

Wahlrechtsreformen in Mittelamerika

DAS WAHLGERICHT VON PANAMA UND DIE KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG HABEN IM DEZEMBER EIN ZUSAMMENTREFFEN DER WAHLORGANE VERANSTALTET

In mehreren Ländern Zentralamerikas werden derzeit Reformen am Wahlrecht diskutiert. Welche Rolle spielen diese bei der Entwicklung und Verbesserung der Wahlprozesse? Mit diesem Thema beschäftigten sich Richter der Wahlgerichte und die Leiter der angeschlossenen Institutionen der politischen Bildung am 4. und 5. Dezember in Panama-Stadt. Anlass war das jährliche Zusammentreffen der zentralamerikanischen Wahlorgane, das einmal mehr von der Konrad-Adenauer-Stiftung unterstützt wurde.

Die Reformen der Wahlgesetze können sich, sofern sie umgesetzt werden, zu Instrumenten von Veränderungen entwickelt, die zu einer Verbesserung der Wahlverfahren in ganz Lateinamerika führen.

Auch wenn diese Reformen in den meisten Ländern der Region von politischen Entwicklungen abhängen, die sie zu unterschiedlichen Zeitpunkten begünstigen könnten, und zwar insbesondere im Falle Panamas, hat es sich doch bereits zu einer etablierten Praxis entwickelt, dass die beteiligten Institutionen alle fünf Jahre jeweils nach Abschluss der nationalen Parlamentswahlen über Wahlrechtsreformen beraten. Aus diesem Grunde wurde für dieses Zusammentreffen der Wahlgerichte das Thema der Reformen als Mechanismus zur Verbesserung und Perfektionierung der Wahlrechtsgesetze gewählt.

Eine lange und produktive Zusammenarbeit

Im Rahmen einer intensiven Zusammenarbeit zwischen der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) und den Wahlorganen der Region begannen die Aktivitäten mit einer Zusammenstellung aller Arbeitsbereiche, die diese Beziehung beinhaltet. Dieser fruchtbare Austausch von Erfahrungen hat eine regionale Strategie hervorgebracht, die sich konkret an folgenden Punkten orientiert:

1. Kommunikationsstrategie bei Kampagnen zu gesellschaftlichen Werten sowie Wahlkampfveranstaltungen.
2. Gestaltung, Strukturierung sowie begleitende Betreuung der angeschlossenen Bildungseinrichtungen, die auch für die Ausbildung von Wahlhelfern zuständig sind (IFED = Instituto de Formación y Estudios en Democracia; Institut für Ausbildung und Studien im Bereich Demokratie, CED = Institut zur Aus- und Fortbildung in den Bereichen Staatsbürgerkunde-Politik sowie Wahlwesen).
3. Vergleichende Analysen zu übergreifenden Themen der Wahlordnung in der gesamten Region mittels regionaler Veranstaltungen, bei denen der Erfahrungsaustausch und regelkonforme Praktiken aller Wahlorgane gefördert werden.
4. Stärkung von Initiativen durch Fortbildungsveranstaltungen unter Leitung internationaler Experten auf dem Gebiet spezifischer The-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PANAMA

JEFFREY CALDERON

Dezember 2014

www.kas.de/costa-rica

menbereiche und Fragestellungen von nationalem Interesse.

Bei dieser Auflage der von der KAS organisierten Jahrestreffen der Wahlorgane gingen Dr. Salvador Romero, Direktor des Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), und Dr. Harry Brown, Experte des Programmes der Vereinten Nationen für Entwicklung (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD), in ihren jeweiligen Vorträgen auf das Thema „Wahlrechtsreform und Vertrauen in Wahlen“ ein, wobei die Zielsetzung darin bestand, einen reflektierenden Vergleich auf lateinamerikanischer Ebene vorzunehmen. Ausgehend von dieser Analyse zielte das Treffen darauf ab, die wichtigsten Zielsetzungen und Herausforderungen für die Region rund um das Thema Wahlrechtsreformen zu definieren und die Frage zu klären, in welcher Form Institutionen wie beispielsweise die KAS oder das CAPEL bei der Umsetzung dieser Reformen zusammenarbeiten können.

