

**Dok. 14327**

29. Mai 2017

## **Beobachtung des Referendums über Verfassungsänderungen in der Türkei (16. April 2017)**

### **Wahlbeobachtungsbericht**

Präsidium der Versammlung

Berichterstatte: Herr Cezar Florin PREDA, Rumänien, Fraktion der Europäischen Volkspartei

### **Inhalt**

1. Einleitung.....	1
2. Politischer Hintergrund .....	2
3. Rechtliche Rahmenbedingungen .....	3
4. Organisation des Referendums und Wählerverzeichnisse.....	4
5. Referendumskampagne, Medienumfeld und finanzielle Aspekte .....	6
6. Tag des Referendums.....	9
7. Schlussfolgerungen .....	10
Anhang 1 – Zusammensetzung des Ad-hoc-Ausschusses .....	13
Anhang 2 – Programm .....	15
Anhang 3 – Pressemitteilung der Internationalen Referendumsbeobachtungsmission .....	17

### **1. Einleitung**

1. Am 27. Januar 2017 beschloss das Präsidium der Versammlung, im Falle einer entsprechenden Einladung das Referendum über Verfassungsänderungen in der Türkei zu beobachten, und setzte zu diesem Zweck einen Ad-hoc-Ausschuss ein, der sich aus 30 Mitgliedern (EPP/CD: 11; SOC: 10, EC: 4, ALDE: 4, UEL: 1 – entsprechend dem D’Hondt-System) sowie den Mitberichterstatte über den Post-Monitoring-Dialog zusammensetzte. Das Präsidium ermächtigte den Präsidenten der Versammlung, die Liste der Mitglieder zu genehmigen und eine(n) Vorsitzende(n) zu ernennen.

2. In seinen Sitzungen am 9. und 10. März 2017 nahm das Präsidium Kenntnis von der am 23. Februar vom stellvertretenden Präsidenten der Großen Nationalversammlung der Türkei ausgesprochenen Einladung zur Beobachtung des für den 16. April angesetzten Referendums, genehmigte die Liste der Mitglieder des Ad-hoc-Ausschusses zur Beobachtung dieses Referendums und ernannte Herrn Cezar Florin Preda (Rumänien, EPP/CD) zu seinem Vorsitzenden.

3. Gemäß der am 4. Oktober 2004 unterzeichneten Kooperationsvereinbarung zwischen der Parlamentarischen Versammlung und der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) wurde ein Vertreter der Venedig-Kommission eingeladen, als Rechtsberater dem Ad-hoc-Ausschuss beizutreten. Die Einladung wurde von der Venedig-Kommission am 20. März 2017 mit der

folgenden Begründung abgelehnt: „Da die Venedig-Kommission eine kritische Stellungnahme zum Inhalt des zum Referendum vorgelegten Textes wie auch zu dem zum Referendum führenden Verfahren angenommen hat, erscheint ihre Teilnahme an einer solchen Mission nicht angebracht.“

4. Die Beobachtung des Referendums durch den Ad-hoc-Ausschuss (dessen Zusammensetzung in Anhang 1 aufgeführt ist) erfolgte im Rahmen der Internationalen Referendumsbeobachtungsmission (IROM) und gemeinsam mit der Begrenzten Referendumsbeobachtungsmission (LROM) des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE/ODIHR).

5. Der Ad-hoc-Ausschuss traf vom 14. bis 17. April in der Türkei zusammen, um das Referendum am 16. April zu beobachten. Das Programm mit den Begegnungen des Ad-hoc-Ausschusses ist in Anhang 2 aufgeführt.

6. Am Tag des Referendums teilte sich der Ad-hoc-Ausschuss in 11 Teams auf, welche die Abstimmung in Ankara und seiner Umgebung sowie in den Regionen und Städten Istanbul, Antalya, Izmir und Diyarbakir beobachteten.

7. Am folgenden Tag hielt die IROM eine gemeinsame Pressekonferenz ab und veröffentlichte eine „Erklärung zu den vorläufigen Erkenntnissen und Schlussfolgerungen“ und eine Pressemitteilung (Anhang 3).

## **2. Politischer Hintergrund**

8. Nach der Verfassung von 1982 ist die Türkei eine parlamentarische Republik, in der die Exekutivgewalt dem Ministerrat unter der Leitung des Ministerpräsidenten obliegt. Die gesetzgebende Gewalt wird ausgeübt durch die 550 Sitze umfassende Große Nationalversammlung der Türkei (Parlament), in der seit den Wahlen vom November 2015 vier Parteien vertreten sind: die Partei für Gerechtigkeit und Aufschwung (AKP) mit einer Mehrheit von 317 Sitzen; die Republikanische Volkspartei (CHP) mit 134 Sitzen; die Demokratische Partei der Völker (HDP) mit 59 Sitzen; die Partei der Nationalistischen Bewegung (MHP) mit 40 Sitzen. Nach der aktuellen Regelung ist der Präsident der Republik das Staatsoberhaupt und verfügt über begrenzte Machtbefugnisse.

