



**2022/2154(INI)**

27.6.2023

## **ENTWURF EINES BERICHTS**

über die Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat und den Vizepräsidenten der Kommission und Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zu dem Thema „Stärkung des Rechts auf Teilhabe: Legitimität und Resilienz von Wahlprozessen in illiberalen politischen Systemen und autoritären Regimen“  
(2022/2154(INI))

Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten

Berichterstatter Nacho Sánchez Amor

**INHALT**

**Seite**

ENTWURF EINER EMPFEHLUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS .....3

## ENTWURF EINER EMPFEHLUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

**an den Rat und den Vizepräsidenten der Kommission und Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zu dem Thema „Stärkung des Rechts auf Teilhabe: Legitimität und Resilienz von Wahlprozessen in illiberalen politischen Systemen und autoritären Regimen“  
(2022/2154(INI))**

*Das Europäische Parlament,*

- unter Hinweis auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, insbesondere Artikel 21 Absatz 3,
  - unter Hinweis auf den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und die dazugehörige Allgemeine Bemerkung Nr. 25 zum Recht auf Beteiligung an öffentlichen Angelegenheiten, zum Stimmrecht und zum Recht auf gleichberechtigten Zugang zum öffentlichen Dienst,
  - unter Hinweis auf die Artikel 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten,
  - unter Hinweis auf Artikel 5 Buchstabe c des Internationalen Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung,
  - unter Hinweis auf die Grundsaterklärung der Vereinten Nationen für die internationale Wahlbeobachtung,
  - unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 11. April 2000 über Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung durch die EU (COM(2000)0191),
  - unter Hinweis auf die Leitlinien der Vereinten Nationen für Staaten zur wirksamen Umsetzung des Rechts auf Beteiligung an öffentlichen Angelegenheiten,
  - unter Hinweis auf die gemeinsame Mitteilung der Kommission und des Vizepräsidenten der Kommission und Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik vom 25. März 2020 mit dem Titel „EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie 2020-2024“ (JOIN(2020)0005),
  - gestützt auf Artikel 118 seiner Geschäftsordnung,
  - unter Hinweis auf den Bericht des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten (A9-0000/2023),
- A. in der Erwägung, dass die Rechte der Bürger, in regelmäßigen, echten demokratischen Wahlen ihre Stimme abzugeben und gewählt zu werden, grundlegende, international anerkannte Menschenrechte sind;
- B. in der Erwägung, dass gemäß Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte jedermann das Recht hat, an der Gestaltung der öffentlichen

Angelegenheiten seines Landes teilzunehmen, und dass der in widerkehrenden, echten und allgemeinen Wahlen zum Ausdruck gekommene Wille des Volkes die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt sein muss; in der Erwägung, dass dies im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte bekräftigt wird,

