

47. TAGUNG

Bericht
CG(2024)47-16prov
27. September 2024

Kommunalwahlen in Türkiye (31. März 2024)

Ausschuss für das Monitoring der Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung und der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit auf kommunaler und regionaler Ebene (Monitoring-Ausschuss)

Ko-Berichterstatte¹: David ERAY, Schweiz (R, EPP/CCE)
Vladimir PREBLIC, Slowenien (L, SOC/G/PD)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung) 3
Begründungstext (zur Kenntnisnahme)²

Zusammenfassung

Auf Einladung der türkischen Behörden entsandte der Kongress eine Wahlbeobachtungsmission zur Bewertung der am 31. März 2024 abgehaltenen Kommunalwahlen in dem Land. Am Wahltag besuchten 11 Teams etwa 140 Wahllokale, um die Wahlabläufe von der Eröffnung bis zur Schließung und Auszählung zu beobachten. Vor der eigentlichen Mission führten die vom Kongress beauftragten Beobachter am 7. und 8. März 2024 online Vorbesprechungen durch.

Insgesamt stellte die Kongressdelegation fest, dass die Wahlen 2024 trotz der im Vorfeld der Wahlen festgestellten Mängel und vor dem Hintergrund der schwierigen wirtschaftlichen Lage und des Wiederaufbaus nach dem Erdbeben ruhig und professionell verlaufen sind. Sie würdigte das große Engagement der Wähler und Kandidaten für die lokale Demokratie bis auf die den Bürgern am nächsten stehende Ebene und begrüßte die breite Akzeptanz der Ergebnisse. Der Wahlkampf verlief kompetitiv und bot den Wählern zahlreiche Alternativen. Zugleich blieb er zu sehr auf die nationale Politik fokussiert und wurde durch zahlreiche Vorwürfe des Missbrauchs öffentlicher Mittel und offizieller Ämter überschattet.

Die Delegation stellte fest, dass die meisten der 2019 formulierten Empfehlungen des Kongresses unberücksichtigt blieben, insbesondere die Maßnahmen zur Gewährleistung gleicher Ausgangsbedingungen für alle Kandidaten, die eine Grundvoraussetzung für echte demokratische Wahlen auf lokaler und regionaler Ebene bleiben. Um künftige Wahlen inklusiver zu gestalten, empfahl die Kongressdelegation außerdem, die weitreichenden Einschränkungen des aktiven und passiven Wahlrechts sowie der Meinungsfreiheit zu überdenken, für eine höhere Genauigkeit der Wählerlisten zu sorgen, die Beteiligung von Frauen und Jugendlichen an Wahlen zu stärken und die Anstrengungen zur Gewährleistung der Zugänglichkeit von Wahllokalen fortzuführen. Schließlich begrüßte die

1. L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
EPP/CCE: Fraktion der Europäischen Volkspartei im Kongress
SOC/G/PD: Fraktion der Sozialisten, Grünen und Progressiven Demokraten
ILDG: Fraktion der Unabhängigen und Liberaldemokraten
ECR: Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformer
NR: Mitglieder, die keiner Fraktion des Kongresses angehören
2 Nur auf Französisch und Englisch verfügbar.

Kongressdelegation, dass die Entwicklungen nach den Wahlen auf einen erfolgreichen demokratischen Machtwechsel hinzudeuten scheinen, bedauerte jedoch erneut die Entscheidung des Innenministeriums, auf umstrittene Artikel des Gemeindegesetzes zurückzugreifen, wonach anstelle eines gewählten Bürgermeisters ein Treuhänder eingesetzt werden kann.