9. Die Verfassungsreform hat während des letzten Jahrzehnts die innenpolitische Agenda beeinflusst. Zuletzt wurden Verfassungsreferenden 2007 und 2010 abgehalten. Nachdem zwischen 2012 und 2015 eine Mehrparteien-Vereinbarung nicht erzielt werden konnte, wurde im Dezember 2016 von der regierenden AKP ein parlamentarisches Verfahren zur Änderung der Verfassung eingeleitet, das von der MHP unterstützt wurde. Die Art und Weise, in der die vorgeschlagenen Änderungen im Parlament verabschiedet wurden, was von vielen als eingeschränkte und nicht vollkommen transparente Debatte kritisiert wurde, zumal sich einige Abgeordnete der HDP im Gefängnis befanden, sowie das Fehlen einer öffentlichen Konsultation in der Anfangsphase des Verfahrens haben das Vertrauen in den Prozess der Verfassungsreform getrübt.

10. Am 11. Februar kündigte der Hohe Wahlausschuss (Yüksek Seçim Kurulu – YSK) an, dass das Referendum am 16. April stattfinden würde.

11. Das Verfassungsreformpaket umfasste 18 Punkte, mit denen unter anderem vorgeschlagen wurden, das derzeitige parlamentarische System zu ändern, das Amt des Ministerpräsidenten abzuschaffen und

einige zentrale Kontrollfunktionen des Parlaments einer präsidentiellen Exekutive zu übertragen, die Zahl der Sitze im Parlament auf 600 zu erhöhen und den Präsidenten zur Besetzung hochrangiger Posten in der Justiz zu ermächtigen. Die Venedig-Kommission erklärte, dass die vorgeschlagenen Änderungen zu einem System führen würden, in dem die Gewaltenteilung und die Unabhängigkeit der Justiz nicht gewährleistet seien, und dadurch ein „Präsidentialregime“ eingeführt werde, „in dem die notwendigen Kontrollmechanismen zur Verhinderung eines Abgleitens in ein autoritäres Regime fehlen“.

12. Bei einem missglückten Putschversuch am 15. Juli 2016 wurden mindestens 241 Menschen getötet und 2.194 verletzt. Als Reaktion auf den Putschversuch wie auch auf eine Welle von Terroranschlägen, die das Land 2016 erschütterten, rief die Regierung am 21. Juli 2016 den Ausnahmezustand aus, der seitdem drei Mal verlängert wurde (zuletzt für weitere drei Monate ab dem 19. April 2017). Im Rahmen von Notverordnungen wurden über 100.000 Menschen verhaftet und strafrechtlich verfolgt, mehr als 40.000 sind nach wie vor in Haft, und 150.000 Beamte wurden entlassen. Einige wurden später wieder freigelassen und in ihre früheren Positionen eingesetzt, und einige Organisationen konnten wieder ihre Arbeit aufnehmen. Der Ausnahmezustand, mit dem Grundfreiheiten eingeschränkt wurden, und die anhaltenden Sicherheitsoperation im Südosten der Türkei, durch die hunderttausende Menschen in die Flucht getrieben wurden, ließen Zweifel daran aufkommen, ob die Voraussetzungen für die Durchführung eines demokratischen Referendums gegeben seien. In ihrer Stellungnahme zu den Änderungen an der Verfassung stellte die Venedig-Kommission fest, dass „der derzeitige Ausnahmezustand [...] nicht den nötigen demokratischen Rahmen für ein Verfassungsreferendum [bietet]“.

### **3. Rechtliche Rahmenbedingungen**

13. Verfassungsänderungen bedürfen entweder einer Zweidrittelmehrheit im Parlament, um direkt angenommen zu werden, oder einer Dreifünftelmehrheit, wenn der Präsident sie zugleich in einem Referendum zur Entscheidung stellt. Damit die Verfassungsänderung in Kraft tritt, muss beim Referendum eine einfache Stimmenmehrheit zugunsten der Änderungen erzielt werden. Über die 18 vorgeschlagenen Änderungen, die 72 Artikel der Verfassung betreffen, wurde en bloc abgestimmt, wodurch den Wählern nicht die Möglichkeit gegeben wurde, über die verschiedenen Punkte, die Gegenstand der Änderungen waren, einzeln zu entscheiden. Der Stimmzettel enthielt keine Frage; die Wähler wurden lediglich gebeten, mit Ja oder Nein zu stimmen.

