

Geplante Wahlrechtänderung in der Moldau

Am 6. März 2017 stellte die regierende Demokratische Partei (PDM) der Republik Moldau eine Gesetzesinitiative vor, die einen grundlegenden Wechsel des Wahlrechts für die regulär Ende 2018/Anfang 2019 anstehenden Parlamentswahlen vorsieht. Diese Wahlrechtänderung ist in hohem Maße kontrovers und kann zur Schicksalsfrage werden, über die sich die demokratische und europäische Entwicklung in der Moldau entscheidet.

Während die 101 Mandate im Parlament bislang durch ein reines Verhältniswahlrecht und die Wahl von Parteilisten bestimmt wurden, sollen Abgeordnete künftig in ebenfalls 101 neu zu bildenden Wahlkreisen nach dem Mehrheitswahlrecht direkt gewählt werden. Ausdrücklich sollen dadurch auch Chancen für die Wahl parteiunabhängiger Kandidaten geschaffen werden. Zugleich wird die Möglichkeit vorgesehen, Abgeordneten das Mandat durch ein Referendum im Wahlkreis während der Legislaturperiode wieder zu entziehen. Für die Diaspora und die separatistische Region Transnistrien sollen dabei eigene Wahlkreise gebildet werden, wobei die Frage nach deren Anteil und der Umsetzbarkeit dieses Ansatzes offen bleibt.

Begründet wird die Wahlrechtänderung mit einem fehlenden Kontakt zwischen Abgeordneten und Wählern, der Kontrolle der jeweiligen Parteiführungen über die Wahllisten sowie einer daraus resultierenden Abhängigkeit der Abgeordneten, die zur Vernachlässigung des Wählerwillens führe. Tatsächlich ist das Vertrauen der Wähler in das

Parlament und Parteien im Allgemeinen sehr niedrig. Dabei beruft sich die PDM selbst auf den Willen der Wähler, die ihren eigenen Erhebungen nach zu mehr als 75 Prozent diese Wahlrechtänderung einforderten. Aktuelle unabhängige Umfragen liegen immerhin gut 40 Prozent (für ein gemischtes System) und knapp 60 Prozent Unterstützung. Popularität genießt dabei offenbar besonders die Möglichkeit einer Abwahl von Abgeordneten. Deren Vereinbarkeit mit der Verfassung und internationalen Standards ist aber so zweifelhaft, dass sie in der endgültigen Fassung des Gesetzes wohl nicht mehr enthalten wäre.

Problematisch ist, dass die PDM selbst sowohl der größte Nutznießer demokratisch fragwürdigen Verhaltens von Abgeordneten ist, als auch unter den politischen Kräften auf das geringste Vertrauen beim Wähler trifft. Bei der letzten Parlamentswahl erlangte die PDM 16 Prozent. Ihr einziger gewählter Koalitionspartner, die Liberale Partei (PL), erhielt 10 Prozent. Die Regierungsmehrheit kam nur zustande, indem bislang 29 Abgeordnete die Seiten wechselten, von Oppositionspartien zum Regierungslager. Es ist damit auch eine als solche gar nicht gewählte Parlamentsmehrheit, die das Wahlrecht ändern will.

Hinzu kommt, dass die Regierungsmehrheit mit dem bestehenden Wahlrecht keine Aussicht auf den Macherhalt hat. Dem Vorsitzenden der PDM, Vlad Plahotniuc, ist es zwar gelungen, eine weitgehende Kontrolle über Parlamentsmehrheit und Regierung,

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

REPUBLIK MOLDAU
HANS MARTIN SIEG

Mai 2017

www.kas.de/moldau

staatliche Institutionen, administrative Ressourcen und Medien zu erlangen. Er und seine Partei verfügen aber kaum über Vertrauen in der Bevölkerung. Seit der Regierungsbildung im Dezember 2015 liegt die PDM in Umfragen konstant bei etwa 4 Prozent, die PL kommt auf 1-2 Prozent. Hingegen kommen die pro-russische Partei der Sozialisten (PSRM) des neu gewählten Präsidenten Dodon auf 30-40 Prozent, und die Parteien der pro-europäischen Opposition um die Partei Aktion und Solidarität (PAS) von Maia Sandu und die Plattform Würde und Wahrheit (PPDA) von Andrei Nastase auf 25-35 Prozent. Bei der Präsidentschaftswahl vom November kamen nur die Kandidaten der pro-russischen und der pro-europäischen Opposition (deren Kandidatin Sandu 48 Prozent erhielt) in die Stichwahl.

Kritiker einer Wahlrechtänderung besonders aus der Zivilgesellschaft und der pro-europäischen Opposition wenden ein, dass sich Wahlen in 101 Wahlkreisen leichter beeinflussen oder sogar manipulieren ließen als in einer nationalen Verhältniswahl. Die PDM hat starke lokale Strukturen etabliert und kontrolliert einen großen Teil der lokalen Verwaltungen. Demgegenüber verfügt insbesondere die pro-europäischen Opposition schon auf nationaler Ebene über einen nur sehr begrenzten Zugang zu Medien und Finanzen. In einem Großteil der einzelnen Wahlkreise bliebe ihr die Möglichkeit, effektiv am politischen Wettbewerb teilzunehmen, weitgehend verwehrt. Zwar hätten auch die PDM und ihre Kandidaten als solche wenig Chancen gewählt zu werden. Das Regierungslager könnte aber auf eine entscheidende Unterstützung durch unabhängige Abgeordnete setzen.