EMPFEHLUNGSENTWURF³

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates („der Kongress“) verweist auf:
 - a. Artikel 1, Absatz 3 der statutarischen Entschließung CM/Res (2020)1 des Ministerkomitees über den Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates;
 - b. die Grundsätze der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ETS Nr. 122), die von Türkei am 9. Dezember 1992 ratifiziert wurde;
 - c. Kapitel XIX der Regeln und Verfahren für die praktische Organisation von Wahlbeobachtungsmissionen;
 - d. die frühere Empfehlung 439(2019) des Kongresses zu den Kommunalwahlen in Türkiye und zur Wiederholung der Bürgermeisterwahl in Istanbul (31. März und 23. Juni 2019);
 - e. die Einladung der türkischen Behörden vom 18. Januar 2024 zur Beobachtung der Kommunalwahlen am 31. März 2024.
2. Der Kongress bekräftigt die Tatsache, dass die Durchführung wirklich demokratischer Kommunal- und Regionalwahlen Teil eines Prozesses zur Schaffung und Aufrechterhaltung einer demokratischen Regierungsführung ist und dass die Beobachtung von Wahlen auf lokaler Ebene ein Schlüsselement der Rolle des Kongresses als Hüter der Demokratie auf lokaler und regionaler Ebene darstellt. Er bedauert daher sehr, dass eines der Mitglieder der Kongressdelegation von den Behörden nicht akkreditiert wurde.
3. Der Kongress stellt fest, dass der rechtliche Rahmen insgesamt noch erhebliche Lücken und weitreichende Einschränkungen aufweist, welche demokratischen Wahlen auf lokaler und regionaler Ebene nicht in vollem Umfang förderlich sind, insbesondere in Bezug auf die Meinungsfreiheit, die Einschränkung des aktiven und passiven Wahlrechts und die Unabhängigkeit der Justiz. Einige dieser Unzulänglichkeiten widersprechen den internationalen und europäischen Normen im Hinblick auf Wahlen und stehen nicht im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.
4. Der Kongress stellt mit Befriedigung fest, dass:
 - a. der Wahltag ruhig und gut organisiert verlief und die unter der Leitung des Hohen Wahlausschusses (SEC) stehende Wahlverwaltung gut vorbereitet war sowie pünktlich und effizient arbeitete, auch in den von den Erdbeben 2023 betroffenen Gebieten;
 - b. der Wahlkampf kompetitiv und mit weniger Einschränkungen für die Kandidaten verlief, mit den Wählern in Kontakt zu treten, als dies 2019 der Fall war, und er in gewissem Maße als weniger sicherheitsorientiert und weniger konfrontativ wahrgenommen wurde als frühere Wahlkämpfe seit dem gescheiterten Putschversuch;
 - c. die türkischen Bürgerinnen und Bürger echtes Engagement für die lokale und regionale Demokratie bis hin zur ihnen am nächsten gelegenen Ebene gezeigt haben, indem sie zur Wahl gegangen sind und sich in großer Zahl zur Wahl gestellt haben, aber auch indem sie sich aktiv an der Arbeit der Wahlorganisation beteiligt haben;
 - d. eine dreimonatige Wohnsitzauflage für die Eintragung in das Wählerverzeichnis eingeführt wurde, um die betrügerische Abwanderung von Wählern einzudämmen, ergänzt durch einen Schutzmechanismus, der den Entzug des Wahlrechts in Grenzen hält;
 - e. die Verwendung von mobilen Wahlurnen und Hilfsmitteln zur Unterstützung von Wählern mit Sehbehinderungen zu einer inklusiveren Stimmabgabe beigetragen hat, ebenso wie die gute Zugänglichkeit der meisten Wahllokale in den Erdgeschossen, an welche Wähler mit Mobilitätseinschränkungen zugeteilt werden konnten;

³ Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der vom Monitoring-Ausschuss am 2. Juli 2024 angenommen wurde.

f. die vorläufigen Ergebnisse von allen Kandidaten schnell anerkannt wurden, selbst in Fällen, die zu politischen Wechslen führten, und Nachzählungen zügig durchgeführt wurden;

g. einige politische Parteien sich bemühten, mehr Frauen in die Kommunalpolitik, auch in Führungspositionen, zu bringen, was sich in einem leichten, aber spürbaren Anstieg von Frauen in Entscheidungspositionen niederschlug;

h. seit 2019 erfreulicherweise nur ein einziger Fall beobachtet wurde, in dem die Provinzwahlleitung einen gewählten Bürgermeister durch den Kandidaten mit dem zweitbesten Ergebnis ersetzt hat (in der Provinz Van); dieser Fall wurde später durch eine Entscheidung des SEC annulliert;

i. trotz des Fehlens eines Rechtsrahmens zur Regelung der Wahlbeobachtung den Kongressbeobachtern dank der Bemühungen des SEC ungehinderter Zugang zum Wahlgesehen gewährt wurde.