14. Der für Volksabstimmungen geltende Rechtsrahmen ist für die Durchführung eines demokratischen Referendums unzureichend. Er ist auf Wahlen ausgelegt und trägt den Besonderheiten von Referenden nicht hinreichend Rechnung. So werden zwar den politischen Parteien Rechte gewährt, den Lagern der Befürworter und Gegner des Vorschlags jedoch keine Rechte und keine Chancengleichheit eingeräumt. Obwohl auf bestimmte Aspekte in den Verordnungen und Anweisungen eingegangen wurde, übte der Hohe Wahlausschuss (YSK) nicht in vollem Umfang seine Kompetenz zur Regulierung des Verfahrens aus, damit klare rechtliche Rahmenbedingungen herrschen, und lehnte es ab, Stellungnahmen zu den für den Wahlkampf geltenden Vorschriften und der Verlegung der Wahllokale abzugeben, als er von den Beteiligten förmlich darum ersucht wurde. Früheren Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung zu den rechtlichen Rahmenbedingungen wurde nicht nachgekommen, namentlich in Bezug auf das Stimmrecht, die Wahlkampffinanzierung, die fehlende gerichtliche Kontrolle und die Rechte von Beobachtern.

15. Die Annahme zweier Notverordnungen, mit denen wahlkampfbezogene Gesetze dauerhaft geändert wurden, ging über die Erfordernisse des Notstands hinaus. Entgegen einer entsprechenden Verfassungsbestimmung beschloss der YSK, dass die Gesetzesänderungen umgehend in Kraft treten würden. Darüber hinaus entschied das Verfassungsgericht als Reaktion auf Beschwerden, die von Parlamentsabgeordneten der CHP eingereicht wurden, dass es für die Prüfung von Beschwerden gegen Notverordnungen nicht zuständig sei, womit eine Anfechtung der im Zusammenhang mit dem Referendum erlassenen Verordnungen effektiv verhindert wird. Hinzu kommt, dass das Parlament vor dem Referendum oder innerhalb der 30-tägigen gesetzlichen Frist nicht über die Verordnungen beriet und damit ihren Rechtscharakter offen ließ, was die Beschwerdemöglichkeiten weiter einschränkt.

16. Die Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, die grundlegende Freiheiten darstellen und bereits durch die Verfassung und die einschlägigen Rechtsvorschriften eingeschränkt werden, wurden durch den Rückgriff auf Sonderbefugnisse im Rahmen des Ausnahmezustands weiter beschnitten, was die Durchführung eines demokratischen Referendums weiter erschwerte. So nutzten etwa Provinzgouverneure die ihnen im Zuge des Ausnahmezustands verliehenen Befugnisse, um die Freizügigkeit sowie die Vereinigungs-, Versammlungs- und Meinungsfreiheit einzuschränken.

17. Nach der Rechtsordnung ist eine wirksame Beschwerdemöglichkeit bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit Referenden nicht hundertprozentig garantiert. Entscheidungen untergeordneter Wahlausschüsse können bei den höheren Instanzen bis hin zum YSK angefochten werden. Allerdings unterliegen die Entscheidungen des YSK keiner gerichtlichen Kontrolle. Damit liegt die letztendliche Entscheidungsgewalt über das Verfahren und seine Ergebnisse bei einem Verwaltungsorgan, womit die verfassungsmäßig garantierte Gewaltenteilung in Frage gestellt wird.

18. Beim YSK gingen ca. 45 Beschwerden ein, die rasch geprüft wurden. Gleichwohl fehlte es dem Streitbeilegungsverfahren an Transparenz, da die Anhörungen hinter verschlossenen Türen stattfanden und die Entscheidungen nicht veröffentlicht wurden. Der YSK entsprach den Beschwerden von Oppositionsparteien, die gegen Entscheidungen von Kreiswahlausschüssen, Wahllokale im Südosten aus Sicherheitsgründen zu verlegen, eingereicht worden waren. Zwar wurden von der IROM zahlreiche Fälle der Einmischung in den Wahlkampf und des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen festgestellt, jedoch wurden aufgrund des mangelnden Vertrauens in das Streitbeilegungsverfahren nur wenige Beschwerden eingereicht. Der YSK und die Gerichte sahen für solche Fälle keine wirksame Beschwerdemöglichkeit vor, insbesondere für Beschwerdeführer abseits der Parteien.

19. Da die Organisation des Referendums und die Regelung von Streitfällen in erster Linie der Justiz obliegt, hat die kürzlich erfolgte Absetzung von 3.979 Richtern und Staatsanwälten, die nahezu ein Drittel der Justiz ausmachen, darunter auch von fünf Mitgliedern des Aufsichtsorgans der Justiz und zahlreichen Richtern der obersten Gerichte, die Unabhängigkeit der Justiz im Zeitraum des Referendums zweifellos beeinträchtigt. Im April 2017 wurden weitere 45 Justizbeamte abgesetzt, und drei Richter sowie ein Staatsanwalt wurden suspendiert und es wurden Ermittlungen gegen sie eingeleitet, weil sie entschieden hatten, 21 nach dem Putschversuch verhaftete Journalisten freizulassen.

