

30 Jahre Teilnahme der Schweiz an Wahlbeobachtungen Rück- und Ausblick



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten EDA

EDITORIAL

Vor 30 Jahren fiel in Berlin die Mauer zwischen dem Westen und dem Ostblock. Der Mauerfall signalisierte das Ende des Kalten Krieges und leitete in der Weltpolitik eine bedeutende Wende ein. Seit diesem Zeitpunkt sind Schweizer Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachter weltweit im Einsatz.

Wahlen gehören zur Demokratie wie die Gewaltentrennung und die Rechtsstaatlichkeit. Entsprechend kommt der Beobachtung der Wahlen durch internationale Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachter eine herausragende Rolle zu: Sie stärken das Vertrauen der Bevölkerung in die demokratischen Institutionen und die Glaubwürdigkeit des Staates. Sie zeigen aber auch auf, wo es Handlungsbedarf gibt.

Nach dem Ende des Kalten Krieges entstanden neue Staaten, deren demokratische Institutionen neu geschaffen und deren Regierungen durch freie und faire Wahlen bestätigt werden mussten. Die Wahlbeobachtung hat gerade in diesen Staaten einen wichtigen Beitrag zum glaubwürdigen Aufbau von Demokratien geleistet.

Ich möchte unseren Partnerorganisationen bei der Wahlbeobachtung – das ODIHR (OSZE), die EU und die OAS – meinen herzlichen Dank aussprechen für die sehr gute Zusammenarbeit über all die Jahre. Gleichzeitig möchte ich den ehemaligen und aktiven Schweizer Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachtern meinen Respekt und meinen herzlichen Dank aussprechen für die hohe Professionalität bei der Ausübung ihrer anspruchsvollen Arbeit.

Ein Jubiläum ist immer auch ein Anlass für eine Standortbestimmung: Was wurde mit der Wahlbeobachtung erreicht? Über welche Stärken verfügt sie, und in welchen Bereichen gibt es Optimierungsbedarf? Neue Realitäten, zum Beispiel die rasant fortschreitende Digitalisierung, schaffen neue Chancen und Herausforderungen. Wie muss die Wahlbeobachtung organisiert werden, damit sie weiterhin die Korrektheit und Fairness von Wahlprozessen bezeugen kann? Eine kritische Bilanz ermöglicht, Lehren aus der langen Erfahrung zu ziehen und das Instrumentarium wo nötig anzupassen. Damit garantieren wir, dass Wahlbeobachtung auch in Zukunft eines der zentralen Instrumente für die Förderung der Demokratie und für die Vertrauensbildung zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und ihrem Staat bleibt. Und wir nähern uns dem noch fernen Ziel, dass eines Tages Wahlbeobachtungen entbehrlich werden, weil demokratische Spielregeln selbstverständlich eingehalten werden.

Bundesrat Ignazio Cassis



Foto: EDA/ Beat Mumenthaler

Dreissig Jahre Schweizer Demokratieförderung

1989 sandte die Schweiz erstmals Expertinnen und Experten auf Wahlbeobachtung. Die Beteiligung an der UNO-Mission zur Wahlunterstützung in Namibia stand am Anfang einer Neuausrichtung der Schweizer Aussenpolitik. Eine Spurenllese.

«Die freien und fairen Wahlen zur verfassunggebenden Versammlung in Namibia haben in der ganzen Welt Bewunderung und Hochachtung ausgelöst», schrieb die Neue Zürcher Zeitung am 6. Dezember 1989. Der Urnengang in Namibia mit damals 1,4 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern sorgte auch in der Schweiz für ein grosses Echo, und das nicht ohne Grund: Für die Parlamentswahl, die den Übergang Namibias von der südafrikanischen Kontrolle hin zur staatlichen Unabhängigkeit markierte, entsandten die Vereinten Nationen im Rahmen der Unterstütmungsmission für den politischen Übergang (UNTAG) rund 1700 Expertinnen und Experten für Wahlhilfe und -beobachtung. Mit dabei waren auch erstmals zwei Schweizerinnen und 29 Schweizer.

Eine Zeitenwende in der Schweizer Aussenpolitik zeichnete sich ab. Die Welt veränderte sich in den 1980er Jahren. Die Europäische Gemeinschaft (die spätere EU) trieb ihren Einigungsprozess voran, die Ost-West-Erstarrung löste sich nach dem Fall der Mauer und durch den sowjetischen Reformprozess auf. Die sogenannte «dritte demokratische Welle» erfasste Staaten von Lateinamerika bis Fernost. Die Schweiz stand nicht abseits. Die Globalisierung der Wirtschaft und der vermehrte Multilateralismus in der internationalen Politik brachten auch hierzulande neue Ansätze.

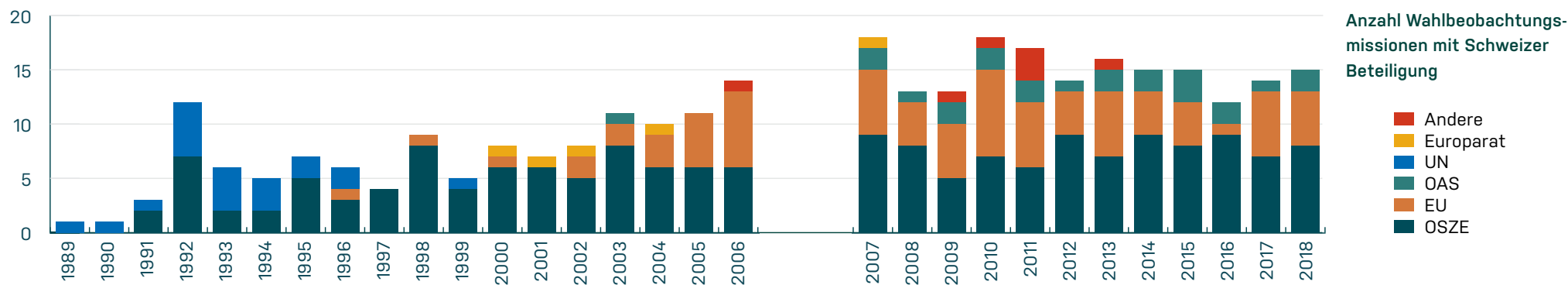
Im Bericht zur Legislatur 1987–1991 definierte der Bundesrat das Ziel, «die schweizerische Beteiligung an den friedenserhaltenden

Operationen der UNO auszubauen» und «internationale Anstrengungen, die auf eine friedliche Beilegung von Streitigkeiten gerichtet sind», zu fördern. Mit einer Politik der «guten Dienste» könne die Schweiz einen Beitrag zur Eindämmung internationaler Konflikte leisten, was auch der nationalen Sicherheit diene. Wahlbeobachtungen waren als Schwerpunkt in der Friedensförderung ein geeignetes Mittel: Aktives und passives Wahlrecht sind fundamentale Rechte, verankert in Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, und dienen der Förderung der Demokratie. Sie verletzen das Neutralitätsprinzip nicht, da die Einsätze multilateral abgestützt sind und ausschliesslich auf Einladung des Gastlandes erfolgen. Die Einsätze benötigen geringe Ressourcen: Für die Planung und Organisation der Wahlbeobachtungen ist die jeweilige internationale Organisation (zuerst die UNO, später die EU, OSZE, oder die OAS) zuständig, die Schweiz besoldet einzig die von ihr rekrutierten und ausgebildeten Beobachterinnen und Beobachter.

Die Wahlen in Namibia 1989 waren für die Schweiz eine Gelegenheit Neuland zu betreten. Mit der Vorbereitung des Einsatzes betraute die Schweiz Arthur Bill, der auf jahrzehntelange Erfahrung in der humanitären Hilfe zurückblicken

konnte. Bill, damals 73 Jahre alt, hatte das Schweizerische Katastrophenhilfekorps (heute Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe) aufgebaut und amtierte bis 1981 als Chef der Abteilung für humanitäre Hilfe der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe des Bundes (heute DEZA). Hilfe zu leisten, wo Hilfe nötig ist, war ihm lebenslanges Credo: «Wenn es uns Schweizern weiterhin wohl ergehen soll, tun wir gut daran, mitzuhelfen, dass es anderen etwas besser geht», mahnte er in seiner Dankesrede, als ihm 1995 der Menschenrechtspreis der Internationalen Gesellschaft für Menschenrechte überreicht wurde.