5. Gleichzeitig bringt der Kongress seine Besorgnis über die folgenden Punkte zum Ausdruck:

a. die Wahlverwaltung war zwar gut aufgestellt, litt aber immer noch unter einem offensichtlichen Mangel an Unabhängigkeit und Transparenz und kommunizierte nur teilweise mit der breiten Öffentlichkeit über vorläufige Ergebnisse, Entscheidungen und Treffen;

b. es gab nach wie vor Einschränkungen des Wahlrechts, einschließlich für Wehrpflichtige und Strafgefangene, sowie eingeschränkte Wählbarkeit aufgrund des Entzugs der Bürgerrechte, wodurch Tausende von Menschen *de facto* von der Teilnahme an den Wahlen ausgeschlossen wurden, vor allem im Südosten;

c. Probleme im Zusammenhang mit der Genauigkeit der Wählerlisten wirkten sich auf die Integrität des Wahlprozesses aus, insbesondere aufgrund glaubwürdiger Behauptungen über betrügerische Wählerwanderungen im Osten des Landes und Wähler mit derselben Adresse, die in verschiedenen Wahllokalen registriert waren;

d. da der offizielle Wahlkampf nur 10 Tage dauerte, fand der größte Teil des Wahlkampfes unzureichend reguliert oder unreguliert statt und gewährleistete keine gleichen Ausgangsbedingungen für die Kandidaten, was jedoch eine Grundvoraussetzung für echte demokratische Wahlen darstellt;

e. parallel dazu wurde der Wahlkampf durch zahlreiche Vorwürfe des Missbrauchs staatlicher Mittel und offizieller Ämter überschattet, die den Kandidaten der Regierungspartei einen ungerechtfertigten Vorteil verschafften; der Wahlkampf wurde als nationaler Wettbewerb wahrgenommen, in dem der Präsident der aktivste Protagonist war und nicht an die Einhaltung bestimmter Wahlkampfregeln (Verbot der Wahlwerbung am Wahltag) gebunden war. Diese Situation trug dazu bei, dass sich der Wahlkampf zu sehr auf die nationale Politik konzentrierte und die Grenzen zwischen dem Staat und der Regierungspartei verwischt wurden;

f. trotz zunehmender Forderungen seitens der Bürger nach Transparenz blieb die Parteien- und Wahlkampffinanzierung unzureichend geregelt, wodurch der Grundsatz gerechter Wahlkampfbedingungen für alle Kandidaten in Frage gestellt wurde;

g. die Verschlechterung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und der Situation der Medien, die ein Klima der Einschüchterung, der Unterdrückung und einer allgemein verbreiteten Selbstzensur erzeugte, um strafrechtlicher Verfolgung zu entgehen, führte dazu, dass die Bürger keine unvoreingenommenen und ausgewogenen Informationen erhielten; außerdem wurden die Vorschriften zur Gewährleistung der Unparteilichkeit der Medienberichterstattung regelmäßig missachtet, auch von den für die Medienaufsicht zuständigen staatlichen Stellen;

h. am Wahltag wurden einige Ungereimtheiten festgestellt, insbesondere das Fehlen von Vorschriften und die Verwirrung über die Organisation der Wahlen der Muhtars (Dorf- oder Ortsvorsteher), die Anwesenheit von Kandidaten in der Nähe der Wahllokale, die in einigen Fällen in tätliche Auseinandersetzungen mündete, die starke Präsenz von Sicherheitskräften, die zuweilen als

einschüchternd empfunden werden konnte, die Überfüllung der Wahllokale und die übereilten Auszählungen;