#### **4. Organisation des Referendums und Wählerverzeichnisse**

20. Das Referendum wurde von den vier Ebenen der Wahlorgane, nämlich dem YSK, den 81 Provinzwahlausschüssen, den 1.080 Kreiswahlausschüssen und den ca. 175.000 Wahlvorständen im Allgemeinen gut organisiert. Alle gesetzlichen Fristen wurden eingehalten.

21. Der YSK ist ein ständiges Gremium, das sich aus 11 Mitgliedern zusammensetzt, die von Richtern des Kassationshofs und des Staatsrates aus ihren eigenen Reihen gewählt werden. Alle vier im Parlament vertretenen Parteien haben von ihrem Recht Gebrauch gemacht, nicht stimmberechtigte Mitglieder für den YSK zu nominieren. Von den insgesamt 218 Entscheidungen, die der YSK getroffen hat, wurden 180 nicht veröffentlicht, darunter auch die Entscheidung über die Zahl der gedruckten Stimmzettel. Die Sitzungen des YSK und der untergeordneten Wahlausschüsse waren ausschließlich nicht stimmberechtigten Parteimitgliedern zugänglich, wodurch die Transparenz eingeschränkt war.

22. Die Provinzwahlausschüsse haben drei Mitglieder und stehen unter dem Vorsitz des dienstältesten Richters der Provinz. Den Kreiswahlausschüssen, die ebenfalls unter dem Vorsitz eines Richters stehen, gehören zwei Beamte und vier Vertreter politischer Parteien an. Die Wahlvorstände werden für jeden Wahlvorgang neu gebildet und setzen sich zusammen aus einem Vorsitzenden und sechs Mitgliedern, und zwar zwei Beamten und fünf Vertretern politischer Parteien. Eine gleichberechtigte Vertretung von Männern und Frauen bei der Organisation der Wahlen sieht das Gesetz nicht vor: Frauen führten lediglich in 20 % der untergeordneten Wahlausschüsse den Vorsitz (41 % auf Kreisebene) und der YSK verfügt nur über ein weibliches Mitglied. Seit den letzten Parlamentswahlen wurden acht Mitglieder des YSK ersetzt, die alle von neu ernannten Richtern aus ihren eigenen Reihen gewählt wurden: fünf aufgrund des Ablaufs ihrer Amtszeit und drei, weil sie sich in Gewahrsam befanden. Durch eine Reihe von Notverordnungen wurden auf allen Ebenen der Referendumsorganisation umfangreiche Auswechslungen vorgenommen: 9 Vorsitzende von Provinzwahlausschüssen wurden abgesetzt und zwei weitere in Gewahrsam genommen, 143 Vorsitzende der Kreiswahlausschüsse wurden abgesetzt und 67 weitere in Gewahrsam genommen. Über 500 Mitarbeiter der Wahlausschüsse aller Ebenen wurden ebenfalls in Gewahrsam genommen.

23. Das Gesetz sieht keine ausgewogene Vertretung der Befürworter und Gegner der vorgeschlagenen Änderungen bei der Organisation des Referendums vor. Von den Mitgliedern der Wahlvorstände, die von politischen Parteien benannt werden, wurden 52 % von Parteien vorgeschlagen, die die „Ja“-Kampagne unterstützen, und 48 % von Parteien, die dem „Nein“-Lager angehören. Zum ersten Mal traf der YSK eine Entscheidung, mit der die Kreiswahlausschüsse angehalten wurden, bei der Wahl der Mitglieder der Wahlvorstände das Prinzip des „guten Rufes“ anzuwenden. Mindestens 170 von der HDP benannte Vorsitzende von Wahlvorständen wurden wegen ihres angeblich „schlechten Rufes“ ausgeschlossen.

24. Wahlberechtigt sind alle Bürger, die am Tag des Referendums das 18. Lebensjahr vollendet haben. Wehrdienstleistende, Militärschüler, Bürger, die für geschäftsunfähig erklärt wurden oder per Gerichtsentscheid vom Staatsdienst ausgeschlossen sind sowie Bürger, die wegen vorsätzlich begangener Straftaten Haftstrafen verbüßen, dürfen nicht abstimmen. Der Ausschluss von Militärschülern und Wehrdienstleistenden und die pauschale Beschränkung des Wahlrechts bei den letztgenannten drei Kategorien sind unverhältnismäßig. Am 15. Februar traf der YSK eine Entscheidung, mit der die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Bezug auf das Stimmrecht teilweise berücksichtigt wurde. Er stellte nämlich klar, dass verurteilte Personen, die gegenwärtig nicht in Haft sind, auch dann wahlberechtigt sind, wenn ihre Strafe noch nicht vollständig verbüßt ist. Mindestens 570.000 Bürger waren nicht abstimmungsberechtigt.

