

Wahlrechtsreform in Albanien: Zwischen Trippelschritten und Tatendrang

Mit dem Beginn des Jahres 2014 erhielt Albanien den EU-Kandidatenstatus. Damit wurden Albanien Reformvorschläge unterbreitet, deren Erfüllung die Grundlage für den Beginn der Beitrittsverhandlungen ist. Neben der Erfüllung der fünf Schlüsselkriterien zählt dazu auch die Verabschiedung einer Wahlrechtsreform. Freie und faire Wahlen sind insofern essentiell für Albanien's weiteren Fortschritt auf dem Weg zum EU-Beitritt.

Was hat sich seit 2014 im Bereich der Wahlrechtsreform in Albanien getan und welche Verbesserungen müssen noch dringend in Angriff genommen werden? Während es einige begrüßenswerte Fortschritte gab, hat sich gemessen an den weitreichenden Forderungen von EU, OSZE/ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights) und der Venedig-Kommission des Europarates, welche Staaten verfassungsrechtlich berät, wenig getan. Die Umsetzung der Empfehlungen von OSZE/ODIHR und Venedig-Kommission ist jedoch zentral, denn bereits 2014 betonte die EU deren Leuchtturmfunktion.

Der EU-Fortschrittsbericht 2016

Welche Zwischenbilanz gibt also der von der EU-Kommission im November 2016 veröffentlichte Fortschrittsbericht bezüglich der Wahlrechtsreform? Sowohl der Bericht als auch der Beschluss der EU-Außenminister einen Monat später verliehen den Forderungen nach einer Wahlrechtsreform Nachdruck. Der Fortschrittsbericht thematisierte die Wahlrechtsreform als eines der politischen Ziele zur Konsolidierung der Demokratie. Dabei räumte er ein, dass Albanien

bereits einige Fortschritte gemacht hat, wie zum Beispiel durch die Einrichtung eines parlamentarischen Ad-Hoc-Ausschusses. Dem Ausschuss gehören Repräsentanten aller im Parlament vertretenen Parteien an und er wird gemeinsam von einem Vertreter der Regierungs- und der Oppositionspartei geleitet.

Entsprechend der leitenden OSZE/ODIHR-Empfehlungen betonte der Fortschrittsbericht die Wichtigkeit, noch vor den Parlamentswahlen im Juni 2017 ein neues Wahlgesetz zu verabschieden und umzusetzen. Als dringliches Problem wurde zum einen die Politisierung der Wahlbehörde hervorgehoben. Besonders Ernennungen in der unteren Wahlbehörde seien stark von politischen Erwägungen beeinflusst. Zum anderen wurde bemängelt, dass es kein unabhängiges und haftbares System für die Überprüfung der Partei- und Wahlkampffinanzierung gibt. Die bisherige Struktur und Autorität der zentralen Wahlkommission (KED) sei dafür nicht ausreichend, weil die Gesetzesgrundlage keine Möglichkeiten bietet, bereits vor dem Wahltag die Ausgaben für die Wahlkampagnen zu kontrollieren. Albanien verfehlte die Reform dieser Punkte.

Die Parlamentswahlen 2017

Während die Hoffnung bestand, dass die Wahlrechtsreform bereits vor den Parlamentswahlen am 25. Juni 2017 angegangen werden würde, waren die Wahlvorbereitungen erheblich von der andauernden politischen Krise geprägt. Durch einige Kontroversen in der Regierungsführung der Sozialistischen Partei (SP) hatte die oppositionel-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

ALBANIEN

WALTER GLOS

April 2018

www.kas.de/albanien

Die Demokratische Partei (DP) die Absicht, nicht an den Parlamentswahlen teilzunehmen. Der Stillstand konnte erst am 18. Mai 2017 durch ein politisches Übereinkommen gelöst werden.

In Zuge dessen wurden einige positive Veränderungen in die Wege geleitet. Durch Änderungen im Gesetz über die politischen Parteien wurden Maßnahmen ergriffen, um die Transparenz und die Rechenschaftspflicht bei der Wahlkampffinanzierung zu erhöhen und Wahlkampfkosten zu senken. Zum Teil kam dieser Schritt früheren OSZE/ODIHR – Empfehlungen nach, sodass die Änderungen von der OSZE/ODIHR begrüßt wurden. In der Umsetzung wurden Finanzexperten für die Überwachung der Wahlkampagnen von der zentralen Wahlkommission eingesetzt und die Ergebnisse publiziert.