i. die Zugänglichkeit war in einigen Räumlichkeiten nicht immer gewährleistet, insbesondere in Wahllokalen, die sich nicht im Erdgeschoss befanden, und das Verfahren der assistierten Stimmabgabe wurde nicht überall einheitlich angewandt; mobile Wahlurnen standen nur für bettlägerige Wähler in Bezirks- und Provinzzentren zur Verfügung, was *de facto* zu einer Ungleichbehandlung von in Dörfern lebenden Wählern führte;

j. die wenig transparente Beilegung von Wahlstreitigkeiten, die nach wie vor hinter verschlossenen Türen stattfand und weiterhin als politisch voreingenommen wahrgenommen wurde und keiner abschließenden unabhängigen gerichtlichen Überprüfung unterzogen wurde;

k. Frauen und Jugendliche sind in Entscheidungspositionen auf lokaler und regionaler Ebene nach wie vor unterrepräsentiert, wie auch auf allen Ebenen der Wahlverwaltung;

l. das Innenministerium setzte anstelle eines gewählten Bürgermeisters in der Gemeinde Hakkari einen Treuhänder ein, die jüngste Anwendung einer langjährigen Praxis, die nach Ansicht des Kongresses und der Venedig-Kommission das Wesen der kommunalen Selbstverwaltung untergräbt und auf einer sehr weiten Auslegung von Straftaten im Zusammenhang mit Terrorismus beruht;

m. nicht zuletzt ist die Wahlbeobachtung in der türkischen Gesetzgebung nicht vorgesehen, so dass unabhängigen inländischen Beobachtern kein Zugang zum gesamten Wahlprozess gewährt wurde, was im Widerspruch zu den internationalen Verpflichtungen von Türkiye steht.

6. In Anbetracht der obigen Ausführungen fordert der Kongress die türkischen Behörden auf:

a. die Wahlgesetzgebung klarer zu gestalten und alle wahlrelevanten Gesetze zu harmonisieren, um einen kohärenten Rahmen für die Wahlen zu schaffen und gleiche Ausgangsbedingungen zu garantieren;

b. allzu weitgehende Einschränkungen der Versammlungs- und Meinungsfreiheit aufzuheben, um wieder ein Umfeld zu schaffen, das echten demokratischen Wahlen in vollem Umfang förderlich ist;

c. die Transparenz der Entscheidungsfindung auf allen Ebenen der Wahlverwaltung zu verbessern, durch die Bereitstellung von Aufzeichnungen, die Freigabe für die Öffentlichkeit oder das Streaming von Sitzungen des SEC, die zeitnahe Veröffentlichung von Entscheidungen und Ergebnissen im Internet und die Möglichkeit für einheimische Wahlbeobachter, den gesamten Wahlprozess zu verfolgen;

d. die Wahlrechtsbeschränkungen für Militärkadetten und Wehrpflichtige sowie anderer pauschaler Beschränkungen des Wahlrechts und des passiven Wahlrechts aufzuheben, um einen inklusiveren Wahlprozess zu ermöglichen;

e. weitere Anstrengungen zu unternehmen, um die Genauigkeit der Wählerlisten weiter zu verbessern und betrügerische Wählerregistrierungen proaktiv zu untersuchen und zu sanktionieren; die Maßnahmen zur Verlegung und Zusammenlegung von Wahllokalen und zur Zuweisung von Wählern aus demselben Gebiet an verschiedene Wahllokale im Hinblick auf die diesbezügliche Stellungnahme der Venedig-Kommission zu überprüfen;

f. eine Verlängerung des offiziellen Wahlkampfzeitraums auf mehr als 10 Tage in Erwägung zu ziehen, um faire und gleiche Regeln für alle Kandidaten zu schaffen;

g. die Vorschriften und Ermittlungen in Fällen von Missbrauch von Verwaltungsressourcen und offiziellen Ämtern in der Zeit vor den Wahlen zu verschärfen und die Mitwirkung des Präsidenten der Republik an den Kommunalwahlen zu präzisieren; die Wiedereinführung der Praxis der Ernennung von zur Unparteilichkeit verpflichteten Fachministern in den für die Wahlen zuständigen Schlüsselministerien zu prüfen, um das Vertrauen in die Unparteilichkeit des Prozesses zu stärken;