25. Die Türkei hat ein passives System der Wählerregistrierung. Das Wählerverzeichnis wird vom YSK verwaltet und stützt sich auf Daten des Personenstandsregisters, das vom Innenministerium geführt und täglich aktualisiert wird. Die Wähler konnten ihre Einträge im Wählerverzeichnis sowohl persönlich als auch über die Website des YSK überprüfen, was zu 467.984 Änderungen geführt hat. Entgegen der guten

Praxis wurden allerdings nach dem 10. März keine Änderungen an den Wählerverzeichnissen mehr zugelassen.

26. In bestimmten Teilen von sechs Provinzen im Südosten des Landes waren spezielle Sicherheitszonen eingerichtet worden, die etwa 670.000 Wähler betrafen. Die örtlichen Behörden im Südosten bestätigten, dass in der Nähe von Wahllokalen postierte Polizisten angewiesen waren, die Ausweise von Wähler zu überprüfen, um zur Festnahme ausgeschriebene Personen zu identifizieren, und mehrere Gesprächspartner der IROM äußerten die Befürchtung, dass dies Wähler von der Teilnahme an der Abstimmung abhalten könnte. Bedenken wurden ebenfalls laut im Zusammenhang mit der Registrierung derjenigen Wähler, die in die Flucht getrieben wurden. Laut mehreren Quellen, die vom Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte zitiert wurden, bewegte sich deren Zahl zwischen 355.000 und 500.000 Personen. Am Tag des Referendums wurden die Beobachter der IROM darüber informiert, dass einige dieser Wähler nicht abstimmen konnten.

## **5. Referendumskampagne, Medioumfeld und finanzielle Aspekte**

27. Das Gesetz sieht eine umfassende Beteiligung der Interessenvertreter am Referendumsprozess nicht vor, da nur die zur Wahl zugelassenen politischen Parteien berechtigt sind, sich in vollem Umfang an der Kampagne zu beteiligen, Beobachter zu ernennen, das Wählerverzeichnis einzusehen und weitere Rechte auszuüben. Um sich beteiligen zu können, muss eine Partei bei der Generalstaatsanwaltschaft des Obersten Gerichtshofes registriert sein, in mindestens der Hälfte der Provinzen und einem Drittel der Kreise in diesen Provinzen über eine Organisationsstruktur verfügen und mindestens sechs Monate vor dem Referendum einen Parteitag abgehalten haben. Derartige Zulassungskriterien stellen eine unangemessene Einschränkung des politischen Pluralismus dar.

28. Nach einer Untersuchung der Generalstaatsanwaltschaft des Obersten Gerichtshofes wurde 19 politischen Parteien, die bei den Wahlen im November 2015 antreten durften, die Beteiligung am Referendum verwehrt. Der YSK genehmigte die Beteiligung von 10 der insgesamt 92 registrierten politischen Parteien. Die Partei der Volksbefreiung und die Liberaldemokratische Partei legten beim YSK und der Generalstaatsanwaltschaft des Obersten Gerichtshofes jeweils Beschwerde ein und machten geltend, dass sie die Zulassungskriterien erfüllten, allerdings wurden beide Beschwerden abgewiesen. Eine zivilgesellschaftliche Initiative, die für die Nein-Kampagne warb, versuchte sich als politische Partei registrieren zu lassen, um das Recht auf volle politische Mitwirkung am Prozess zu erhalten. Obwohl sie die Anmeldeunterlagen am 6. Februar eingereicht hatte, blieb sie unregistriert.

29. Im Gesetz über die allgemeinen Wahlgrundsätze ist die Durchführung von Referendumskampagnen nicht hinreichend geregelt, und strengere Vorschriften zur Sicherstellung einer größeren Chancengleichheit während der Kampagne gelten lediglich während der letzten sieben Tage. Außerdem schützt das Gesetz nur die Rechte derjenigen Parteien, die auch antreten dürfen, und gibt nur ihnen die Möglichkeit, einen Wahlkampf zu führen. Obwohl die rechtlichen Bestimmungen für die Versammlungs- und Meinungsfreiheit generell auch für andere Akteure gelten, darunter auch Privatpersonen und die Zivilgesellschaft, entschied der YSK, dass nur die zur Wahl zugelassenen Parteien Wahlkampfveranstaltungen durchführen dürfen, und lehnte es ab klarzustellen, ob auch andere Akteure auf anderem Wege Wahlwerbung machen dürfen. Unter Verweis auf den Ausnahmezustand oder Bedenken im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit verboten die Gouverneure einiger Provinzen Wahlkampfveranstaltungen von

anderen Akteuren als den 10 zur Wahl zugelassenen Parteien oder führten für sie eine Genehmigungspflicht ein.

