

30. TAGUNG
Straßburg, 22.-24. März 2016

CG30(2016)07-prov
8. März 2016

Beobachtung der Kommunalwahlen in der Ukraine (25. Oktober 2015)

Monitoring-Ausschuss
Berichtersteller:¹ Jos WIENEN, Niederlande (L, EPP-CCE)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung) 3

Zusammenfassung

Nach Einladung der ukrainischen Stellen entsandte der Kongress eine erweiterte Delegation, bestehend aus 28 Mitgliedern des Kongresses, 11 Mitgliedern der Parlamentarischen Versammlung und vier Mitgliedern des EU-Ausschusses der Regionen, um die Kommunalwahlen am 25. Oktober 2015 zu beobachten. Vom 01. bis 03. Oktober 2015 wurde ein Vorwahlbesuch nach Kiew organisiert. Am Wahltag unterzogen 24 Teams des Kongresses, die insgesamt 56 Beobachter aus 25 europäischen Staaten einschlossen, die Verfahren in rund 240 Wahllokalen einem Monitoring, in denen Vorsteher, Bürgermeister und Räte auf unterschiedlichen Regierungsebenen der Gebietskörperschaften gewählt wurden. Die gesamte Kongressmission wurde eng mit anderen internationalen Organisationen abgestimmt, vor allem OSZE/ODHIR und den Beobachtern des Europäischen Parlaments.²

Die Wahl fand in einem schwierigen sozialen, wirtschaftlichen, humanitären und unsicheren Umfeld statt, das insbesondere auf die unrechtmäßige Annexion³ der Krim durch die Russische Föderation und die zeitweilige Kontrolle von Teilen der Oblasten Donezk und Luhansk durch illegale bewaffnete Gruppen zurückzuführen ist.

¹Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen

EPP/CCE: Europäische Volkspartei im Kongress

SOC: Sozialistische Gruppe

ILDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe

ECR: Europäische Konservative und Reformisten

NR: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören

² Der Kongress hat weder den zweiten Wahlgang am 15. November noch die verschobenen Wahlen in Mariupol, Krasnoarmiisk und Svatove am 29. November 2015 beobachtet.

³ Siehe Entschließung 68/262 über die territoriale Integrität der Ukraine, die am 27. März 2014 von der UN-Generalversammlung angenommen wurde

Darüber hinaus fanden die Wahlen vor dem Hintergrund der aktuellen Dezentralisierungsreform und der damit verbundenen verfassungsrechtlichen Probleme statt.

Im Großen und Ganzen waren die Stimmabgabe- und Auszählprozesse am Wahltag im Großteil des Landes wettbewerbsorientiert, gut organisiert und transparent, und der Wahlkampf zeigte Achtung vor dem demokratischen Prozess.

Dessen ungeachtet besteht weiterhin die Notwendigkeit einer Reform, insbesondere, aufgrund unterschiedlicher Faktoren, in Bezug auf:

- die Komplexität des Rechtsrahmens für Wahlen an der Basis, einschließlich der Verfahrensbestimmungen;
- die Praxis der willkürlichen Entscheidungsfindung entlang politischer Überzeugungen durch Teile der Wahlverwaltung;
- unklare Bestimmungen für die Parteienfinanzierung;
- das Fehlen unabhängiger Medienberichterstattung, gepaart mit der Dominanz mächtiger Wirtschaftsgruppen;
- Unsicherheiten im Hinblick auf den aktuellen Dezentralisierungsprozess, der Wahlkreise mit veränderter Größe und Form sowie geänderte Zuständigkeiten für die kommunale Regierungsebene vorsieht.

Aus diesem Grund liegt der Schwerpunkt der Empfehlungen des Kongresses auf der grundlegenden Überarbeitung des Rechtsrahmens für Kommunalwahlen, im Einklang mit den internationalen Standards und guten Praktiken, um eine entpolitisierte und professionelle Wahlverwaltung aufzubauen. Die Empfehlung besteht auf einer wirksamen Betrugsprävention. Darüber hinaus ruft der Kongress die ukrainischen Stellen auf, die Rolle unabhängiger Medien bei Wahlkämpfen zu stärken und den Einfluss mächtiger Wirtschaftsgruppen zu beschränken. Generell muss man sich mit der Integrität des Wahlprozesses befassen, um das öffentliche Vertrauen in Wahlen zu stärken und um das, was man als Herzstück einer demokratischen Wahl bezeichnen kann, i.e. eine starke Übereinstimmung zwischen dem Willen der Wähler und dem Wahlergebnis, zu etablieren.