Aktuelle Situation

Grundsätzlich umfassen die großen in Lateinamerika erfolgten Reformschritte demnach drei Zielsetzungen, nämlich:

1. Den demokratischen Organen eine entsprechende Legitimität verleihen.
2. Auf lange Sicht gesehen eine Verankerung der Demokratie und der Aufbau einer bürgerlichen Gesellschaft.
3. Schaffung von Raum für die soziopolitische Debatte über die Richtungen, die eingeschlagen werden sollen. Dabei müssen die Wahlen den Zeitpunkt widerspiegeln, in welchem die Freiheit und Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger zum Ausdruck gebracht werden.

Die Wahllandschaft in Lateinamerika hat sich in den vergangenen 30 Jahren stark gewandelt. Ordnungsgemäße Wahlen in der Region stellen keine Ausnahmesituation mehr dar, sondern sind zur Regel geworden. Hinzu kommt, dass sich die Qualität der Wahlprozesse im Laufe der letzten Jahrzehnte nach und nach maßgeblich verbes-

sert hat (von 0,28 auf 0,96 des Index PNUD-OED), und zwar als Ergebnis einer Anhebung der Standards bezüglich der Abläufe am Wahltag sowie als Resultat von Wahlrechtsreformen sowie bedeutender Innovationen bei der Durchführung von Wahlen. Diese Umsetzung ist zur allgemeinen Praxis geworden.

Allerdings gibt es hinsichtlich der Art und Weise, wie die Menschen in Lateinamerika die Wahlen wahrnehmen, eine erhebliche Diskrepanz zu diesem positiven Szenario, denn nur 44 Prozent der Lateinamerikaner sehen die nationalen Parlamentswahlen als ordnungsgemäße Wahlen an (laut Umfrage der Organisation Latinobarómetro von 2009). Folglich besteht die Zielsetzung der Wahlorgane in der Klärung der Frage, inwieweit die Reformen zur Schaffung bzw. Steigerung des Vertrauens der Bürger in die Wahlprozesse führen können und wie man gerechte Regeln aufstellen und unabhängige Schiedsrichter einsetzen kann, die angemessene Bedingungen für die Wahlen gewährleisten.

Die Debatten

In der aktuellen Wahllandschaft gibt es noch eine Reihe offener Debatten:

1. *Der Schiedsrichter*

Gegenwärtig existieren in Lateinamerika zwei Modelle, mit Hilfe derer die Wahlorgane ihre Tätigkeiten durchführen: Das Parteienmodell, das mittels des Prinzips einer gegenseitigen Kontrolle funktioniert, und ein parteiunabhängiges Modell: Hier steht der Wahlschiedsrichter an oberster Stelle aller Beteiligten. Beide Modelle können zufriedenstellende Resultate und sogar ganz knappe Ergebnisse hervorbringen. Dennoch hat das parteiunabhängige Modell in der Region an Boden gewonnen, zumal es per Definition unabhängig von politischen Parteien und staatlichem Einfluss funktioniert. Diese Art von Systemen ist mit einem hohen Maß an Vertrauens- und Glaubwürdigkeit sowie an sozialer Legitimität und institutioneller Autorität verbunden.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PANAMA

JEFFREY CALDERON

Dezember 2014

www.kas.de/costa-rica

Ein weiteres erwähnenswertes Modell ist das in Mexiko eingeführte, das sich durch eine Aufgabenverteilung der Wahlgremien auszeichnet; dies bedeutet, dass ein Bereich für die Wahrnehmung der fachlich-technischen und administrativen Aufgaben zuständig ist, während sich der andere um die Angelegenheiten auf dem Gebiet der Wahljustiz kümmert.

Beide Modelle haben ihre Vor- und Nachteile; einerseits besteht die Herausforderung des Einheitskonzepts in der Überwindung der Gefahr, gleichzeitig „Richter und Beteiligter“ zu sein, während im Falle des geteilten Konzepts die Abgrenzung Zuständigkeiten und Kompetenzen erfordert, um so institutionelle Reibungen zu vermeiden, die sich nachteilig auf die durch Wahlen belegte Legitimität auswirken können.