Die Mission in Namibia war für die UNO ein Erfolg. Die Wahlen verliefen fair, ihr Ergebnis wurde von den Parteien akzeptiert. Namibia hat sich seither als stabile parlamentarische Demokratie erwiesen. Und die Schweiz konnte ihren Beitrag leisten: Ein Wahlbeobachter erinnert sich, wie ihm UNTAG-Missionschef Martti Ahtisaari persönlich für den Einsatz der Schweiz gedankt hatte, da sie aufgrund ihrer strikten Neutralitätspolitik einen grossen Vertrauensbonus eingebracht habe. Ahtisaari liess dem Dank die Hoffnung folgen, dass der Einsatz auch in der Schweiz positiv aufgenommen und zu weiteren Entsendungen führen werde.



Sicht eines Landes, das internationale Beobachtungsmissionen einlädt



Jedes Land hat sein eigenes nationales Wahlsystem entwickelt. Bei der Erfüllung der internationalen Standards stehen die einzelnen Länder vor unterschiedlichen Herausforderungen. In Georgien unternehmen die Regierung und die nationale Wahlbehörde alles, um die Erwartungen der internationalen Partner zu erfüllen, die die weltweit anerkannten Rahmenbedingungen und Wahlprozesse festgelegt haben. In den letzten Jahren hat die Wahlbehörde wiederholt Empfehlungen der OSZE und des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) umgesetzt. Das ODIHR ist eine federführende Institution bei der Beobachtung von Wahlen. Dazu gehören die Beurteilung der Integrität von Wahlen und die Unterstützung bei der kontinuierlichen Verbesserung in Transitionsländern.

Das Fachwissen und die Erfahrung der ODIHR-Wahlbeobachtungsmissionen haben dazu beigetragen, eine demokratische Wahlkultur in Georgien zu schaffen: einerseits durch die Stärkung des Vertrauens der Wählerinnen und Wähler in die Legitimität von Wahlen und andererseits durch die Unterstützung der nationalen Wahlbehörde bei der Feststellung von Fehlern und Missbräuchen und entsprechenden Präventionsmassnahmen. Das ODIHR, das über einen ausgezeichneten Ruf verfügt, trägt massgeblich zu einem gesunden politischen Klima in Georgien bei. Es hat wertvolle Empfehlungen abgegeben und den Dialog unter den verschiedenen Akteuren gefördert.

Bei jeder Wahl gibt es neue Herausforderungen, aber auch neue Erkenntnisse und Fortschritte, die in die Beobachtungsberichte des ODIHR einfließen. Obwohl diese Berichte nicht verbindlich sind, gelten sie als richtungweisend für Transitionsländer, die im Begriff sind, ihre eigenen Wahlsysteme aufzubauen und eine entsprechende Kultur zu schaffen.

Nach dem ersten Regierungswechsel durch friedliche und demokratische Wahlen im Jahr 2012 hat Georgien das Wahlverfahren grundlegend reformiert und dabei spürbare Fortschritte erzielt, namentlich bei der Festlegung der Wahlkreise und bei technischen Verbesserungen, die das ODIHR empfohlen hatte.

Die ODIHR-Empfehlungen werden von der zentralen Wahlkommission (CEC) sorgfältig geprüft. Nach allgemeinen Wahlen macht die CEC stets Vorschläge für eine Anpassung der Wahlordnung und für die Umsetzung der Empfehlungen. Sie richtet auch Plattformen ein, um die Zusammenarbeit mit den wichtigsten Wahlakteuren im Sinn der ODIHR-Empfehlungen zu verbessern. Sie beteiligt sich an Wahlreformen und führt einen Dialog über die abgegebenen Empfehlungen. Dank der jährlichen Fortschritte bei der Umsetzung derselben wird der Weg für freie und glaubwürdige Wahlen geebnet und das allgemeine Wahlrecht gewährleistet. Dazu gehören auch die durch die Schweiz mitunterstützten Verhandlungen zur Einführung von ethischen Prinzipien, an welche sich Kandidatinnen und Kandidaten in ihrem Wahlkampf für die Präsidentschaftswahlen 2018 zu halten hatten. Die heutigen Rahmenbedingungen, Verpflichtungen, Grundsätze und guten Praktiken tragen dazu bei, die Durchführung von demokratischen Wahlen in Georgien weiter zu verbessern.

Tamar Zhvania – Vorsitzende der Zentralen Wahlkommission Georgiens

Kurzzeitbeobachterinnen und -beobachter mit langfristiger Aufgabe

Vor bald 30 Jahren gründete die OSZE das Büro für freie Wahlen, das später zum Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) wurde. In diesem relativ kurzen Zeitraum sind internationale Wahlbeobachtungen zur Norm geworden – das ODIHR entsendet heute jährlich zwischen 15 und 20 Beobachtungs- und Abklärungsmissionen. Einige Missionen umfassen wenige Expertinnen und Experten, die sich auf bestimmte Themenbereiche konzentrieren, andere hingegen mehrere Hundert Kurzzeitbeobachterinnen und -beobachter, die am Wahltag im ganzen Land im Einsatz sind.

Politik, Praxis und Forschung sind sich nur selten einig. Einigkeit herrscht allerdings bei der Feststellung, dass der Wahltag nur ein Element des Wahlprozesses ist, und dass Wahlbeobachterinnen und -beobachter viel mehr berücksichtigen müssen, als nur den Ablauf der Wahl, die Stimmenauszählung und die Tabulierung der Ergebnisse. Ich werde tatsächlich des Öfteren gefragt, ob die Entsendung grosser Beobachtermissionen am Wahltag überhaupt Sinn macht, wenn doch «die Wahlen eine abgekartete Sache

sind». Meine Antwort lautet, dass es sowohl Kurzzeit- als auch Langzeitbeobachterinnen und -beobachter braucht.

Ich glaube nicht, dass die systematische Beobachtung des Wahlverfahrens am Wahltag an Bedeutung verloren hat. Stellen Sie sich folgende Fragen: Was ist schlimmer: ein vorsätzlicher Betrug oder ein unbeabsichtigter Fehler einer Wahlhelferin oder eines Wahlhelfers? Wo wären Sie kritischer: bei einem verwirrenden Wahlverfahren oder bei vorausgefüllten Wahlzetteln? Ich würde ganz sicher unterscheiden, genau so wie die Beobachterinnen und Beobachter am Wahltag, die mit dem Fragebogen des ODIHR arbeiten. Beobachtungen am Wahltag tragen nicht nur dazu bei, zu verstehen, was falsch läuft, sondern auch warum diese Mängel bestehen. Die Beobachterinnen und Beobachter beurteilen, ob die Mitglieder der Wahlkommission richtig geschult wurden, ob sie das Verfahren verstanden haben und ob die Gesetze und Vorschriften für jene, die sie anwenden müssen, verständlich genug sind.

In der einen Woche, die sie in der Regel im Land verbringen, tragen die Kurzzeitbeobachterinnen und -beobachter erheblich zur langfristigen Verbesserung der Wahlen bei. Ich möchte nur einige Beispiele von vielen erwähnen: die Verbesserung der Wählerregistrierung in Kirgisistan, das solide Ausbildungssystem für Wahlkommissionen in Georgien oder die Verschärfung der Vorschriften für Wahlverfahren in Albanien. All das war nur dank der engagierten Kurzzeitbeobachterinnen und -beobachter möglich, die den Fachleuten halfen, ihre Feststellungen zu überprüfen und zu vervollständigen, so dass sie den Kern des Problems verstehen konnten.

Gut vorbereitete, motivierte und unbefangene Kurzzeitbeobachterinnen und -beobachter erfüllen eine wesentliche Aufgabe. Sie helfen uns, unser langfristiges Ziel zu erreichen: bessere Wahlen im ganzen OSZE-Raum.

Alexander Shlyk, Leiter Abteilung Wahlen
OSZE/ODIHR



Erinnerung an Arthur Bill

In meiner Zeit als Wahlbeobachter bin ich einigen Menschen begegnet, die mich als Persönlichkeit tief beeindruckt haben. Einer davon war Arthur Bill. Er war der Leiter der Schweizer Delegation, welche sich 1989 an der Supervision der Wahlen durch die UNO in Namibia beteiligte. Damals war er bereits 73 Jahre alt. Mir war die Rolle des «wissenschaftlichen Begleiters» zugedacht: Ich sollte einen Bericht über diese Mission verfassen. Andere Missionschefs hätten sich vielleicht wohler gefühlt, nicht auf diese Weise «begleitet» zu werden. Nicht so Arthur Bill.

Während der Wahltage – die Schweizer waren im Süden von Namibia im Einsatz – war aber er es, der mich bei der Ausübung

meines Jobs beobachtet hatte. Wie für alle war auch für mich die Aufgabe völlig neu, und ich versuchte, an so viele Informationen wie möglich zu gelangen. Nach einem Treffen im Canyon Hotel in Keetmanshoop nahm er mich beiseite und sagte väterlich: «Sie dürfen nichts fragen!» Von da an hatte ich die Rolle des Wahlbeobachters begriffen. Bis zu seinem Tod blieb ich schriftlich und telefonisch in losem Kontakt mit Arthur Bill. Als Widmung zu seinem Buch «Von Menschen und Orten» schrieb er 2009 folgenden klugen Satz: «Lebe und entscheide so, wie du als alter Mensch wünschen wirst, gelebt und entschieden zu haben».