- C. in der Erwägung, dass dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte zufolge das Recht auf Teilhabe an freien und fairen Wahlen untrennbar mit anderen Grundrechten verbunden ist, wie dem Recht auf Nichtdiskriminierung, dem Recht auf freie Meinungsäußerung und dem Recht auf friedliche Versammlung und Vereinigung;
- D. in der Erwägung, dass echte demokratische Wahlen ein unverzichtbarer Bestandteil einer inklusiven Regierungsführung sind, da die Bürger den staatlichen Stellen dadurch ein Mandat erteilen;
- E. in der Erwägung, dass über 75 % der Menschen weltweit in nicht demokratischen Ländern leben, wodurch ihre grundlegenden Menschenrechte beschnitten werden; in der Erwägung, dass sich der schrumpfende Spielraum für die Zivilgesellschaft negativ auf das Recht auf Teilhabe an echten Wahlen auswirkt;
- F. in der Erwägung, dass das Recht auf Teilhabe an echten Wahlen in autokratischen und illiberalen Regimen, die Scheinwahlen durchführen, um ihre Macht zu festigen, nicht geachtet wird; in der Erwägung, dass solche Wahlen nicht frei und fair sind, nicht wirklich politisch angefochten werden können und dadurch das passive und aktive Wahlrecht unangemessen eingeschränkt werden;
- G. in der Erwägung, dass autokratische und illiberale Regime zunehmend an einem Narrativ spinnen, mit dem ihre undemokratischen Wahlen als echt dargestellt werden sollen, um im In- und Ausland Legitimität zu erlangen, was aufgrund des undemokratischen Ablaufs dieser Wahlen jeglicher Grundlage entbehrt; in der Erwägung, dass diese vermeintliche Legitimität dann im Inland dazu genutzt wird, dass sich die Bevölkerung dem Regime unterwirft und es sowie dessen Recht, die Herrschaft auszuüben, unterstützt, und um jegliche Opposition gegen das Regime so klein wie möglich zu halten und ihr jegliche Legitimität abzusprechen;
- H. in der Erwägung, dass die Legitimierungsstrategien dieser Regime durch die Schwächung der Unabhängigkeit der Justiz und der Rechtsstaatlichkeit und die allgemeinen Rückschritte in Bezug auf demokratische Verhältnisse in autokratischen und illiberalen Regimen ermöglicht werden;
- I. in der Erwägung, dass autokratische und illiberale Regime neue Wege und Strategien zur vermeintlichen Einhaltung demokratischer Standards entwickelt haben, um mit der Forderung nach vollständiger Einhaltung internationaler Standards der Wahlbeobachtung umgehen zu können, ohne sich offen von diesen lossagen zu müssen; in der Erwägung, dass sie es immer besser verstehen, sich bei den manipulierten Wahlen jeweils gegenseitig internationale Legitimität zu verleihen;
- J. in der Erwägung, dass die Schwere und das Ausmaß der Angriffe auf unparteiische Wahlbeobachter – einschließlich Belästigung, Verleumdung, Drohungen, Rechtsverletzungen und tätliche Angriffe – in den vergangenen Jahren zugenommen

haben, wodurch ein Klima der Ungewissheit und Unsicherheit in Bezug auf ihre wichtige Arbeit geschaffen wurde; in der Erwägung, dass die EU Wahlbeobachter als Menschenrechtsverteidiger betrachtet;

- K. in der Erwägung, dass die Spannungen zwischen Demokratien und autoritären Regimen immer stärker geopolitisch geprägt sind; in der Erwägung, dass die EU aufgrund dieses Trends ihre demokratischen Anliegen auf höchster politischer Ebene geltend machen muss, unter anderem durch das Knüpfen strategischerer Allianzen für die Demokratie und dadurch, dass die Demokratie als strategisches Interesse und als zentraler Bestandteil ihrer geowirtschaftlichen und handelspolitischen Strategien betrachtet wird;
- L. in der Erwägung, dass die EU in Bezug auf das Recht auf Teilhabe einen systematischen Ansatz verfolgen sollte, unter anderem indem sie ihre enge Verbundenheit mit den Menschenrechten, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit unter Beweis stellt;
- 1. empfiehlt dem Rat und dem Vizepräsidenten der Kommission und Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik,

#### ***Aufklärung über das Recht auf Teilhabe an echten Wahlen***

- a) im Rahmen einer viel umfassenderen Strategie für Menschenrechte und Demokratieförderung entschlossenere EU-Maßnahmen zur Förderung und zum Schutz des Rechts auf Teilhabe zu konzipieren und umzusetzen;
- b) zu betonen, dass ein enger Zusammenhang zwischen dem Recht auf Teilhabe an echten Wahlen und anderen Grundfreiheiten besteht, insbesondere der Freizügigkeit, dem Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung, der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie dem Recht auf Nichtdiskriminierung, ohne die die tatsächliche Wahrnehmung des Rechts auf Teilhabe an echten Wahlen unmöglich ist; darüber hinaus die entscheidende Rolle der Rechtsstaatlichkeit in diesem Zusammenhang zu betonen;
- c) das Recht auf Teilnahme am Instrumentarium der EU für das auswärtige Handeln zu straffen;
- d) die Schwierigkeiten anzuerkennen, die Menschen, die unter der Herrschaft autokratischer und illiberaler Regime leben, beim Zugang zu unvoreingenommenen wahlbezogenen Informationen haben und sie von der vom Regime verbreiteten Propaganda zu unterscheiden, einschließlich verlässlicher Informationen über Kandidaten, Wahlpräferenzen und den Ablauf des Wahlprozesses, wodurch sie nur schwer erkennen können, ob Wahlen wirklich auf einem Wettbewerb beruhen und ob die Präferenzen der Bürger in den Wahlergebnissen berücksichtigt werden;