h. dringend strengere Vorschriften für die Parteien- und Wahlkampffinanzierung zu erlassen, z.B. durch die Festlegung einer Obergrenze für Wahlkampfausgaben, und einen wirksamen Aufsichtsmechanismus einzuführen, um Transparenz, Integrität und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten, wie dies von der Staatengruppe gegen Korruption des Europarates (GRECO) empfohlen wird;

i. entschlossene Schritte zu unternehmen, um die Gesamtsituation der Medien zu verbessern und ein wirksames Medienüberwachungssystem einzurichten, um eine unparteiische Medienberichterstattung, insbesondere der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, zu gewährleisten, und Hindernisse für die freie Meinungsäußerung von Journalisten zu beseitigen, insbesondere im Zusammenhang mit dem übermäßigen Rückgriff auf strafrechtliche Verfolgung und Inhaftierung aus Gründen der Terrorismusbekämpfung, irreführender Informationen oder Verleumdung, vor allem im Kontext von Wahlen;

j. am eigentlichen Wahltag Vorschriften für die Wahl von Muhtars einzuführen, insbesondere im Hinblick auf die Rahmenbedingungen für den Wahlkampf und die Anwesenheit von Kandidaten in der Nähe der Wahllokale, um Überfüllung und tätliche Auseinandersetzungen zu verringern, und, sofern die Sicherheitslage dies zulässt, zu erwägen, die Polizeipräsenz in und um die Wahllokale einzuschränken und das Recht, Strafverfolgungsbehörden einzuschalten, nur den Wahlleitern zu gewähren;

k. weitere Anstrengungen zu unternehmen, um die Zugänglichkeit der Räumlichkeiten zu gewährleisten und mobile Wahlurnen unabhängig vom Wohnort der Wähler einzusetzen und die Mitarbeiter in den Wahllokalen über die Verfahren der assistierten Stimmabgabe aufzuklären und zu schulen;

l. Schritte zu erwägen, um die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des SEC zu erhöhen und einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf sowie die Transparenz und rechtliche Integrität des Mechanismus zur Beilegung von Wahlstreitigkeiten zu stärken, unter anderem dadurch, dass die Entscheidungen des SEC einer abschließenden Überprüfung durch ein unabhängiges Justizorgan unterzogen werden;

m. Maßnahmen einzuführen, wie z.B. eine Geschlechterquote von 30 %, um die Präsenz von Frauen in kommunalpolitischen Entscheidungspositionen und als Mitglieder der Wahlverwaltung zu stärken, und Anreize zur Förderung der Beteiligung junger Menschen zu erwägen;

n. in Übereinstimmung mit der Stellungnahme der Venedig-Kommission von 2020 zur Ersetzung von gewählten Kandidaten und Bürgermeistern sicherzustellen, dass die Nichtwählbarkeit von Kandidaten vor den Wahlen geprüft wird und auf einer rechtskräftigen strafrechtlichen Verurteilung beruht, Artikel 45 Absatz 1, der 2016 in das Gemeindegesetz eingefügt wurde, aufzuheben und im Falle der Absetzung eines Bürgermeisters alternative Lösungen in Betracht zu ziehen, um den Wählerwillen zu respektieren, wie zum Beispiel die Erlaubnis für die Gemeinderäte, einen Ersatzbürgermeister zu wählen, oder die Wiederholung der Bürgermeisterwahlen;

o. ein Gesetz über die Akkreditierung von inländischen und internationalen Wahlbeobachtern zu verabschieden und die Wahlbeobachtung durch diese Akteure zu einem normalen Verfahren zu erheben, ohne dass der SEC besondere Maßnahmen beantragen muss; außerdem sollte er nicht in die Zusammensetzung künftiger internationaler Wahlbeobachtungsmissionen eingreifen, die der Kongress auf der Grundlage seiner Regeln und Verfahren festlegt.

7. Der Kongress fordert das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung des Europarates auf, diese Empfehlung zu den Kommunalwahlen 2024 in Türkiye und die beigefügte Begründung bei ihren Aktivitäten in Bezug auf diesen Mitgliedsstaat zu berücksichtigen.