Silvano Moeckli



Arthur Bill (rechts im Bild)

Der erste Wahltag

1994, Reivilo, Südafrika: Um sieben Uhr morgens bereits eine Riesenschlange. Es ist kalt. In Südafrika ist Winter. Im Wahlbüro warten die Leute geduldig und friedlich. Schwarz und Weiss gemischt. Etwas Neues für Südafrika. Die Apartheid geht zu Ende.

Im Township von Reivilo hat es nur schwarze Wähler. In letzter Minute wurde deshalb der ursprünglich vorgesehene weisse Presiding Officer (PO) ausgewechselt und durch einen Schwarzen ersetzt.

Gegen Mittag wird es heiss. Sieben Wähler in zehn Minuten stoppt mein Kollege Gerry. In der Warteschlange sind jetzt weit über hundert Leute. Sie warten geduldig an der prallen Sonne. «Ich habe ein Leben lang gewartet, um zu wählen, jetzt kommt's auf zwei bis drei Stunden mehr oder weniger nicht drauf an», meint eine alte Frau.

Ein Parteivertreter nimmt übereifrig Notizen, will uns aber nicht verraten, welche Partei er vertritt, «that's my own secret».

Der PO ist froh um unsere Präsenz. Er ist nicht sattelfest und wird von den Parteivertretern genauestens beobachtet. Es hat einen blinden Wähler und einen Analphabeten, der auch das Gesicht von Mandela – den er wählen will – nicht kennt (wie er mir hinter der Wahlwand vertraulich sagt).

Darf er ihnen helfen? Ja, wenn ein United Nations Observer Mission in South Africa (UNOMSA) Beobachter dabeisteht. Das akzeptieren die Parteivertreter. Ein anderer Analphabet ist überzeugt, dass ihm nicht einmal ein Kreuz gelingt. Wir üben mit ihm, bis das Selbstvertrauen da ist und das Kreuz auf Anhieb gelingt.

29. April: Öffnung der versiegelten Urnen im Zählbüro in Vryburg. Ein letztes Mal «beobachten». Diesmal mit Tineke (ehemalige Vize-Stadtpräsidentin von Amsterdam). Die Zähler sind ausnahmslos Weisse, die Parteivertreter mehrheitlich Schwarze. Ein ganz neues Bild für Südafrika – bis anhin waren die Weissen die Aufseher.

Der letzte Abend in Vryburg (im Bechuanaland). Berichte fertig schreiben und dann Nachtessen mit den UNOMSA Kollegen, Botschafter Ali aus Libyen, Botschafter Mohamed aus Kairo, Girmai, dem Kanada-Äthiopier und natürlich Tineke und Gerry. Die Wahlen waren «free and fair», das beste Szenario, das man sich wünschen konnte. Das grenzt an ein Wunder. Wir feiern am Tisch auf der Empore einer umfunktionierten alten Holzkirche, dem besten Restaurant der Stadt.

Pablo Loosli

Geduld und Ehrfurcht

Aus aller Welt und von allen nur denkbaren Organisationen fanden sich im April 1994 Freiwillige zusammen, um ihren Beitrag zu einer friedlichen Durchführung der ersten freien Wahlen in Südafrika zu leisten. Drei Erlebnisse beeindruckten mich besonders:

Ich war der Provinz Eastern Transvaal zugeteilt, dem heutigen Mpumalanga. Schon frühmorgens luden uns die Einheimischen mit grosser Herzlichkeit zu Braais ein, um uns mit dieser südafrikanischen Bratwurst für die kalten Tage zu stärken.

Die Schlangen vor den Wahllokalen waren schier endlos, viel länger als je bei den damaligen Wahlen und Abstimmungen in der Schweiz. Gespannt, aber mit einer für uns Europäer kaum vorstellbaren Geduld warteten die Leute während vieler Stunden.

Unvergesslich bleibt mir die Begleitung der vielen schwarzen Südafrikanerinnen und Südafrikaner, die nicht lesen und schreiben konnten. Wir hatten die Aufgabe, mit ihnen in die Wahlkabinen zu gehen und sie anhand der Fotos auf dem Wahlzettel

zu fragen, welchem Kandidaten sie ihre Stimme geben wollten. «Mandela» – sagten sie ausnahmslos alle. Und dies mit einer Ehrfurcht, dass ich den Klang bis heute in den Ohren habe.

Brigitta M. Gadiant, alt Nationalrätin



Nelson Mandela élu

Parmi les missions d'observation électorale, ce fut certes la plus marquante: vivre une page d'Histoire avec un grand H, et – une fois n'est pas coutume – être témoin de la victoire pacifique de la vertu sur l'injustice. Avec une dizaine de collègues, nous avons observé les élections à Queenstown, province du Cap-Oriental, dans une ville devenue «white» après que les habitants dits «colored» furent déplacés de force vers le Ciskei, un bantoustan limitrophe créée par le système Apartheid en 1981. Mais la justice a fini par corriger le vice, comme le dit le proverbe.

Une leçon africaine de 1994: ce ne sont pas forcément les structures qui portent les Hommes, mais plutôt les hommes et les femmes qui portent les structures. Sans Nelson Mandela, Desmond Tutu et d'autres personnalités charismatiques, l'Afrique du Sud aurait peut-être sombré, même avec des structures électorales irréprochables. D'autres expériences le confirment.

Un dernier élément marquant: l'observation électorale de 1994 était véritablement internationale (et non européenne), organisée sous l'égide des Nations Unies. Les peuples du monde tout entier semblaient vouloir partager l'évènement.

Alain Sigg

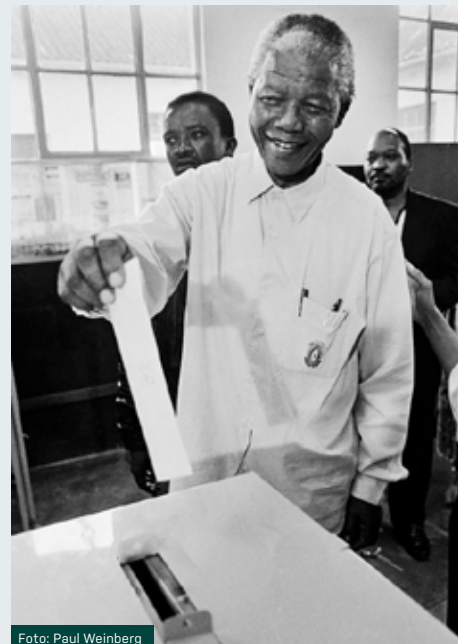


Foto: Paul Weinberg

Umfassender Ansatz – Wahlbeobachtung ergänzt durch Wahlunterstützung

Über 30 Jahre hat sich Wahlbeobachtung als Instrument zur Förderung und Stabilisierung von Demokratisierungsprozessen etabliert. Die reine Beobachtung der Urnengänge wurde international standardisiert und durch eine Vielzahl weiterer Massnahmen ergänzt.

Die 1992 von der UNO als zentrale Koordinationsstelle installierte «Electoral Assistance Division» wurde von Anfang an mit Anfragen regelrecht überhäuft. Allein in den ersten beiden Jahren ersuchten 103 Länder um Unterstützung in Wahlprozessen, von technischer Hilfe bis hin zur eigentlichen Organisation und Durchführung von Wahlen.

In den ersten zehn Jahren nach der Wahlunterstützungsmission 1989 in Namibia folgte eine Vielzahl von Beobachtermissionen, um die sich eine wachsende Zahl von supranationalen wie privaten Organisationen bemühte. Was aber fehlte, war eine übergreifende Analyse der Methoden: Erreicht Wahlbeobachtung ihre Ziele? Trägt sie zur Förderung der Demokratie bei, oder besteht die Gefahr, dass sie zur blossen Prozedur wird?

Beispiele dafür gibt es. So hat der Schweizer Aussenminister Flavio Cotti 1996, als die Schweiz den OSZE-Vorsitz innehatte, sich zum bevorstehenden Wahlgang in Bosnien dahingehend geäussert, dass nicht alle Bedingungen für freie und faire Wahlen erfüllt seien. Doch gebe es keine überzeugende Alternative. Der Urnengang sei die beste der schlechten Möglichkeiten, erwünscht von einer Mehrheit der betroffenen Akteure. Zwar war klar, dass Wahlen für die in-

ternationale Gemeinschaft eine Bedingung für wirtschaftliche Hilfe beim Wiederaufbau des Landes waren. Gleichzeitig waren die dominierenden Parteien interessiert, ihrer politischen Macht das Gütesiegel der internationalen Legitimation aufzudrücken.