2. *Transparenz*

Bei der Frage, wie sich eine bessere Transparenz bei den Wahlvorgängen erzielen lässt und durch welche Art von Wahlrechtsreformen dies ermöglicht werden kann, geht es um drei Punkte:

a. Transparenz der politischen Parteien, und zwar grundsätzlich durch eine Überprüfung bzw. Kontrolle aller Instanzen in einem angemessenem Zeitrahmen, um zu gewährleisten, dass die politischen Parteien mit ausreichender Vorlaufzeit über die Besonderheiten der folgenden Wahlperiode in Kenntnis gesetzt werden.

b. Förderung einer Beteiligung zivilgesellschaftlicher Beobachterorganisationen, die ordnungsgemäß eingesetzt werden und dazu befähigt sind, das Verfahren von Anfang bis Ende zu verfolgen.

c. Gewährleistung der Voraussetzungen, die unverzichtbar dafür sind, dass die internationalen Beobachter ihre Aufgaben wahrnehmen können. Das Mittel der Wahlbeobachtung ist hilfreich, um zum rechtmäßigen Ablauf von Wahlvorgängen in polarisierten, von großem Misstrauen gekennzeichneten Gesellschaften beizutragen.

3. *Gerechte Verteilung von Kompetenzen*

Ein wesentlicher Aspekt der Wahlrechtsreformen ist die Frage, wie gleiche Bedingungen für alle Kandidaten hergestellt werden können. Diese Diskussion gewinnt derzeit dadurch an Bedeutung, dass zahlreiche lateinamerikanische Präsidenten den Grundsatz in Frage stellen, der eine direkte Wiederwahl verbietet. Diese Regel galt einst in ganz Lateinamerika, verbunden mit der Überzeugung, dass die Chancengleichheit durch den Amtsbonus gefährdet wird. Wahlrechtsreformen mit dem Ziel der Chancengleichheit der Kandidaten zielen auf die folgenden Aspekte:

- a. Ein Mindestmaß an Rechenschaftspflicht und Sanktionen.
- ✓ Eine Finanzierung der Politik und politischer Kampagnen auf privater Ebene ist durchaus zulässig, doch bedarf es hier klarer Regeln sowie einer Transparenz bezüglich der Rechnungslegung, genauer Kontrollen und einer Möglichkeit der Verhängung von Sanktionen.
- ✓ Die Regeln müssen die Möglichkeiten eines „klassischen“ Missbrauchs staatlicher Besitztümer verhindern und zugleich gewährleisten, dass die neuen sozialpolitischen Maßnahmen einer „bedingten Übertragung“ nicht für parteieigene Zwecke verwendet werden, um ein abhängiges bzw. eingeschüchtertes Wahlklientel zu schaffen.
- ✓ Im Falle politischer Mindestvereinbarungen liegt der Schlüssel darin, die Politik der Regierung in eine Politik des Staates zu verwandeln.
- b. Die Rolle der Kommunikationsmedien und die Zugangsmöglichkeiten zu diesen Medien (Begrenzung der Ausgaben).
- ✓ Dazu gehört, dass den Kommunikationsmedien weitreichende

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PANAMA

JEFFREY CALDERON

Dezember 2014

www.kas.de/costa-rica

Möglichkeiten zugestanden werden, um ihre Aufgaben zur Bereitstellung von Informationen wahrnehmen zu können.