#### ***Instrumente und Verfahren der EU***

- e) dem von autokratischen und illiberalen Regimen verbreiteten Narrativ etwas entgegenzusetzen, wonach sie aufgrund echter Wahlen ein Mandat von ihren Bürgern hätten; in diesem Zusammenhang eine umfassende globale Strategie der

EU auszuarbeiten, um den Instrumenten entgegenzuwirken, die diese Regime zur Legitimierung von Wahlen einsetzen, wie z. B. fingierte Wahlbeobachter anstelle standardisierter internationaler Missionen;

- f) die Verbindung zwischen der Tätigkeit der Wahlbeobachtung und der umfassenderen Unterstützung der EU für Menschenrechte und Demokratie unter Einsatz von politischen Instrumenten und Kooperationsinstrumenten zu stärken; Strategien autoritärer Regime zur Legitimierung von Wahlen als Symptome nicht demokratischer Trends frühzeitig zu erkennen und entsprechend darauf zu reagieren;
- g) gegen die Bestrebungen autokratischer und illiberaler Regime vorzugehen, falsche Wahrnehmungen von der Echtheit der von ihnen manipulierten Wahlen im Inland zu konstruieren; dem Missbrauch von Informations- und Kommunikationstechnologie durch autokratische und illiberale Regime bei Wahlen besondere Aufmerksamkeit zu schenken, wodurch diese zunehmend die Teilhabe mittels der Verbreitung von Propaganda und Desinformation und der Einführung von Beschränkungen des Zugangs zu Informationen über die Ziele und Kandidaten der Opposition beeinträchtigen;
- h) die entscheidende Rolle der Zivilgesellschaft anzuerkennen, wenn es darum geht, der Bevölkerung vor Augen zu führen, dass manipulierte Wahlen jeglicher Legitimität entbehren; Organisationen der Zivilgesellschaft, Menschenrechtsverteidigern und Medien zu unterstützen, und zwar unter anderem durch den Aufbau von Kapazitäten und die Erstellung von Kommunikationsstrategien sowie durch die Erhebung von Daten über Verletzungen des Rechts auf Teilhabe an echten Wahlen; insbesondere die lokalen Wahlbeobachter zu unterstützen, durch deren Aktivitäten die Menschen Vertrauen gewinnen können, dass ihr Recht auf Teilhabe an echten Wahlen geachtet wird;
- i) bei den Projekten im Rahmen des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt und des Instruments für Heranführungshilfe – einschließlich der Unterstützung von Wahlbeobachtern als Menschenrechtsverteidiger – Informationen über echte Wahlen und das Recht der Menschen auf Teilhabe daran im Zusammenhang mit der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung durchgängig zu berücksichtigen; den „Global Campus of Human Rights“ (globalen Menschenrechts-Campus) zu diesem Zweck zu unterstützen;
- j) das Instrumentarium der EU für Kulturdiplomatie und internationale Kulturbeziehungen zu nutzen, um das Recht auf Teilhabe zu stärken, gegen die Narrative autokratischer und illiberaler Regime vorzugehen, mit denen versucht wird, manipulierte Wahlen zu legitimieren, sowie die demokratische Kultur in Drittländern zu stärken;
- k) Initiativen im Bereich der Schulungen und Wissensvermittlung in Bezug auf die Wahlbeobachtung stärker zu unterstützen;
- l) die Möglichkeit der Einführung einer ständigen Einladung zur Wahlbeobachtung

im Rahmen der Demokratieklausele in EU-Abkommen, des Allgemeinen Präferenzsystems und gleichwertiger Mechanismen zu prüfen, da derzeit viele Länder wenig gewillt sind, Einladungen zur Wahlbeobachtung an die EU auszusprechen; die Koordinierungsgruppe Demokratieförderung und Wahlen des Parlaments und ihre Tätigkeit, insbesondere im Rahmen der Wahlbeobachtung, zu unterstützen;