Die Berichte wurden für ihre geringe Qualität kritisiert, obwohl sie formal korrekt waren. Das lag darin begründet, dass die formalen Erklärungen der zentralen Wahlkommission auf Spenden beruhen, aber keinen Aufschluss über die realen Kosten des Wahlkampfes geben. Die politischen Parteien haben ihre tatsächlichen Finanzierungsquellen vor den Finanzexperten nicht deklariert, sodass die Finanzberichte an sich fehlerhaft waren. Dass die Parteien Millionenbeträge für die Arbeit von Lobbyisten in den USA ausgegeben haben, wurde erst nach den Wahlen öffentlich. Wie viel Geld für die Parteienfinanzierung tatsächlich an der zentralen Wahlkommission vorbeigeschleust wird, bleibt Spekulation. In drei Fällen, in denen Abgeordnete ihren jeweiligen Parteien bis zu einer Million Euro ohne Deklaration haben zukommen lassen, kam es zu keiner Untersuchung der formellen Erklärungen dieser Abgeordneten. Das liegt erneut an der Politisierung der zentralen Wahlkommission: den Parteien stehen proportional zu ihrer Vertretung im Parlament Posten innerhalb der Kommission zu, wobei die wichtigsten Parteien bei Entscheidungen ein Vetorecht erhalten.

Neben der tatsächlichen Finanzierung der Wahlkampagnen blieben auch Auskünfte über die Haushalte der Parteien unveröffent-

licht. Daher konnten keine Rückschlüsse über den Zusammenhang zwischen der Finanzierung aus informellen Quellen, dem Stimmenkauf und dem Einfluss krimineller Gruppierungen gezogen werden. Da dies dem außerordentlich hohen öffentlichen Interesse keine Rechenschaft trug, wurde die Zusammenarbeit zwischen Parteien und zentraler Wahlkommission als verbesserungswürdig eingestuft.

Zudem resultierte der kurze Zeitraum zwischen den Gesetzesänderungen und dem Wahltermin in Herausforderungen für die Wahladministration, eine sachgerechte und vollständige Umsetzung der Änderungen zu gewährleisten. Während die Änderungen zu einem weniger polarisierten Wahlkampf beitrugen, gefährdete die zwangsläufig überhastete Umsetzung durch den selektiven und inkonsistenten Vollzug grundlegende rechtsstaatliche Prinzipien.

Auch wenn sich in Bezug auf die Parteifinanzierung und Transparenz des Wahlkampfes die Sensibilität erhöht hat und die Änderungen ein positives Signal sendeten, waren die Ergebnisse der Reformen vor den Wahlen gering und adressierten nur wenige spezifische Elemente der Reformvorschläge.

Die Analyse der Wahl 2017 anhand des OSZE/ODIHR-Berichtes

Nach der Wahl beschuldigte der DP-Vorsitzende Lulzim Basha die SP, ihren eindeutigen Wahlsieg einem groß angelegten Stimmenkauf zu verdanken. Inmitten der Kritik an Bashes Führungsstil wurden die Vorwürfe zunächst als ein Versuch seinerseits abgetan, das desaströse Wahlergebnis der DP zu erklären. Das Erscheinen des OSZE/ODIHR-Berichtes zu den Wahlen verfestigte jedoch den Verdacht, dass Bashes Anschuldigungen nicht gänzlich unbegründet sind. Der OSZE-Bericht erwähnt die Problematik des potenziellen Stimmenkaufes, konstatiert jedoch auch, dass es für die Vorwürfe keine stichhaltigen Beweise gibt. Um Stimmkäufen bei zukünftigen Wahlen vorzubeugen, empfahl die OSZE/ODIHR eine Aufklärungskampagne für die Bürger, die öffentliche Stellungnahme von Politikern, keine finanzielle Unterstützung von Perso-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

ALBANIEN

WALTER GLOS

April 2018

www.kas.de/albanien

nen mit einer kriminellen Vergangenheit anzunehmen sowie eine konsequente Strafverfolgung. Auch wenn Stimmenkauf mittlerweile unter die Strafverfolgung für Korruptionsbekämpfung fällt, wurde bisher noch niemand deswegen verhaftet.

Neben dem OSZE/ODIHR-Bericht befeuerte auch eine von der EU gesponserte Studie über faire Wahlen die Vermutungen: laut der Studie hatten circa 20% der albanischen Wähler im Gegenzug für ihre Stimme Geld und Waren angeboten bekommen. Laut OSZE/ODIHR-Bericht bestanden diese Befürchtungen vor allem in Gebieten, in denen ein hoher Anteil von Roma und Ägyptern lebt.