30. Besonders sichtbar war der Wahlkampf in den großen Ballungsräumen. Eingesetzt wurden dabei Plakate, Transparente, Werbetafeln und mit Wahlkampfparolen beschriftete Fahrzeuge. Einige Akteure, u. a. zivilgesellschaftliche Organisationen, führten Haustürbesuche durch. Obwohl auch großangelegte Kundgebungen und kleinere Veranstaltungen beobachtet wurden, setzten die meisten Wahlkämpfer auf das Internet und dabei insbesondere auf Social-Media-Plattformen. Die Wähler erhielten vonseiten des YSK oder anderen staatlichen Behörden keine offiziellen Informationen über die Änderungen und ihre möglichen Auswirkungen. Diese Lücke mussten die zur Wahl zugelassenen politischen Parteien schließen, wodurch die Fähigkeit der Wähler, sich eine fundierte Meinung zu bilden, beeinträchtigt wurde.

31. Die Kampagne war gekennzeichnet durch das Fehlen gleicher Ausgangsbedingungen. Die deutlich sichtbarere Ja-Kampagne, die von der regierenden AKP und teilweise auch der MHP angeführt wurde, wurde von mehreren führenden Amtsträgern des Landes unterstützt, darunter dem Ministerpräsidenten und dem Staatspräsidenten, der nach der Verfassung gehalten ist, neutral zu bleiben und seine Aufgaben unvoreingenommen wahrzunehmen, sowie von vielen öffentlichen Amtsträgern der unteren Ebenen.

32. Fälle des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen wurden von der LROM des OSZE/ODIHR im ganzen Land beobachtet und von den Medien ausgiebig thematisiert. Öffentliche Feierlichkeiten, etwa zur Einweihung von Infrastrukturprojekten, wurden für die Wahlkampagne genutzt. Nach Aussagen einiger Gesprächspartner mussten Beschäftigte des öffentlichen Dienstes und Universitätsstudenten daran teilnehmen. Dabei waren die öffentlichen Verkehrsmittel in den betreffenden Städten am Tag der Veranstaltung in der Regel kostenlos. Darüber hinaus machten der Präsident und weitere staatliche Vertreter die Unterstützung der Regierung für die veranstaltenden Regionen vom Ausgang des Referendums abhängig.

33. Die Nein-Kampagne wurde in erster Linie von den wichtigsten Oppositionsparteien CHP und HDP geführt, wobei die HDP schwer angeschlagen war, da Hunderte ihrer Mitglieder hinter Gittern sind, darunter auch ihre Ko-Vorsitzenden und 83 Bürgermeister. Die Nein-Kampagne wurde außerdem von mehreren zivilgesellschaftlichen Gruppen, kleineren Parteien und ehemaligen Abgeordneten der MHP unterstützt.

34. Die Anhänger der Nein-Kampagne wurden in ihrer Freiheit, Wahlkampf zu betreiben, mehrmals unverhältnismäßig eingeschränkt. Viele Nein-Aktivisten wurden tätlich angegriffen. Eine große Zahl von ihnen wurde festgenommen, meist wegen der Organisation rechtswidriger öffentlicher Veranstaltungen oder Beleidigung des Präsidenten. Einige Nein-Aktivisten hatten Schwierigkeiten bei der Anmietung von Räumen für ihre Veranstaltungen, oder ihre Veranstaltungen wurden von den Behörden oder den Inhabern der Veranstaltungsorte kurzfristig abgesagt. Das für die Kampagne verwendete Plakat der HDP und ein Lied in kurdischer Sprache wurden mit der Begründung verboten, sie verletzen den Grundsatz der Integrität des Staates und des Türkischen als Amtssprache.

35. Die Wahlkampffinanzierung ist gesetzlich nur unzureichend geregelt. Das Gesetz sieht zwar hinsichtlich Umfang und Art von Spenden Beschränkungen vor, begrenzt jedoch nicht die allgemeinen partei- und wahlkampfbezogenen Ausgaben. Politische Parteien müssen ihre Wahlkampfausgaben im Rahmen ihrer jährlichen Rechenschaftsberichte dem Verfassungsgericht melden, das für die Überwachung zuständig ist. Unter Missachtung der internationalen Verpflichtungen und entgegen der guten Praxis

werden diese Berichte nicht veröffentlicht, sondern lediglich zusammengefasste Prüfungsberichte im Internet bereitgestellt.