- m) die Ergebnisse der Wahlbeobachtungsmissionen der EU als wesentlichen Bestandteil in den Gesamtrahmen für die Beziehungen zwischen der EU und dem betreffenden Land aufzunehmen;
- n) das Recht auf Teilhabe in Drittländern im Rahmen von EU-Menschenrechtsdialogen anzusprechen;
- o) die globale Sanktionsregelung der EU im Bereich der Menschenrechte gegen Personen einzusetzen, die für schwere Verstöße gegen das Recht auf Teilhabe und gegen demokratische Wahlstandards verantwortlich sind;
- p) die Rolle der Wahlbeobachtungsmissionen der EU anzuerkennen, wenn es darum geht, Beweise dafür vorzulegen, ob es sich bei Wahlen um echte Wahlen handelt, und dieses Instrument weiter zu verbessern, unter anderem durch die Stärkung seiner Sichtbarkeit;

#### ***Handeln der EU in internationalen Gremien***

- q) eine Koalition aus demokratischen Ländern und multilateralen Institutionen wie dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und dem Europarat zu schmieden, um der Legitimierung manipulierter Wahlen in internationalen Foren, insbesondere den Vereinten Nationen, wirksamer entgegenzuwirken;
- r) sich dafür einzusetzen, dass Leitlinien für das Recht auf Teilhabe an Wahlen im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen ausgearbeitet werden, wobei lokale Organisationen der Zivilgesellschaft stärker einbezogen werden sollten; die Durchführbarkeit einer Weiterentwicklung und Systematisierung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 25 zu Artikel 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte zu prüfen, um den Zusammenhang zwischen dem Recht auf Teilhabe und den Menschenrechten und der Demokratie nachzuweisen und damit neue Herausforderungen, einschließlich Desinformation im Internet und der Zunahme autoritärer Tendenzen, bewältigen zu können;
- s) die Untergrabung international entwickelter Standards im Zuge der Bestrebungen der Legitimierung manipulierter Wahlen zu verurteilen; besonderes Augenmerk auf die Narrative zu legen, mit denen alternative Werte als Grundlage für die Legitimität manipulierter Wahlen propagiert werden, wie die normative Vorrangstellung der nationalen Rechtsvorschriften gegenüber international entwickelten Normen, religiöse und traditionelle Werte, kulturelle Eigenheiten oder das Primat der Entwicklung;

- t) eine führende Rolle bei den Bemühungen um eine größere Sichtbarkeit der Grundsatzerklärung der Vereinten Nationen für die internationale Wahlbeobachtung und der Tätigkeit der Organisationen, die sie unterzeichnet haben und sich aktiv an der Wahlbeobachtung beteiligen, einzunehmen; in Erwägung zu ziehen, eine Aktualisierung der Liste der Unterzeichner der Grundsatzerklärung für die internationale Wahlbeobachtung zu fordern, damit ihre Glaubwürdigkeit gestärkt und zwischen echten und fingierten Beobachtungsgruppen klar unterschieden wird; Möglichkeiten zu sondieren, wie Schattenorganisationen und fingierten Beobachtern eine Legitimität abgesprochen werden kann;
  - u) sich für die ausdrückliche Einstufung internationaler und nationaler unparteiischer Wahlbeobachter als Menschenrechtsverteidiger in den einschlägigen multilateralen Foren und als Teil der Kontakte der EU zu anderen internationalen Organisationen einzusetzen und auf den erforderlichen Schutz unparteiischer Wahlbeobachter zu beharren, damit sie ihre Aufgaben unabhängig und in Sicherheit wahrnehmen können;
2. beauftragt seine Präsidentin, diese Empfehlung dem Rat und dem Vizepräsidenten der Kommission und Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zu übermitteln.