Der OSZE/ODIHR-Bericht erkennt an, dass die aktuelle Gesetzeslage eine Gewährleistung der Grundfreiheiten für eine demokratische Wahl ermöglichte. Die Grundrechte der Versammlungs- und Meinungsfreiheit waren garantiert und es gab eine Vielfalt an politischen Parteien, deren Kandidaten einen freien Wahlkampf führen konnten. Dennoch machte der Bericht auf Missstände aufmerksam. Neben den bereits erwähnten Problemen kritisierte der Bericht die folgenden Punkte, die zu insgesamt mehr als 20 Empfehlungen führten:

Die Qualifikation der Kandidaten war undurchsichtig, da vor ihrer Kandidatur keine Überprüfungen gemäß des Dekriminalisierungsgesetzes durchgeführt wurden. Tatsächlich bemerkte die OSZE vermeintliche Verbindungen von Kandidaten zur organisierten Kriminalität. Neben der Wahlkampffinanzierung wurde auch die Entscheidungsfindung der Wahladministration als intransparent und chaotisch beurteilt. Die Kommissare, welche die Wahl betreuten und beaufsichtigten, verfügten über geringe professionelle Standards. Sie waren ungenügend ausgebildet und wurden kurzfristig ausgetauscht, sodass es zu Verspätungen und technischen Pannen bei der Stimmenausschüttung kam. Zudem sollen sie teilweise unter dem Druck der Parteien gestanden haben. Auch bezüglich des Wählerregisters hat die OSZE Verbesserungsvorschläge. Die Stimmrechte von Personen mit geistigen Behinderungen waren eingeschränkt und

Wähler über 100 Jahren wurden ohne Überprüfung aus dem Wählerverzeichnis gelöscht. Während die Medien die Bandbreite an politischen Meinungen repräsentierten, waren die Beiträge zur Wahl wenig analytisch und bestanden zum Großteil aus vorgefertigten Materialien der Parteien.

Grundsätzlich betonte die OSZE die Verpflichtung des Staates, freie und geheime Wahlen zu ermöglichen, sodass keine Verbindung zwischen einzelnen Wählern und Stimmabgaben hergestellt werden kann. Die politischen Verwerfungen rund um die Wahl sowie die eben genannten Missstände haben das Vertrauen der Wähler in den Wahlprozess erheblich eingeschränkt. Deswegen bleiben vor allem die Finanzierung der Wahlen sowie die Besinnung auf einen respektvollen Umgang der Parteien untereinander wichtige Handlungsfelder.

Nach der Regierungsbildung – entscheidende Schritte vorwärts?

Gemäß dem politischen Übereinkommen vom 18. Mai wurde vorgesehen, dass die Wahlreform als eines der ersten Projekte in der neuen Legislaturperiode thematisiert werden sollte. Was ist also seit der Regierungsbildung im September 2017 passiert?

Nachdem sich eine neue Regierung um den im Amt bestätigten sozialistischen Premierminister Edi Rama gebildet hatte, wurde am 13. Oktober 2017 auf Antrag der Opposition ein parlamentarischer Ausschuss für die Wahlrechtsreform gegründet. Obwohl es den Ad-Hoc-Ausschuss für die Wahlrechtsreform auch schon in früheren Regierungen gab, wurde er noch nie so schnell einberufen wie im Oktober 2017. Erneut wird er von einem SP- und einem DP-Mitglied gemeinsam geleitet.

Für die Opposition hat das Angehen der Wahlrechtsreform oberste Priorität. Laut Oerd Bylykbashi, Co-Vorsitzendem des Ad-Hoc-Ausschusses von der DP, konnte in den letzten Jahren eine Verschlechterung der Standards bei den Wahlen beobachtet werden. So waren grundlegende Kriterien wie die Gleichheit und Freiheit der Wahl eingeschränkt, was sich auch in den

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

ALBANIEN

WALTER GLOS

April 2018

www.kas.de/albanien

OSZE/ODIHR-Berichten widerspiegelte. Die Opposition vertritt die Meinung, dass die Regierung ihre Position durch die Einnahmen aus der organisierten Kriminalität stärkt. Sie veranlasste die Einberufung des Ad-Hoc-Komitees demnach so zügig, damit für die Lokalwahlen 2019 gleiche Wettbewerbsvoraussetzungen gegeben sind.