36. Die Verfassung sieht zwar ein Recht auf freie Meinungsäußerung vor, enthält aber übertriebene Beschränkungen und erlaubt zusätzliche Einschränkungen im Antiterrorgesetz, dem Strafgesetzbuch, dem Presserecht und weiteren Rechtsvorschriften. Die vagen Vorschriften dienen oft als Grundlage für die Verfolgung und Inhaftierung von Journalisten. Darüber hinaus enthält das Strafgesetzbuch weitreichende Verleumdungsbestimmungen, unter anderem in Bezug auf die türkische Nation und den türkischen Staat, und sieht einen besonderen Schutz für Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens einschließlich des Staatspräsidenten vor. Die Bestimmungen schränken das Recht auf freie Meinungsäußerung ein, das durch die Schließung zahlreicher Medienbetriebe und die Verhaftung von Journalisten im Anschluss an den gescheiterten Putschversuch sowie durch die für den Ausnahmezustand geltenden rechtlichen Bestimmungen weiter beschnitten wurde.

37. Die Medienlandschaft wird dominiert von Betrieben, die oftmals im Besitz von Unternehmensgruppen sind, die von öffentlichen Aufträgen abhängen. Seit den Ereignissen im Juli wurden insgesamt 158 Medienbetriebe geschlossen, darunter 60 Fernseh- und Radiosender, 19 Zeitungen, 29 Verlage und fünf Presseagenturen, was von der Venedig-Kommission als „Massenliquidation von Medienbetrieben“ bezeichnet wurde. Die meisten der 150 Journalisten, die sich gegenwärtig in Haft befinden, wurden im Anschluss an den Putschversuch festgenommen, und die Verhaftungen setzten sich während der Zeit des Referendums fort. Diese Welle von Schließungen, Verhaftungen und Verfolgungen hat zu einer verbreiteten Selbstzensur geführt.

38. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sahen beim Wahlkampf weder einen gleichberechtigten Zugang des Ja- und des Nein-Lagers vor, noch wurde den zur Wahl zugelassenen Parteien ein gleichberechtigter Zugang zu den Medien garantiert oder für eine unparteiische Berichterstattung gesorgt. Das Gesetz sieht bezahlte politische Werbung während des Wahlkampfs vor, aber das Fehlen von Obergrenzen bei den Wahlkampfausgaben führte dazu, dass beim Erreichen von Wählern keine Chancengleichheit unter den Parteien herrschte. Das Gesetz räumt jeder im Parlament vertretenen Partei 20 Minuten freie Sendezeit bei der staatlichen Rundfunkanstalt ein, wobei 10 zusätzliche Minuten für die Regierungspartei reserviert sind. Der Präsident hat außerdem Anspruch auf zwei 10-minütige Reden bei der staatlichen Rundfunkanstalt, einschließlich des letzten Sendezeitfensters für einen öffentlichen Appell, worauf er offiziell verzichtete.

39. Der Oberste Rundfunk- und Fernsehrat (RTÜK) übermittelte dem YSK wöchentlich Berichte über die Medienbeobachtung. Obwohl laut den Berichten des RTÜK bei der Beobachtung Verstöße festgestellt wurden, unterblieben entsprechende Gegenmaßnahmen, da mittels einer Notverordnung die Befugnis des YSK aufgehoben wurde, gegen private Medien Sanktionen zu ergreifen, wenn sie nicht für eine unparteiische Berichterstattung sorgen. Die Notverordnung garantiert den politischen Parteien keinen gleichberechtigten Zugang zu den Medien und schränkt die Wähler in ihrer Fähigkeit ein, eine fundierte Entscheidung zu treffen. Verschiedene Parteien beschwerten sich beim RTÜK und dem YSK über die für sie geltenden Zugangsbedingungen zu öffentlichen und privaten Medien.

40. Die Ergebnisse der Medienbeobachtung durch die LROM des OSZE/ODIHR zeigten, dass die Kampagne in allen nationalen Medien präsent war. Drei der fünf beobachteten Fernsehsender, darunter der öffentlich-rechtliche Sender TRT1, unterstützten die Ja-Kampagne. Die Ja-Kampagne dominierte sowohl in den öffentlichen als auch privaten Medien. Auf sie entfielen 76 % der gesamten Sendezeit im

Fernsehen und 77,5 % der Berichterstattung in der Presse, wobei der Ton überwiegend positiv war. Auf die Nein-Kampagne entfielen dagegen nur 23,5 % der gesamten Sendezeit und Berichterstattung in der Presse, und der Tenor war zumeist neutral. Die AKP wurde ebenfalls bevorzugt behandelt und nahm 33,5 % der gesamten Sendezeit bzw. Presseberichterstattung ein, während über die CHP, MHP und HDP deutlich weniger berichtet wurde; ihr Anteil lag bei 19 %, 2,3 % und 0,6 %. Die AKP erhielt auf TRT1 und A Haber eine durchweg positive und auf Show TV eine zumeist positive Berichterstattung. Der Tenor der Berichterstattung über die CHP war auf A Haber negativ, auf TRT1 teilweise negativ und auf Show TV, CNN Türk und Fox TV teilweise positiv. Der Staatspräsident und der Ministerpräsident dominierten mit 26 % bzw. 18 % eindeutig die Fernsehberichterstattung, während die Oppositionsführer deutlich weniger präsent waren. Die AKP beanspruchte 63 % der bezahlten Werbezeit bei den beobachteten Medien. Die staatliche Rundfunkanstalt kam ihrer Verpflichtung nach, kostenlose Sendezeit zur Verfügung zu stellen. Eine Berichterstattung über die Zivilgesellschaft fand im Fernsehen nur sehr eingeschränkt statt. In der Presse wurde über zivilgesellschaftliche Organisationen, die die Nein-Kampagne unterstützten, ausführlicher (3,5 %) berichtet als über diejenigen, die die Ja-Kampagne unterstützten (1,6 %).