- ✓ Hier ist die Einhaltung von Regeln erforderlich, damit der Zugang zu Kommunikationsmedien für die Parteien mit reduzierten Kosten verbunden ist und dies nicht nur allein für staatliche Medien gilt.
- ✓ Im Rahmen dieser Thematik bleibt immer noch die Debatte über das Verbot einer privaten Beauftragung bzw. die Möglichkeit, dass die Regeln für Werbekampagnen einzig und allein durch Wahlgremien bestimmt und gelenkt werden.
- c. Gleichberechtigte Vertretung
 - ✓ Lateinamerika gehört weltweit zu den Regionen, in denen die meisten Maßnahmen ergriffen worden sind, um Vielfalt bei der Vertretung von Männern und Frauen bei den im Rahmen von Wahlen besetzten Posten zu erreichen.
 - ✓ Das Prinzip der Geschlechter- bzw. Frauenquote hat sich verbreitet und die Parität sowie politische Wechsel wurden vorangetrieben, und so hat man erreicht, dass Lateinamerika nach Skandinavien weltweit nun die Region mit der höchsten Anzahl weiblicher Abgeordneter ist.
 - ✓ Ein noch zu erreichendes Ziel stellt die Einführung alternativer Formen zum Wahlsystem für die Wahl lokaler Amtsträger dar, und zwar insbesondere für die indigene Bevölkerung.
- d. Das Wahlgeheimnis
 - ✓ In einer Reihe von Regionen Lateinamerikas ist die Wahlfreiheit durch Einschüchterung, Nötigung oder Vetternwirtschaft bedroht; in diesem Zusammenhang ist insbe-

sondere der Drogenhandel zu nennen.

- ✓ Hier müssen materielle Bedingungen geschaffen werden, um das Wahlgeheimnis zu wahren und polarisierten Gesellschaften symbolische Garantien für das Wahlgeheimnis zu bieten, und zwar unter Gewährung des Schutzes vor jeglicher Art einer Ausübung von Druck.
- e. Technologische Modernisierung
 - ✓ Diese trägt zu effizienteren, genaueren sowie kürzeren Prozessen bei.
 - ✓ Diese technologische Modernisierung geht über das elektronische Wählen hinaus, und Lateinamerika hat Bestrebungen unternommen, um das Abstimmen per Internet im Ausland zu ermöglichen, so wie es zum Beispiel in Panama der Fall ist.
 - ✓ Das Paradoxe an der technologischen Modernisierung ist, dass sie von sich aus nicht ein Problem des Vertrauens in politische Institutionen und Regeln löst, sondern vielmehr zu noch größerem Misstrauen führen kann, wenn diese Maßnahme nicht in angemessenem Umfang kontrolliert wird. In diesem Sinne kann das fehlende Vertrauen in solche Mechanismen jegliche „Fehler“ zu einer „Bewährungsprobe“ machen und jeglicher Art von Anklage Glaubwürdigkeit verleihen.

4. Die Notwendigkeit von Vereinbarungen

Eine transversale Achse, um die sich das Handeln der Wahlorgane drehen muss, ist die dringliche Erfordernis, Einigungen zu erzielen, wenn es um den Prozess der Wahlrechtsreformen geht; dies lässt sich durch eine qualifizierte Mehrheit (2/3-Mehrheit), durch Mindestvereinbarungen

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PANAMA

JEFFREY CALDERON

Dezember 2014

www.kas.de/costa-rica

zwischen Regierung und Opposition, durch einen weitreichenden gesellschaftlichen und politischen Konsens oder auch durch die aktive Stimme der Wahlgremien erreichen (ein Merkmal für Unparteilichkeit und technische Durchführbarkeit).

Die logische Folge des Erreichens dieser Art von Reformen ist, dass die Regeln und die ernannten Amtsträger einen umfangreichen politischen, gesellschaftlichen sowie institutionellen Konsens genießen und den vorläufigen, auf gleicher Ebene handelnden Akteuren weitreichende Sicherheiten bieten.

Schlussfolgerungen

Die Reformen tragen dazu bei, geeignete Wahlgremien und Wahlprozesse einzurichten, die jedoch unzureichend sind, falls der politische Wille fehlt, diese Reformen auch effektiv umzusetzen. Die Reform wird inhaltslos, wenn die Akteure nicht die Worte und vor allem nicht den Geist dieser Reform verinnerlichen.

Letztendlich ist die geeignetste Zeit für die Verabschiedung einer Reform ein Zeitpunkt lange vor dem nächsten Wahltermin, wenn sich der „Schleier der Unwissenheit“ (J. Rawls) noch nicht gehoben hat und keine Seite bereits weiß, wer von den Reformen profitieren wird.