Innerhalb des Ad-Hoc-Ausschusses werden Vorschläge für Gesetzesänderungen in Kooperation mit OSZE/ODIHR und der Venedig-Kommission beraten. Im politischen Übereinkommen vom 18. Mai 2017 sind auch die Forderungen der SP enthalten, das Wahlrecht für alle im Ausland lebenden Albaner (zwischen 1,2 und 1,8 von insgesamt 3,4 Millionen Albanern im wahlberechtigten Alter leben im Ausland) einzuführen. Derweil priorisiert die DP eine elektronische Stimmabgabe und -auszählung.

Die Chancen und Herausforderungen der elektronischen Wahl waren auch Bestandteil einer Konferenz der OSZE-Vertretung in Kooperation mit dem Europarat zum Thema „New Voting Technologies (NVT)“ im Dezember 2017. Die Konferenz wurde von den Vorsitzenden des parlamentarischen Ad-Hoc-Ausschusses, Vertretern der Parteien und zentralen Wahlkommission sowie Repräsentanten der Botschaften, wie zum Beispiel US-Botschafter Lu, besucht.

Während der Konferenz wurde betont, dass ein elektronischer Wahlprozess einen Beitrag zur Entpolitisierung der Wahlverwaltung leisten kann. Weitere positive Effekte würden potenziell eine Erhöhung der Wahlbeteiligung, die Vereinfachung der Wahl von im Ausland lebenden Albanern und die Vorbeugung von Fehlern bei der Stimmauszählung sein. Grundlage dafür sei die Verwendung von Technologien, die den demokratischen Prozess gegen Hacker und Cyber-Angriffe schützen. Um die sichere Verwendung und Finanzierung solcher Technologien zu garantieren, ist ein vorheriger Testlauf unerlässlich. Angesichts der sich nähernden Lokalwahlen dürfe daher keine Zeit verloren gehen, dass Projekt in Angriff zu nehmen. OSZE-Botschafter Borchardt und US-Botschafter Lu hoben jedoch auch hervor, dass elektronische Wahlen allein nicht

das Vertrauen der Wähler in den Wahlprozess widerherstellen können. Es gilt daher, die zentralen Bestandteile der Reform, wie eine professionelle Wahladministration, Kampagnenfinanzierung, Stimmenkauf und Wählereinschüchterung, auf keinen Fall aus den Augen zu verlieren.

Aussagen von Bylykbashi zufolge gefährdet die Arbeit an der Einführung von NVT keinesfalls den Fokus auf die anderen Reformvorhaben. Durch NVT wäre es möglich, die OSZE/ODIHR-Empfehlungen von einer anderen Perspektive anzugehen. Vor allem der Korruption der Wahlkommissare könne damit Einhalt geboten werden. Methoden für die Wahlverfälschung, wie das Bündeln von Stimmabgaben, Akzeptanz von mehreren Stimmzetteln mit der gleichen Handschrift oder unzureichende Kontrolle der Ausweise sei nur durch die politische Beeinflussung der Wahladministration möglich. Die Parteien nutzen momentan ihren Einfluss auf die Kommissare, um die Umsetzung der Reformen zu verzögern oder zu manipulieren. Diese Umstände wurden ebenfalls von der OSZE kritisiert. Die Nutzung von NVT würde das längerfristige Training und die Zertifizierung der Wahlkommissare ermöglichen und ihre politische Beeinflussung durch die Parteien ein Stück weit einschränken. Wie sich die spezifischen Forderungen von SP und DP tatsächlich auf die weiteren OSZE/ODIHR-Empfehlungen auswirken, bleibt abzuwarten.

Im Februar 2018 hat der parlamentarische Ad-Hoc-Ausschuss für die Wahlrechtsreform seinen Arbeitsplan bis Mitte Juli 2018 veröffentlicht. Die bis dato andauernde Verfehlung, inhaltliche Ergebnisse zu präsentieren, ist laut dem Albanian Center for Good Governance (ACGG) vor allem der Tatsache geschuldet, dass sowohl die SP als auch die DP ihr Vetorecht benutzten um unter einem Vorwand technischer Probleme die Arbeit im Ausschuss zu verzögern. Das erklärt, warum bis dahin immer noch keine ernsthaften Initiativen gegen die Politisierung der Wahlbehörden unternommen worden waren und es Befürchtungen gab, dass die Parteien die politische Kontrolle über die nächsten Wahlen fortsetzen würden.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