Die Opposition befürchtet, dass in vielen, wenn nicht der Mehrzahl der Wahlkreise, formal unabhängige Kandidaten gewählt würden, die sich nach der Wahl der PDM anschließen oder als Mehrheitsbeschaffer für die Regierung dienen. Als Beispiel wird dabei auf Wahlen zur Volksversammlung in

der autonomen Region Gagausien verwiesen, wo ein solches Szenario bereits eingetreten ist. Tatsächlich dürfte eine Wahlrechtänderung vor allem zu Lasten der pro-europäischen Opposition gehen. Während die pro-europäische Opposition nach Umfragen konstant etwa 30-35 Mandate bei einer Parlamentswahl mit dem bestehenden Wahlrecht erwarten könnten, rechnen ihre Führungen mit zusammen möglicherweise lediglich fünf oder weniger Mandaten unter dem Mehrheitswahlrecht.

Die Moldau hat eine parlamentarische Regierungsform. Da die Wähler mit der Wahl der Abgeordneten zugleich die Zusammensetzung der Regierung bestimmen und nur Parteien dafür klare politische Alternativen bieten, setzt gerade das Mehrheitswahlrecht ein konsolidiertes Parteiensystem voraus. Da dieses in der Moldau aber nur sehr bedingt gegeben ist, besteht ein Risiko, dass die Wahlergebnisse im Ergebnis zufällig oder sogar willkürlich wirken können, indem in vielen Fällen nur sehr geringe relative Mehrheiten entscheiden könnten, wer gewählt würde oder gegebenenfalls in eine Stichwahl käme und sich insbesondere aus einer Wahl unabhängiger Kandidaten in der Regel keine Präferenz und damit auch kein Mandat für die Regierungsbildung ableiten ließe.

Dementsprechend ist die Wahlrechtänderung in der Moldau sehr umstritten. Innerhalb des Regierungslagers wird sie von der PL abgelehnt, deren Führung aber kaum über die Macht verfügen dürfte, sie zu verhindern. Die pro-europäische Opposition lehnt eine Abkehr vom Verhältniswahlrecht ebenfalls strikt ab, verfügt aber nur noch über eine Handvoll Stimmen im Parlament; denn PAS und PPDA wurden erst nach der letzten Parlamentswahl gegründet, als Reaktion auf die darauf folgenden politischen Krisen und den resultierenden Vertrauensverlust der Wähler in die etablierten politischen Kräfte. Die Ergebnisse der Präsidentschaftswahl deuten ebenso wie die Umfra-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

REPUBLIK MOLDAU

HANS MARTIN SIEG

Mai 2017

www.kas.de/moldau

gen darauf hin, dass nahezu die Hälfte der Wählerschaft nicht mehr im Parlament repräsentiert ist.

Die PSRM hat die Gesetzesinitiative der PDM ebenfalls abgelehnt. Sie könnte sich jedoch mit der Regierungsmehrheit auf ein gemischtes System verständigen, bei dem jeweils die Hälfte der Abgeordneten durch das Verhältnis- bzw. das Mehrheitswahlrecht bestimmt würden. Als stärkste Einzelpartei und als einzige Partei, die neben der PDM über eine ausgebaute territoriale Struktur verfügt, könnte auch die PSRM vom Mehrheitswahlrecht profitieren. Während die PSRM nach allen Umfragen bislang nur eine relative Mehrheit der Mandate in der nächsten Parlamentswahl zu erwarten hätte, könnte ihr das neue Wahlrecht auch die Chance auf eine absolute Mehrheit eröffnen.

Der Gesetzentwurf wurde bereits Anfang April der Venedig-Kommission zur Begutachtung vorgelegt. 2014 hatte die Venedig-Kommission schon einmal ein ähnliches Gutachten erstellt, als die PDM ein gemischtes Wahlsystem einführen wollte. In diesem Gutachten sind bereits viele der kritischen Fragen enthalten, die auch der jetzige Gesetzentwurf aufwirft, insbesondere hinsichtlich:

- der Anforderung, grundlegende Wahlrechtänderungen nur aufgrund breiten nationalen Konsens anzustreben,
- einer fairen Berücksichtigung der Diaspora (etwa 30 Prozent der potentiellen Wähler und bei der letzten Präsidentschaftswahl 8 Prozent der tatsächlichen Wähler),
- einer praktikablen Einbeziehung der Wähler aus Transnistrien,
- eines ausgewogenen Zuschnitts der Wahlkreise (der schon administrativ in der verbleibenden Zeit

allenfalls schwerlich zu bewältigen ist),

- und schließlich auch ausdrücklich des Risikos, dass parteiunabhängige Kandidaten tatsächlich „beeinflusst werden durch lokale Geschäftsleute oder andere Akteure, die ihre eigenen speziellen Interessen verfolgen“.¹

Grundsätzliche Einwände gegen die Einführung des Mehrheitswahlrechts kann die Venedig-Kommission jedoch nicht erheben, sodass die Regierungsmehrheit die Wahlrechtänderung auch trotz kritischer Anmerkungen weiter verfolgen kann. Offen ist darüber hinaus, welche Position die maßgeblichen internationalen Entwicklungspartner der Moldau einnehmen, insbesondere die EU, mit der die Moldau immerhin durch ein Assoziationsabkommen verbunden ist.

¹ Joint Opinion on the Draft Law Amending the Electoral Legislation of the Republic of Moldova, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 47th meeting (Venice, 20 March 2014) and by the Venice Commission at its 98th Plenary Session (Venice, 21-22 March 2014): [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2014\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2014)005-e), S. 4.