Die Begeisterungswelle der 1990er Jahre für die Wahlbeobachtung ist einem umfassenderen Ansatz gewichen. Zwar war in vielen Fällen internationale Wahlbeobachtung entscheidend, um undemokratische Kräfte an der Manipulation von Wahlergebnissen zu hindern und aufstrebende demokratische Kräfte zu legitimieren. Die geschürten Hoffnungen auf eine rasche und stabile Demokratisierung konnte die internationale Präsenz aber nicht in jedem Fall erfüllen. Für eine positive Bewertung von Wahlen sind die friedliche und faire Durchführung eines Urnengangs und eine zufriedenstellende logistische Leistung wichtige, jedoch nicht genügende Faktoren.

Schon bald setzte sich die Erkenntnis durch, dass in Ländern ohne stabile Demokratie reine Wahlbeobachtung ohne umfassende Wahlunterstützung kaum nachhaltige Effekte erzielen kann. Die im Jahr 2005 von der UNO, OSZE, EU und anderen in der Wahlbeobachtung engagierten Organisationen verfasste «Declaration of Principles for International Election Observation» hält

fest: «Internationale Wahlbeobachtung bewertet die Phasen vor, während und nach der Wahl mittels einer umfassenden Langzeitbeobachtung». Diese Deklaration half das Prozedere der Wahlbeobachtung international zu standardisieren.

Heute aktive Träger internationaler Wahlbeobachtungen wie das OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR), die OAS oder die EU vermitteln nicht nur demokratieerprobte Expertise in der Durchführung von Wahlen, sondern können auf Wunsch bei der Vorbereitung assistieren und als neutrale, um Fairness bemühte Berater wirken.

Die Herausforderung ist erkannt. 1999 hat die OSZE am Gipfel von Istanbul erstmals die Notwendigkeit von sogenannten Follow-Up-Missionen formuliert: Wenn die Empfehlungen einer Wahlbeobachtermission nach Einsatzende nicht umgesetzt werden, ist der Demokratisierungsprozess des beobachteten Staates gefährdet. Gefestigte Demokratien sind verlässliche und sichere Staaten, nicht behobene Mängel im Wahlprozedere hingegen haben negative Folgen für die demokratische Stabilität und somit für die Sicherheitslage. Wahlbeobachtung und Wahlunterstützung sind Teil desselben Prozesses, dessen Etappen – Vorbereitung einer Wahl, Wahltag, Umsetzung des Wahlergebnisses – sich gegenseitig bedingen.

Evaluationen belegen diese Einsicht. Um die Wirkung der über 150 Beobachtermissionen zu prüfen, die die EU seit dem Jahr 2000 weltweit durchgeführt hat, entsandte die Union ein Forschungsteam zu Vertretern der Zivilgesellschaft in acht Länder, wo sie zuvor Wahlbeobachtungen durchgeführt hatte. Gefragt wurde unter anderem nach der Wirkung, die eine EU-Präsenz auf die Fairness von Wahlen gehabt hätte, nach der Qualität der Wahlanalyse und den anschlie-

senden Empfehlungen, und ob die Anwesenheit der Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachter sich dämpfend auf schwelende Konflikte während der Wahlperiode auswirke.

Das Resultat der 2017 veröffentlichten Studie: Die Beobachtungen der EU werden als vertrauensbildend und ihre Anwesenheit in Konfliktgebieten als deeskalierend wahrgenommen. Vorbehalte wurden zur Nachhaltigkeit der Wahlanalysen formuliert: Um die Empfehlungen aus den Abschlussberichten erfüllt zu sehen, müsse die Präsenz der Beobachtermission über den Wahltag hinaus andauern.

Wahlunterstützung bedeutet nicht nur technische Hilfe, etwa in der Wählerregistrierung, sondern berührt handfeste politische Fragen: Ist das Wahlgesetz fair? Sind die demokratischen Rechte von Minderheiten berücksichtigt? Haben alle sich zur Wahl Stellenden gleichermassen Zugang zu Medien und Öffentlichkeit? Und: Mit welchen politischen und zivilgesellschaftlichen Vertretern nimmt eine Beobachtermission Kontakt auf und wie verhält sich die Regierung dazu?

Erfolge gibt es für solche Missionen ohne langfristige und länderspezifische Engagements und ohne Einbezug der lokalen politischen und gesellschaftlichen Akteure nicht. Seit 2012 hat die EU 14 sogenannte Follow-Up-Missionen durchgeführt, zuletzt im März 2019 in Myanmar. Die Schweiz hat ihr Engagement hierfür intensiviert und unterstützt seit 2018 beim Auswärtigen Dienst der EU eine Beraterstelle für Follow-Up-Missionen.

Unvergessliche Momente während Wahlbeobachtungseinsätzen

Nie vergessen werde ich die melodiose Anweisung einer alten, blinden Frau bei den ersten freien Wahlen 1994 in Südafrika: Bei ihrer erstmaligen Stimmabgabe im Wahllokal, getragen auf den Armen ihres Enkels, beim „assistant voting“ durch einen Parteivertreter und mich teilte sie uns aus tiefer Brust mit, bei welchem Kandidaten wir für sie auf dem Stimmzettel das Kreuz machen sollen: Mandeeeeeeeeeeela!

Die späte Zusage von Mangoshuto Buthelesi, dem Kandidaten aus KwaZulu-Natal wenige Tage vor den Wahlen, führte dazu, dass die bereits gedruckten und im Lande verteilten Wahlzettel mit einem Aufkleber mit seinem Namen, Foto und Logo der Inkatha Freedom Party (IFP) gedruckt und per Helikopter zu den Wahllokalen gebracht resp. dort abgeworfen werden mussten. Die Folge war, dass am 1. Wahltag in vielen, meist abgelegenen Wahllokalen nicht gewählt werden konnte, da die vollständigen Wahldokumente noch nicht vorhanden waren.

In langen Schlangen standen die Wähler in der sengenden Sonne vor den Wahllokalen, mit wenig Wasser und Nahrungsmitteln und ohne sanitäre Anlagen. Fast nie kam bei den Wartenden deswegen Unzufriedenheit auf. Ihre jahrelang geübte Geduld und angebotene innere Würde und Ruhe kamen ihnen dabei zugute. Was für ein Gegensatz zur heutigen Geschäftigkeit!

Unvergesslich sind mir auch einfache Dinge wie die im Sonntagsgewand festlich gekleidete alte Dame im Wahllokal in der Mongolei, wie sie langsam und überlegt, mit Ehrfurcht ihren Wahlzettel ausfüllt und ihn andächtig in die Urne legt.

An solche Momente denke ich jeweils, wenn ich am Abend nach den Abstimmungen in der Schweiz die hiesige Stimmbeteiligung erfahre.

Jürg Fischer



Wissensgewinn für Parlamentarier und Parlamentarierinnen

Wahlbeobachtungen gehören zur internationalen Förderung von Demokratie und Stabilität. Dass sich die Schweiz hier bereits seit 30 Jahren engagiert und aktiv jährlich an mehreren Wahlbeobachtungen teilnimmt, ist ein lobenswerter Leistungsausweis. Denn in unserer Verfassung verpflichten wir uns, Demokratie, Menschenrechte und Frieden in der Welt mit unserem ausserpolitischen Engagement zu fördern. Dazu sind Wahlbeobachtungen eines von vielen geeigneten Mitteln. Ich persönlich konnte schon in Armenien und in der Ukraine Wahlen beobachten. Gerne würde ich dies noch vermehrt tun, aber die zeitlichen und auch physischen Aufwendungen sprengen eigentlich die Kapazitäten von Agenda sowie Leistungsfähigkeit eines Milizpolitikers.

Trotzdem, die gemachten Erfahrungen will ich nicht missen und ich werde alles daransetzen, dass es mir mindestens alle zwei Jahre möglich ist, bei einer Wahlbeobachtung dabei zu sein. Denn der Wissensgewinn gerade für einen Aussenpolitiker ist von unschätzbarem Wert. Man lernt ein Land mit seinen spezifischen Bedürfnissen auf eine ganz andere Art kennen. Gespräche mit Behördenvertretern und der Bevölkerung sowie mit unseren Botschaften vor Ort geben viele zusätzliche Inputs, welche hier in der Schweiz in der ausserpolitischen Entscheidungsfindung zu Engagements in diesen Regionen von grossem Wert sind.

In diesem Sinne hoffe ich, die Schweiz kann ihren weltweit hoch geschätzten Beitrag in diesem Bereich noch lange leisten. Ich danke allen Beteiligten für ihre grossartigen Leistungen zugunsten einer friedlicheren und stabileren Welt.