EMPFEHLUNGSENTWURF⁴

1. Nach der Einladung durch den ukrainischen Außenminister, die Kommunalwahlen am 25. Oktober 2015 zu beobachten, verweist der Kongress der Gemeinden und Regionen auf:

a. Artikel 2, Abs. 4 der statutarischen EntschlieÙung (2000)1 des Ministerkomitees über den Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats;

b. die Grundsätze, die in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ETS Nr. 122), die am 11. September 1997 von der Ukraine ratifiziert wurde;

c. die Kongress-EntschlieÙung 395(2015) über seine Geschäftsordnung.⁵

2. Der Kongress bestätigt erneut die Tatsache, dass wahrhaft demokratische Kommunal- und Regionalwahlen Teil eines Prozesses zur Etablierung und Wahrung demokratischer Governance sind, und die Beobachtung der politischen Partizipation auf Ebene der Gebietskörperschaften ein wichtiges Element der Rolle des Kongresses als Hüter der Demokratie in den Gebietskörperschaften darstellt.

3. Der Kongress begrüÙt die Tatsache, dass die ukrainischen Stellen ihre Bemühungen zur Konsolidierung der demokratischen Prozesse vorantreiben und dass die Kommunalwahlen 2015 in allgemein ruhiger, transparenter und gut organisierter Weise durchgeführt wurden.

4. Er erkennt an, dass die Wahlhelfer auf der Ebene der Stadtbezirke größtenteils die Rechte der Wähler am Wahltag gewährleisten konnten, trotz der Komplexität der rechtlichen Bedingungen und der verfahrenstechnischen Unstimmigkeiten.

5. Er stellt mit Zufriedenheit fest, dass die Wählerregistrierung im GroÙen und Ganzen alle einbezog und die Wähler im Allgemeinen in der Lage waren, ihren Willen frei und ohne Einschüchterung auszudrücken.

6. Er bestätigt, dass die Wahlatmosphäre wettbewerbsorientiert war und viele Parteien und Kandidaten einbezog, musste aber mit Bedauern von uneinheitlichen Registrierungen von Kandidaten erfahren und dass das Recht nicht auf allen Gebietskörperschaftsebenen unabhängige Kandidaten zuließ, ungeachtet der Größe der Gebietskörperschaft.

7. Der Kongress zeigt sich jedoch besorgt über Beschwerden eines weit verbreiteten Stimmenkaufs und Versuche, Mitglieder der Wahlverwaltung zu bestechen, insbesondere an Orten mit Kopf-an-Kopf-Rennen einzelner Kandidaten, und über Angriffe auf Kandidaten und Wahlkampfhelfer in einigen Gebieten.

4 Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 12. Februar 2016 vom Monitoring-Ausschuss in Paris angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses:

P. Receveur (Chair), *T. Akyurek* (Stellv.: *F. Genk Unay*), *M. Angelopoulos*, *L. Ansala*, *Z. Antic*, *S. Batson* (Stellv.: *L. Gillham*), *V. Belikov*, *J-M. Belliard* (Stellv.: *J-C. Frécon*), *M. Bepalova*, *P. Billi*, *A. Bogdanovic*, *E. Bohlin* (Stellv.: *H. Hammar*), *Z. Broz*, *A. Buchmann*, *X. Cadoret*, *S. Chernov*, *L. Ciriani*, *M. Cools*, *J. Costa*, *J. Dillon*, *R. Dodd*, *G. Doganoglu*, *J. Folling*, *M. Gauci*, *S. Guckian* (Stellv.: *D. Geoghegan*), *M. Guegan*, *I. Hanzek*, *S. Harutyunyan* (Stellv.: *L. Avetyan*), *E. Harvey*, *B. Hirs* (Stellv.: *M. Hollinger*), *J. Hlinka*, *A. Ibrahimov*, *G. Illes*, *D. Jikia*, *H. B. Johansen*, *M. Juhkami*, *K. Kaiser* (Stellv.: *L. Foerster*), *C. Kalogirou* (Stellv.: *P. Filippou*), *L. Kovacs* (Stellv.: *A. Magyar*), *L. Kroon* (Stellv.: *H. Bergmann*), *C. Lammerskitten*, *F. Lec*, *J-P. Liouville*, *A. Lubawinski*, *T. Margaryan* (Stellv.: *E. Yeritsyan*), *D. Milovanovic*, *V. Mitrofanovas*, *M. Monesi*, *D. Narmania*, *S. Paunovic*, *Z. Pava* (Stellv.: *M. H.*), *H. Pihlajasaari*, *G. Pinto*, *A. Pruszkowski*, *R. Rautava*, *J. Rocklind*, *N. Romanova*, *R. Schafer*, *L. Sfirloaga*, *D. Shakespeare*, *I. Shubin*, *V. Shumada* (Stellv.: *V. Oluyko*), *S. Siukaeva*, *A-M. Sotiriadou*, *P. Thornton*, *A. Torres Pereira*, *M. M. T. Turel*, *A. Ugues*, *K. Van Overmeire*, *V. Varnavskiy* (Stellv.: *A. Borisov*), *L. Verbeek*, *B. Voehringer*, *J. Wiene*, *D. Wrobel*, *S. Yerolatsites* (Stellv.: *A-M. Kremmou*).