ALBANIEN

WALTER GLOS

April 2018

www.kas.de/albanien

Es mehren sich jedoch die Anzeichen, dass der Ausschuss bald eine konstruktive Arbeit aufnimmt. So hat er die Überprüfung der parteilichen Finanzberichte und der Wahlkampffinanzierung in seine Tagesordnung aufgenommen. Damit steigt die Hoffnung, dass der Ausschuss die weit verbreitete intransparente und illegale Parteifinanzierung bekämpfen wird. Zuletzt war diese Problematik durch undurchsichtige Geldflüsse zwischen der DP und Lobbyisten im Ausland wieder verstärkt in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt.

Ab März 2018 hielt der Ausschuss Anhörungen mit Vertretern der Zivilgesellschaft ab. Ebenfalls im März trafen die Vorsitzenden des parlamentarischen Ad-Hoc-Ausschusses Çuçi (SP) und Bylykbashi (DP) erneut Vertreter der internationalen Gemeinschaft, um sie in der Wahlrechtsreform auf den neuesten Stand zu bringen. Im Hinblick auf die Einführung der elektronischen Wahl unterstützt die OSZE besonders die elektronische Stimmauszählung, da diese die Entpolitisierung der Wahladministration vorantreibt. Bezüglich der Einführung der elektronischen Stimmabgabe mahnte OSZE-Botschafter Borchardt erneut zu mehr Vorsicht: neben den vielen Vorteilen dieser Technologien, wie der automatischen Wähleridentifizierung, birgt sie die Gefahren von Softwaremanipulation und Hacking. Deshalb betonte OSZE-Botschafter Borchardt den wiederholten Rat der OSZE, die neuen Technologien vorerst im Rahmen von Pilotprojekten in begrenzten Gebieten bei den Lokalwahlen 2019 zu testen. Auch die Pilotprojekte müssten von Machbarkeitsstudien, Wählerschulungen und Training der Wahlkommissare begleitet sein. Der Ad-Hoc-Ausschuss hat mittlerweile beschlossen, für die Lokalwahlen 2019 ein Pilotprojekt in einigen Kommunen auf den Weg zu bringen. Nach erfolgreichen Tests und Verbesserungen soll das Projekt NVT 2021 auf die Parlamentswahlen ausgeweitet werden.

Des Weiteren plant der Ad-Hoc-Ausschuss, die Gesetzesänderungen bezüglich der Wahlbeteiligung von im Ausland lebenden Albanern, Stimmenkauf, Kampagnenfinanzierung, Wählerregister und Wahladministration parallel in Angriff zu nehmen. OSZE-

Botschafter Borchardt lobte die Festlegung der insgesamt sechs Ziele, welche auch die OSZE/ODIHR-Empfehlungen beinhalten. Die Arbeit an jedem der Themen soll standardisiert sein und die folgenden Schritte durchlaufen: Recherche, Erarbeitung von Reformvorschlägen in Workshops, Konsultationen mit den internationalen Experten, Genehmigung der Vorschläge und Abstimmung im Parlament. Durch die enge Zusammenarbeit mit den internationalen Experten und einem detaillierten Arbeitsplan erhofft sich der Ausschuss eine hohe Effizienz: denn sollte der politische Wille für die Umsetzung wegen Eigeninteressen der Parteien fehlen, wird der Schuldige schnell erkannt sein.

Ausblick

Im Sonderausschuss herrscht Konsens darüber, dass die nächste Wahlrechtsreform rechtzeitig und ohne Verzögerungen vor den nächsten Wahlen umgesetzt werden muss. Albanien hat bald eine neue Chance zu zeigen, dass diese Bestrebungen ernst gemeint sind: die im Frühjahr 2019 anstehenden Lokalwahlen. Um die Bestimmungen eines neuen Wahlgesetzes rechtzeitig umsetzen zu können, müssen die Gesetzesänderungen laut Experten zwischen Sommer und Spätherbst 2018 verabschiedet werden. Daran richtet sich auch der Arbeitsplan des Ad-Hoc-Ausschusses aus. Ende Juni/Anfang Juli soll in großem Maße die Ausarbeitung für die Gesetzesänderungen beginnen, damit das Parlament bis Oktober 2018 darüber abstimmen kann. Ob der ehrgeizige Plan auch in die Praxis umgesetzt werden kann, wird sich zeigen. Die Zeit für tiefgreifende Veränderungen ist auf jeden Fall reif.