Hans-Peter Portmann, Nationalrat



Historischer Augenblick in Palästina

«Endlich interessiert sich das Ausland einmal für uns!», war der Tenor. Die Präsenz von uns Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachtern aus der Schweiz wurde mit Freude und Dankbarkeit quittiert und wirkte sich eindeutig ordnend und disziplinierend in dem gefüllten Wahllokal aus. Die gute Aufnahme durch die ganze Bevölkerung hat unsere Arbeit sehr beschwingt. Bei den Frauen stellten wir eine verbreitete Aufregung fest. Sie kamen oft mit ihren Kindern – bis zu fünf zählte ich einmal – und mussten sich meistens helfen lassen, weil sie wohl nie zur Schule gegangen waren. Um die Wahllokale herum war so etwas wie Feststimmung zu spüren. Diese Wahl war in den palästin-

sischen Dörfern nicht nur ein politisches, sondern genauso ein gesellschaftliches Ereignis, aber problemlos lief sie nicht ab. Im Dorf Naqura nördlich der Stadt Nablus traf ein Bus aus Jordanien ein mit Leuten, deren ID sie zwar als Bürgerinnen und Bürger des Dorfes auswies. Da sie aber nicht hier wohnten, waren sie nicht als Wählerinnen und Wähler registriert. Das Wahlgesetz war in dieser Hinsicht deutlich. Nach langen diplomatischen Erklärungen fuhren sie mehr oder weniger zufrieden wieder zurück.

Markus Wyss

Lviv, Ukraine 2015



Fussnote

Bugojno in Bosnien, Mitte September 1996. Das Hotel Kalin ist zerschossen, zeigt Brandspuren, im Zimmer ist es schlotterkalt. Die NZZ wartet auf meinen Bericht. Wie ich den schreiben und übermitteln würde, hatte ich mir im Voraus nicht überlegt. Eine Schreibmaschine gibt's nicht, nur Kugelschreiber und A4-Block. Unschöne Gefühle wie einst in der Schule vor dem Aufsatzschreiben.

Von Hand schreiben verlangt Vorausdenken, sorgfältiges Abwägen. Man kann nicht beliebig korrigieren, sonst wird der Text unlesbar. Vier Seiten in eineinhalb Stunden. Ein Spaziergang, um mich aufzuwärmen, dann den Text durchsehen, ausbessern und abschreiben. Freude.

Jetzt nur noch nach Zürich faxen. Langer, vergeblicher Versuch im Hotel. Per Taxi zum OSCE-Office: Erstens sei Faxen sehr teuer und zweitens bräuchten vier Seiten eine halbe Stunde, wird mir abschlägig beschieden. Am Montag früh neuer Versuch über das «Office of the High Representative». Ich hatte gestern in der Bar einen Mitarbeiter kennen gelernt – es klappt. Dienstag Heimflug von Wien. Die NZZ wird verteilt. «Die sind aber schnell», höre ich aus der Reihe vor mir. «Die berichten schon über unseren Einsatz. Ja, die moderne Kommunikationstechnik!»

Lorenz Stäger

Napa CA, USA 2016



Wertvolle Erfahrung

2003 in Kambodscha, 2004 in Indonesien und 2006 in Albanien: Drei unterschiedliche Einsätze mit insgesamt sehr positiven und wertvollen Eindrücken. Für mich als erfahrener Präsident einer Schweizer Gemeinde sind die Abläufe bei Wahlen und Abstimmungen hierzulande bestens vertraut. Was ich nun bei den Wahlbeobachtungen bemerkte, egal ob die OSZE, die EU oder eine andere Organisation den Lead hatte: Die eigentliche Wahlprozedur war jeweils qualitativ einwandfrei. Will heissen: Manipulation ist praktisch ausgeschlossen. Das ändert aber nichts daran, dass die Ergebnisse am Schluss von der einen oder anderen Seite in Zweifel gezogen werden.

Als Repräsentant unseres Landes spürte ich bei der Ausübung des Beobachtermandats oftmals grosse Wertschätzung. In unserer gefestigten Demokratie empfindet man ausländische Wahlbeobachter wohl eher als Beleidigung denn als konstruktives Element. Nicht so in Kambodscha oder Indonesien: Dort reichte das Spektrum von Respekt, Wertschätzung bis hin zu spürbarem Stolz. Im Bürgerkrieg oder in der Krise allein

gelassen, zeigt die Welt mit diesen Aktionen nicht nur das Interesse an einer weiteren Demokratisierung, sondern vor allem auch Teilnahme am Schicksal der Menschen im Lande.

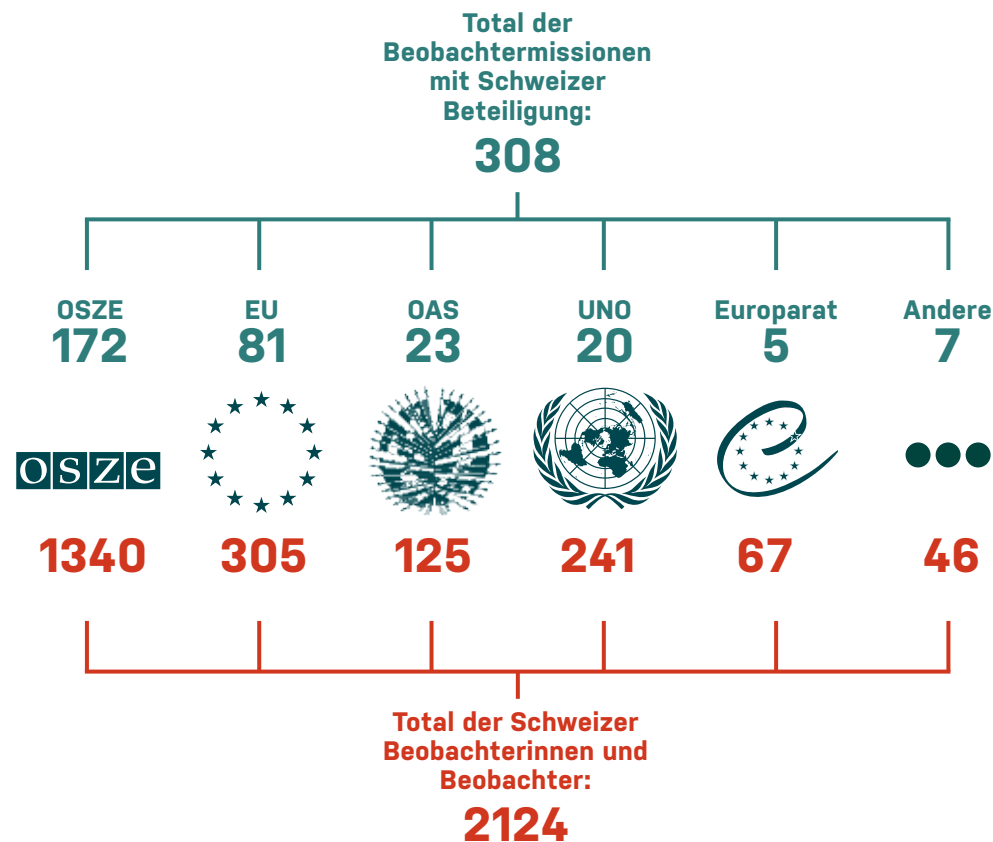
Dank den jeweiligen Fahrern und Übersetzern kommt man praktisch überall und mit wem man will ins Gespräch. Eigentlich sind es diese Kontakte ausserhalb der offiziellen Wahlbüros, die einen Einsatz für uns so wertvoll machen. Nie mehr vergesse ich das spontane Fotoshooting morgens um zwei Uhr in Jakarta, bei dem am Schluss das ganze Wahlbüro inklusive jeweilige Parteivertreter auf ein Bild mit mir als Repräsentant der Schweiz aufs Bild wollte. Übrigens: Mit Susilo Bambang Yudhoyono – genannt SBY – wurde damals der Hoffnungsträger Indonesiens erstmals zum Präsidenten gewählt. Erinnerungen, die ich nicht missen möchte.

Hannes Germann, Ständerat



Hannes Germann (rechts im Bild)

30 Jahre Schweizer Wahlbeobachtung auf einen Blick



Funktionen der Beobachterinnen und Beobachter:

3 Leiter Wahlbeobachtungsmission
438 Langzeit-Wahlbeobachterinnen und Beobachter
1563 Kurzzeit-Wahlbeobachterinnen und Beobachter
120 andere (Koordination, Logistik, usw.)