N.B.: Die Namen der Mitglieder, die an der Abstimmung teilnahmen, sind kursiv gedruckt.

Sekretariat des Ausschusses: *S. Poirel*

5 Siehe insbesondere die Kapitel XVIII und XIX über die praxisbezogene Organisation der Wahlbeobachtungsmissionen und über die Umsetzung des Dialogs nach den Wahlen.

8. In Anbetracht des Vorstehenden schlägt der Kongress vor, weitere Verbesserungen im Hinblick auf das Wahlgesetz und die praktischen Aspekte des Wahlmanagements vorzunehmen und er ruft die ukrainischen Stellen aus diesem Grund auf:

a. den allgemeinen Rechtsrahmen für Kommunalwahlen unter Beachtung internationaler Standards und guter Praktiken in Wahlfragen zu überarbeiten, um eine einheitliche Entscheidungsgrundlage sowie eine Vorhersagbarkeit und Einheitlichkeit der Gesetzgebung zu erreichen;

b. erneut den Einsatz anderer Wahlsysteme in verschiedenen Gebietseinheiten zu erwägen, gemäß ihrer jeweiligen Einwohnerzahl, um mehr Klarheit für die Wähler und die Wahlverwaltung zu schaffen, eine Unter- und Überrepräsentierung bestimmter Wählerschaften in den Räten (der Regionen, Distrikte, Städte und Stadtbezirke) zu vermeiden und letztendlich die Übereinstimmung zwischen dem Wählerwillen und dem Wahlergebnis zu stärken;

c. in Übereinstimmung mit Absatz b. die Gestaltung der Stimmzettel und den Zugang zu Informationen über die Kandidaten und Wahlprogramme für Wähler zu verbessern, um ihnen den Prozess zu verdeutlichen, insbesondere im Hinblick auf die Folgen ihrer Stimmabgabe (i.e. haben sie für einen konkreten Kandidaten gestimmt?);

d. die Modalitäten im Hinblick auf die Ernennung und Entlassung von Wahlgremien zu überarbeiten, um willkürliche Entscheidungen und korrupte Praktiken zu verhindern und eine Entpolitisierung und Professionalisierung auf allen Ebenen der Wahlverwaltung zu gewährleisten;

e. das Verfahren für die Kandidatenregistrierung zu überarbeiten, um politisch motivierte Ausschlüsse zu verhindern und um unabhängige Kandidaten, die von organisierten Wählergruppen nominiert wurden, in allen Einheiten der Gebietsverwaltung zuzulassen;

f. die Frage der Auflistung der Ergebnisse zu klären und technische Probleme zu lösen;

g. die Umsetzung der bestehenden Gesetze über Wahlbetrug und Verstöße gegen Vorschriften in Bezug auf den Wahlkampf und Parteienfinanzierung zu verbessern.

9. Darüber hinaus fordert der Kongress die ukrainischen Stellen auf, Maßnahmen zur Stärkung der unabhängigen Medienberichterstattung von Kommunalwahlen zu ergreifen, u.a. die Verpflichtung, bezahlte politische Inhalte klar als solche auszuweisen und eine themenorientierte Berichterstattung bei Wahlen zu fördern.

10. Der Kongress ruft die ukrainischen Stellen auf, sich mit der Frage des Wahlrechts von Binnenflüchtlingen zu befassen, dies mit ausreichendem zeitlichem Abstand zu den nächsten Kommunalwahlen. Es sind insbesondere die Wohnortkriterien zu klären, in Übereinstimmung mit der entsprechenden Kongress-Empfehlung 369(2015) über Wahllisten und Wähler, die *de facto* im Ausland leben.⁶

11. Ungeachtet des Konflikts in den östlichen Gebieten der Ukraine und der verfassungsrechtlichen Stagnation in Bezug auf die Gebiete Donezk und Luhansk, müssen der laufende Dezentralisierungsprozess und die Gebietsreform fortgeführt werden. Der Kongress bestätigt erneut seine Unterstützung der ukrainischen Stellen in ihren Bemühungen zur Stärkung der lokalen und regionalen Demokratie.

⁶ Empfehlung 369(2015) ist verfügbar unter <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2304185&Site=COE>
4/4