Schweizer Demokratieförderung am Beispiel Myanmar

2013 leitete die Militärführung in Myanmar einen demokratischen Wandel ein. Die historischen Wahlen fanden zwei Jahre danach statt, und die Vorbereitungszeit war kurz: Jahrzehnte der Diktatur hatten tiefe Spuren des Misstrauens zwischen politischen Parteien und Staatsführung hinterlassen.

Die Wahlbehörde griff deshalb für die Vorbereitung auf Hilfe von aussen zurück und bat die Schweiz, die Verhandlungen für einen Verhaltenskodex zwischen den Parteien zu fasilitieren. Nach sechs Monaten wurden die Verhandlungen des Kodexes erfolgreich abgeschlossen und alle Verhaltensgrundregeln für friedliche Wahlen und einen freien Wettbewerb von den 90 Parteien unterschrieben. Der Kodex enthält Grundsätze zum Schutz vor Angriffen und vor Rufschädigung gegen das Privatleben der Kandidatinnen und Kandidaten und gegen Hassreden. Weitere Bestimmungen betreffen Regeln gegen den Missbrauch von staatlichen Ressourcen und den Verzicht, die Religion für Wahlkampfzwecke zu benutzen. Die Schweiz hat ihre Begleitung für die Umsetzung des Kodexes während der Wahlkampagne weitergeführt. Die Initiative hat zur Prävention gewaltsamer Konflikte während der Wahlvorbereitungen und zur Stärkung des Vertrauens unter den Parteien beigetragen.

Unmittelbar nach dem Urnengang lobte die EU-Wahlbeobachtungsmission – auch hier wieder mit Schweizer Beteiligung – die Organisation des Wahlablaufs. Unruhen habe es keine gegeben, die Wahlfreiheit sei respektiert worden. In

den Empfehlungen bemängelte die Missionsleitung allerdings das rigide Gesetz zur Staatsbürgerschaft, das verschiedene kulturelle und ethnische Gruppen der Bevölkerung vom Wahlrecht ausschliesse, die unausgewogene Medienberichterstattung und die mangelnde Transparenz in der Zusammensetzung der Wahlbehörde – und deutete damit einen Aufgabenkatalog für weitere Demokratisierung von Myanmar an.

Im Frühling 2019 reiste die Follow-Up-Mission der EU (EFM) nach Yangon, um die Umsetzung der Empfehlungen zu begutachten. Ein Beispiel für eine partielle Umsetzung lag darin, dass die Regierung ein Komitee zur Überarbeitung der Verfassung einsetzte, um das Wahlrecht inklusiver zu gestalten. Andere Empfehlungen, insbesondere die Transparenz der Wahlbehörde betreffend, harren noch ihrer Verwirklichung. Ob hier Ergebnisse erzielt werden, wird die Zukunft weisen: Die nächsten allgemeinen Wahlen in Myanmar stehen 2020 an. Die EU wird als Beobachterin dabei sein. Die EFM bestätigte auch, dass ein Interesse bestehe, einen neuen Verhaltenskodex zu verhandeln.



Wundwin Township, Myanmar 2015

Petits moyens, grand impact

Printemps 2008, appel du Pool d'experts: «Pourriez-vous partir pour le Paraguay après-demain?». Réponse affirmative. Après un voyage de 24 heures, mon collègue et moi rejoignîmes sitôt arrivés l'équipe de l'OEA pour suivre la fin d'une campagne présidentielle à la sud-américaine: harangues, musique rythmée, pétards.

Depuis 60 ans, le même parti était au pouvoir. Un site internet avait publié en avertissement un «Manuel de la fraude». Le Tribunal électoral souhaitait attendre 92% du dépouillement avant de divulguer quoi que ce soit. Mais la cheffe de la mission OEA, pour prévenir toute manipulation, insista pour que les résultats intermédiaires soient publiés au fur et à mesure. Le candidat de l'opposition l'emporta.

En ville le lendemain, deux inconnus m'exprimèrent spontanément leur gratitude: «Sans vous autres observateurs internationaux, ce résultat n'eût pas été possible». Un grand quotidien local confirma que «grâce aux observateurs internationaux, les élections furent transparentes, avec un minimum de fraudes». Comme quoi même avec peu de moyens, une mission d'observation peut avoir un grand impact.

Francis Cousin



Neue Demokratie – 68 Prozent, nicht 98!

Wahlen im Nordosten Mazedoniens: Das ehemalige Jugoslawien war noch präsent mit seiner Verwaltung und seinen Seilschaften. An der erfolgreichen Wahl des lokalen Parteichefs zweifelte niemand, wer sollte es sonst werden? Diskutiert wurde allerdings nicht in Serbisch, sondern in einem bulgarischen Dialekt, den ich nicht verstand. In einigen Wahllokalen standen aber erklärende Helfer für die neue Demokratie bereit.

Dem Parteichef wurde später von einem eifrigen Wahlleiter – in unserer Anwesenheit – freudig mitgeteilt: «Du bist mit 98 Prozent der Stimmen gewählt worden!» Doch der reagierte entrüstet: «Auf keinen Fall, ich habe euch doch gesagt, wir leben jetzt in einer Demokratie. Höchstens 68 Prozent, achtundsechzig!» Der Vorfall wurde dann auch so an die Missionszentrale gemeldet.

Hanspeter Kleiner



Tamghas, Nepal 2013

Tadjikistan 1998 and 2000: A difficult experience

In 2000 I was able to participate in the UN/OSCE Joint Election Observation Mission (JEOMT) to Tajikistan. I was very happy this was possible, as previously in 1998 I had taken part as Election Officer in the UN Mission of Observers to Tajikistan (UNMOT), mandated to facilitate the implementation of the Peace Accord. This Mission ended for me after four of our mission colleagues were killed in an ambush. The Political Affairs Officer killed had shared my office. It was a terrible shock for us all. Consequently, the 1998 elections were postponed and UNMOT was downsized. I suddenly found myself back in Switzerland with our "mission not accomplished".

During the winter 2000 the situation in Tajikistan had developed positively and elections could be rescheduled. The rebels had formed a political party and participated in the election. Now, as member of the new JEOMT mission, I was able to continue the work. The elections were not perfect but provided a measure of legitimacy to the elected deputies and were, after five years of civil war, a significant step forward in the implementation of the Peace Accord. Had only our four colleagues lived to see this happening.

Stefanie Lüthy



Une journée éprouvante

07:00 Ouverture des bureaux de vote. Voiture blindée et gilets pare-balles... Hum! Un équipement peu habituel dans les missions d'observation d'élection de l'Union européenne! Mais à Jalalabad, les "bad boys", comme disent les représentants de la Commission électorale, ne sont jamais loin. Démocratie et élections ne faisant pas vraiment partie de l'ADN des Talibans, mieux vaut appliquer les consignes de sécurité reçues.

Premier bureau de vote: nous sommes poliment priés de quitter rapidement les lieux. D'autres bureaux seront plus accueillants malgré une chaleur étouffante: 40 degrés à l'ombre... Ni la chaleur, ni un accueil plutôt mitigé ne nous découragent. Nous décidons cependant, en ce milieu de journée, de nous diriger vers des bureaux réservés

uniquement aux électrices afghanes. Il n'y a pas foule mais de courageuses femmes se présentent au contrôle de sécurité pour pouvoir voter. Parfois un visage se découvre. Furtivement. Électrices et scrutatrices sont là, sans doute pour ne pas laisser l'avenir de leur pays se décider sans elles. L'atmosphère reste tendue. La journée est ponctuée par des explosions sporadiques. Par chance, les projectiles ne tomberont qu'aux abords des bureaux de vote.

19:00 Fermeture des bureaux de vote. Un moment de grand soulagement! Et aussi l'immense satisfaction d'avoir pu être aux côtés des Afghanes déterminées à exercer leurs droits politiques.

Monique Nobs



30 km nach Tschernobyl

Ich erinnere mich nicht nur an Höhepunkte, sondern auch an lange Autofahrten, stundenlanges Studium der komplizierten Wahlgesetze, schlechte Hotels und Hungerkrisen, an endloses Ausharren in kalten Wahllokalen. Gesunder Menschenverstand ist gefragt, wenn in einem Dorf im Kosovo die Warteschlange lang und länger wird, weil die Wählerregister nach dem Krieg mangelhaft sind, die Hälfte der Wahlberechtigten den gleichen Namen Butyci und kaum brauchbare Ausweispapiere haben, und viel Hartnäckigkeit ist erforderlich, wenn in Albanien beim Auszählen morgens um drei Uhr die Zahlen noch immer nicht stimmen wollen. In Bosnien-Herzegowina und im Kosovo, auch in Angola, gehörte eine Minengefahrenkarte zu meiner Ausrüstung. In Weissrussland wurde mir die Provinz Gomel zugeteilt, die 30 km von Tschernobyl entfernt ist, zusammen mit einer in diesem

Gebiet dunkelrot eingefärbten Karte der atomaren Verstrahlung. Gegenüber den Wahlbehörden bekräftigten wir hartnäckig unsere Absicht, alle Gebiete zu besuchen, schliesslich wurde aber in diesem verstrahlten Gebiet nicht beobachtet.

Trotz all der erwähnten Schwierigkeiten überwiegen für mich die schönen Momente aber eindeutig. Am Ende eines Einsatzes bleibt immer eine grosse Befriedigung, mitgeholfen zu haben, ein Land im langen und schwierigen Prozess der Demokratisierung ein kleines Stück weit begleitet zu haben.

Pablo Derungs

Nigeria, 2015, Foto: Nena Lukin



Leçon de politique américaine appliquée

Depuis des années, j'envisageais de participer à une mission d'observation électorale. Pour me faire une idée de la manière dont se passe cet exercice, pour apprendre à connaître les techniques appliquées par l'ODHIR, pour vivre aussi aux côtés d'une équipe multinationale cette épopée.

Je ne croyais pas si bien dire. Mon baptême du feu a eu lieu lors des élections présidentielles américaines de 2016. Si, si... celles qui ont vu l'élection surprise de Donald Trump. Si les briefings avaient bien lieu dans les salons cossus de Washington, l'engagement de terrain était plus... authentique.

En compagnie de l'ancienne secrétaire générale des Verts allemand, j'ai pris la direction du Nord du Montana, et de la réserve indienne des Allinois. Quatre heures

de vols jusqu'à Great Falls, trois heures de route dans les forêts des contreforts des Rocheuses, une rencontre fatale (pour lui) et fort dommageable (pour la voiture) avec un Wapiti mâle, des négociations ardues avec la shérif du lieu à laquelle il a fallu expliquer que l'OSCE n'était pas une organisation communiste, deux cents kilomètres sans fin pour déterminer si l'interdiction de porter des armes dans les bureaux de vote s'appliquait aussi aux revolvers, ou uniquement aux fusils semi-automatique, un chef indien qui tient un registre scrupuleux des votants, histoire d'aller chercher en fin d'après-midi les retardataires, en résumé, ce fut... une mission électorale... aux couleurs locales...!

Cette visite se termine par la question rituelle, que nous adresse la cheffe des opérations de vote du comté: «j'espère que vous avez appris quelque chose, et que vous pourrez améliorer vos procédures de vote». Oui Madame, bien sûr!

Christian Levrat, Conseiller aux Etats



Photo: Keystone

Neue Herausforderungen im digitalen Zeitalter

Zweifellos hatten in den vergangenen 30 Jahren internationale Wahlbeobachtungen gekoppelt mit Wahlunterstützungsmassnahmen weltweit einen gewichtigen Einfluss auf die Demokratieförderung und die Verminderung von Konflikten. Die Schweiz leistete dabei ihren Beitrag durch den Einsatz von gut ausgebildeten und professionell arbeitenden Beobachterinnen und Beobachtern in vielen Wahlbeobachtungsmissionen.

Wie aber sieht die Zukunft der Demokratie per Wahlzettel aus? Bereits hat sich im Zeitalter der neuen Kommunikationsmittel bei einigen wichtigen Wahlen und Abstimmungen gezeigt, dass sich ganz neue Herausforderungen für demokratische Staaten und die Wahlbeobachtung ergeben. Wie kann die Beeinflussung von Wählerinnen und Wählern durch personalisierte Werbung in den sozialen Medien beobachtet und beurteilt werden? Welche neuen gesetzlichen Regeln sind nötig, damit genügend Transparenz über solche Kampagnen geschaffen wird? Welche Rolle kann Wahlbeobachtung im Rahmen von E-Voting noch spielen, und welche methodologischen Anpassungen sind dazu nötig?

Diese Fragen sollten ein Anstoss sein, über die zahlreichen praktischen Herausforderungen für die Wahlbeobachtung im Zeitalter der Digitalisierung nachzudenken. Wie können die staatlichen Sicherheitsmassnahmen zur Verhütung von Bedrohungen und zum Schutz der Stimmen bewertet werden? Und wie steht es mit der Qualität der bei Wahlen angewandten Technologien? Werden diese von den Behörden

angemessen geprüft und eingesetzt? Es stellen sich also zahlreiche Fragen im Zusammenhang mit der Wahlbeobachtung, namentlich in Bezug auf die erforderliche technische Ausbildung der Beobachterinnen und Beobachter und auf deren Zugang zu den technischen Systemen, die die Ergebnisse verarbeiten und berechnen.

In welcher Weise sich der über Jahrhunderte eingespielte Prozess der Machtübertragung eines Volkes auf eine Regierung verändern wird, ist heute schwierig einzuschätzen. Das digitale Zeitalter steht erst am Anfang, und die Entwicklungen und Folgen sind auch für bestehende Demokratien und für die Wahlbeobachtung nicht vollständig absehbar. Ob und in welcher Form wir in 30 Jahren Wahlen beobachten werden, bleibt eine offene Frage.



Bei ODIHR Wahlbeobachtungen ist modernste Technologie im Einsatz.

L'importanza dell'osservazione sulla durata

Le elezioni nazionali in Nigeria sono state il sesto turno elettorale dalla transizione dal potere militare a quello civile nel 1999. Sono state elezioni importanti in quanto il paese ha ormai al suo attivo una serie di esperienze e processi elettorali che dovrebbero permettere un passaggio democratico del potere politico. La durata relativamente lunga di questa missione ha consentito di seguire i preparativi della commissione elettorale e di interagire con le diverse parti interessate al processo elettorale.

Un numero molto ristretto di donne ha intrapreso un cammino politico durante queste elezioni. La lotta per il potere politico ed economico, l'insicurezza e le difficoltà logistiche rimangono fattori che limitano la presenza femminile nelle liste dei partiti.

La partecipazione svizzera alla Missione Osservazione Elettorale dell'Unione Europea mi è sembrata particolarmente significativa, di alto impatto per la stabilità del paese e nella tradizione dell'impegno svizzero in favore della protezione dei diritti umani e delle attività di promozione della pace. La Nigeria è lo stato più popoloso e con l'economia più grande in Africa.

Il rapporto finale della missione di osservazione elettorale dell'Unione Europea è un documento pubblico.

Diana Ferrari



Nigeria, 2015, Foto: Nena Lukin

Wale in Kirgistan

«Und was hat das damit zu tun, was Du bisher im EDA gemacht hast?» Dies die erstaunte Frage einer Freundin, die mich zwölf Jahre lang mit DEZA-Mandat unterwegs sah.

«Darf ich mitkommen? Ich wollte schon immer Mal in die Karibik!» So die Reaktion des Versicherungsberaters, nachdem ich ihm von meiner neuen Tätigkeit als Wahlbeobachterin erzählt hatte.

«Und? Wie läuft's mit den Meeresbewohnern?» Die Whatsapp-Frage erreichte mich auf meiner ersten Beobachtungsmission. In Kirgistan, notabene.



Das passiert, wenn Wahlen zu Wale werden. Dann ist die Frage angebracht, was das EDA mit Meeresbiologie am Hut hat. Und Meeresbiologie findet nun mal, zumindest aus Versicherungsberaterperspektive, grossmehrfach in der Karibik statt.

Wale auch in Kirgistan zu vermuten, ist übrigens gar nicht mal so abwegig. Meine erste Mission führte mich an den Issyk-Kul-See. 182 km lang, 60 km breit, bis 668 m tief und nach dem Titicacasee der zweitgrößte Gebirgssee weltweit. Endlos scheinende Wassermassen also, bei deren Anblick auch das Auftauchen einer Walflosse möglich scheint. Also: Meeresbewohner in Kirgistan, why not?

Abschliessend zum W-Wort mit und ohne h: Auf meinen Wahlbeobachtungen begleitet mich jeweils eine kleine, steinerne Walflosse. Mein Neffe hat mir das Souvenir aus seiner Wahlheimat Südafrika mitgebracht, augenzwinkernd.

Marie-Thérèse Karlen

Der gegenseitige Blick von aussen

Zur Langzeitbeobachtung gehören regelmässige Besuche bei den Wahlbehörden. So auch in Russland, wo mein Kollege und ich von einer der regionalen Wahlkommissionen sehr freundlich empfangen wurden. Nach einer kurzen Vorstellungsrunde legten wir los mit unseren Fragen. Zum Beispiel: Wie geht ein Wähler vor, der in Nowosibirsk wohnt, sich aber am Wahlsonntag in St. Petersburg aufhält und dort seine Stimme abgeben möchte? Oder: Benötigt der besagte Wähler eine Bescheinigung, um in St. Petersburg abstimmen zu können? Und: Wie wird sichergestellt, dass er von der Wählerliste in Nowosibirsk gestrichen wird?

Plötzlich stellte der Präsident der Wahlkommission eine Gegenfrage: Stimmt es eigentlich, dass in der Schweiz das Frauenstimmrecht erst 1971 eingeführt wurde?

Ja, es stimmt. Und es ist wichtig, dass wir die späte Einführung des Frauenstimm-

rechts in der Schweiz nicht vergessen. Doch die Frage, so schien mir, zielte nicht allein darauf ab. Sie war auch eine Erinnerung daran, dass wir unseren russischen Gesprächspartnern zu nahegetreten waren. Wir machten deshalb einen Schritt zurück und erklärten unser Mandat besser. Wir waren im Auftrag der OSZE im Einsatz und wollten herausfinden, ob die Wahlen in Russland gesetzeskonform und im Einklang mit den internationalen Standards durchgeführt wurden. Dabei spielte mein Herkunftsland eigentlich keine Rolle. Oder höchstens insofern, als die OSZE auch schon Wahlbeobachter in die Schweiz entsandt hat, unter anderem aus Russland.

Beim nächsten Besuch dieser Wahlkommission erwähnte ich das Frauenstimmrecht in der Schweiz übrigens freiwillig. Das Thema hatte sich als Eisbrecher erwiesen.

Alexandra von Arx



Hinter den Kulissen der Wahlbeobachtung

Der Expertenpool für zivile Friedensförderung des EDA beginnt im Januar mit der Planung der Schweizer Teilnahme an Wahlbeobachtungen. Verschiedene Abteilungen des EDA besprechen anhand bestimmter Kriterien (politische Situation, Sicherheit, etc.), an welchen Wahlbeobachtungen sich die Schweiz beteiligt. So entsteht die Jahresplanung der Wahlbeobachtungen, die durch die Staatsekretärin bewilligt wird. Da Wahlen kurzfristig verschoben, abgesagt oder vorgezogen werden können, kommt es aber im Verlaufe des Jahres regelmässig zu Anpassungen.

Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachter, welche eine einwöchige Ausbildung absolvieren, bevor sie in den ersten Einsatz gehen, werden durch den Expertenpool rekrutiert.

Der Expertenpool erhält die Einladungen der Partnerorganisationen (OSZE/EU/OAS) per Email: Einsatzland, Missionssprache, Abreisedatum, Einsatzdauer, Anzahl Wahlbeobachterinnen und -beobachter oder Sicherheitslage sind Eckpunkte, die besonders interessieren. Die Stellen werden innerhalb des Wahlbeobachter-Pools von rund 60 Mitgliedern ausgeschrieben: *Wer ist interessiert und verfügbar? Wer beherrscht die Missionssprache? Und wer kann kurzfristig zu Hause und bei der Arbeit alles stehen und liegen lassen, für bis zu 8 Wochen?* Die Interessierten werden sorgfältig geprüft und die geeignetsten Kandidaturen an die Partnerorganisation weitergeleitet. Sie trifft die definitive Auswahl. Weiter geht's mit der Logistik: Einholung von Visa, Flugbuchungen, Ausrüsten mit Kleinmaterial, Erstellen einer Länderdokumentation und Organisation von Briefings mit der Schweizer Vertretung vor Ort.

Dann ist es soweit: die Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachter reisen ab. Zuerst die Langzeitbeobachterinnen und -beobachter, 6–8 Wochen später die Kurzzeitbeobachterinnen und -beobachter, die jeweils für rund zehn Tage im Einsatz stehen. Die Partnerorganisation empfängt sie am Flughafen im Einsatzland und kümmert sich um alles Weitere. Der Expertenpool bleibt im Hintergrund Anlaufstelle für Anliegen oder Probleme. Nach Einsatzende halten die Wahlbeobachterinnen und -beobachter ihre Erkenntnisse und Erfahrungen in einem Bericht fest. Dieser Bericht wird im EDA an die interessierten Stellen verteilt.

Und schon steht die nächste, geplante oder ungeplante Wahlbeobachtung an. Manchmal, im Herbst, sind es fünf oder sechs gleichzeitig. Dann ist der halbe Wahlbeobachter-Pool zur gleichen Zeit auf fast allen Kontinenten im Einsatz.

Marianne Gerber, Programmverantwortliche Wahlbeobachtungen, EDA



Akteure der internationalen Wahlbeobachtung

Eine Mission der Wahlbeobachtung und Wahlhilfe wird nur nach vorgängiger Einladung des Gastlandes entsandt. Die Schweiz führt keine eigenständige internationale Wahlbeobachtung durch, sondern beteiligt sich jeweils an multilateralen Beobachtermissionen. Die Führungsrolle in diesem Bereich nahmen in den 1980er und frühen 1990er Jahren die Vereinten Nationen ein. Mittlerweile haben andere Organisationen wie die EU, die OSZE oder der Europarat diese Funktion übernommen. Andere regionale Organisationen wie die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die Afrikanische Union (AU), die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) oder die Internationale Organisation der Frankophonie (OIF) beobachten Wahlen jeweils in ihren Regionen. Einige nichtstaatliche Organisationen wie das weltweit aktive Carter Center oder das Electoral Institute for the Sustainability of Democracy in Africa (EISA) engagieren sich ebenfalls in Wahlbeobachtungen.

Die Schweiz entsendet regelmässig Delegationen an Missionen der OSZE, der EU und der OAS.

OSZE

Die Abhaltung von Wahlen und deren internationale Beobachtung ist für die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) von zentraler Bedeutung. In der sogenannten Kopenhagener Erklärung aus dem Jahr 1990 haben sich die Teilnehmerstaaten der OSZE (bzw. der Vorgängerorganisation CSCE) dazu verpflichtet, für nationale Wahlen Beobachterinnen und Beobachter aus den übrigen OSZE-Mitgliedstaaten einzuladen. Dazu gehören heute 57 Staaten aus Europa, Zentralasien und Nordamerika. Für die Planung und Durchführung von Wahlbeobachtungen zuständig ist das OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte ODIHR, das mittlerweile über 300 Wahlbeobachtungen vorgenommen hat, davon 20 alleine im Jahr 2018.

EU

Die erste EU Election Observation Mission fand 1993 während den Parlamentswahlen in Russland statt. Es handelte sich um die ersten allgemeinen Wahlen in Russland nach der Auflösung der Sowjetunion. Bis Ende 2018 hat die EU Beobachterinnen und Beobachter an 189 Wahlen entsandt, davon rund die Hälfte in afrikanischen Staaten. Darüber hinaus bietet die EU Wahlunterstützung an. Diese Langzeitmissionen bestehen aus technischer und/oder materieller Unterstützung, beispielsweise in der Abfassung des Wahlgesetzes, der Planung der Parteienregistrierung oder der Beratung für zivilgesellschaftliche Organisationen, die in die Vorbereitung oder Begleitung des Wahlprozesses involviert sind. Die dritte Form der EU-Missionen besteht aus Election Follow-Up-Missionen. 2014 eingeführt, überprüfen diese Missionen rund zwei Jahre nach einer beobachteten Wahl, inwiefern die Empfehlungen der vorgängigen Wahlbeobachtungsmision umgesetzt worden sind. Bis Ende 2018 hat die EU 14 solcher Missionen durchgeführt.

OAS

Die erste Wahlbeobachtung führte die Organisation Amerikanischer Staaten 1962 in Costa Rica durch. Institutionalisiert hat die OAS Wahlbeobachtungen 1991 mit der Gründung der Abteilung für Demokratieförderung (Unit for Promotion of Democracy UPD) im Generalsekretariat der OAS. Seither ist Wahlbeobachtung der OAS methodologisch wie institutionell standardisiert, was sich in Zahlen ausdrückt: Von den insgesamt 266 Wahlen, die von der OAS seit 1962 auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene beobachtet wurden, fanden nur 30 vor der Einsetzung der UPD statt.

Impressum

Herausgeber:
Eidgenössisches Departement
für auswärtige Angelegenheiten EDA
Politische Direktion
3003 Bern
www.eda.admin.ch/expertenpool

Gestaltung:
Visuelle Kommunikation EDA

Titelbild:
Nigeria 2015, Nena Lukin

Bestellungen:
Information EDA
publikationen@eda.admin.ch

Fachkontakt:
Abteilung Menschliche Sicherheit
Expertenpool für zivile Friedensförderung SEF
Tel.: +41 (0) 58 46 276 71
E-Mail: pd-ams-expertenpool@eda.admin.ch

Diese Publikation ist auch in Französisch, Italienisch und Englisch erhältlich und kann unter www.eda.admin.ch/publikationen heruntergeladen werden.