41. Entgegen den Empfehlungen der Versammlung und des Kodexes für gute Wahlpraxis der Venedig-Kommission sehen die Rechtsvorschriften nicht vor, dass eine internationale Beobachtung bzw. eine Beobachtung durch unabhängige Bürger stattfindet. Allein die zur Wahl zugelassenen Parteien dürfen Beobachter benennen – eine Möglichkeit, von der sie in unterschiedlichem Maße Gebrauch machten: Die AKP und die CHP führten umfangreiche Beobachtungen durch, während die HDP über Schwierigkeiten bei der Gewinnung von Beobachtern berichtete, da ein allgemeines Klima der Angst vor Repressalien herrsche.

42. Im Anschluss an den Putschversuch wurden 1.583 zivilgesellschaftliche Organisationen aufgelöst, darunter mindestens drei, die die Beobachtungsaktivitäten bei den letzten Wahlen unterstützt haben. Einige zivilgesellschaftliche Organisationen, die bei den letzten Wahlen an der Beobachtung mitgewirkt hatten, haben aufgrund der politischen Situation und der Sicherheitslage diesmal darauf verzichtet oder ihre Aktivitäten deutlich eingeschränkt. In zwei Fällen lehnte der YSK die Akkreditierungsanträge zivilgesellschaftlicher Organisationen ab.

## **6. Tag des Referendums**

43. In der begrenzten Zahl von Wahllokalen, die von den internationalen Beobachtern aufgesucht wurden, lief das Referendum im Allgemeinen in geordneter und effizienter Weise ab, obwohl die meisten der besuchten Wahlvorstände nicht voll besetzt waren. Bei der Öffnung der Wahllokale und während der Abstimmung wurden einige Beobachter der IROM in ihrer Tätigkeit behindert, da ihnen entweder kein oder nur eingeschränkter Zugang gewährt wurde und die diesbezüglichen Entscheidungen oft von Personen getroffen wurden, die nicht den Wahlvorständen angehörten. Ansonsten stellten die Beobachter der IROM fest, dass die Abläufe von den Mitgliedern der Wahlvorstände befolgt wurden.

44. Vereinzelt Sicherheitszwischenfälle, die ein Mitglied eines Wahlvorstands und einige Wähler betrafen und über die ausführlich berichtet wurde, sind derzeit Gegenstand von Ermittlungen. Im Vorfeld des Referendums bestätigten die örtlichen Behörden, dass in der Nähe von Wahllokalen postierte Polizisten angewiesen würden, die Ausweise von Wählern zu überprüfen, um zur Festnahme ausgeschriebene Personen zu identifizieren. Zivilgesellschaftliche Organisationen berichteten über drei Fälle, in denen Wähler vor Betreten des Wahllokals kontrolliert wurden. In einem Fall erlebten die

Beobachter der IROM dies selbst. Eine allgemeine Polizeipräsenz außerhalb und innerhalb der Wahllokale wurde bei den meisten Beobachtungen durch die IROM festgestellt.

45. Trotz einiger festgestellter Verfahrensfehler wurde die Auszählung und Auswertung der Ergebnisse von den Beobachtern der IROM insgesamt positiv beurteilt. Am Tag des Referendums erließ der YSK zwei Anweisungen, wonach Stimmzettel, die vom Wahlvorstand nicht korrekt abgestempelt oder gar nicht mit einem Kontrollstempel versehen wurden, als gültig zu werten seien. Im letzteren Fall wurde die Anweisung erteilt, als die Stimmenauszählung bei einigen Wahlvorständen bereits begonnen hatte. Mit diesen Anweisungen wurde eine wichtige Schutzvorkehrung unterlaufen und gegen das Gesetz verstoßen, das ausdrücklich besagt, dass solche Stimmzettel als ungültig zu werten sind. Der YSK konnte zur Zahl der betroffenen Stimmzettel keine Angaben machen und erklärte, dass die Angelegenheit abgeschlossen sei, da die von den Parteien benannten Mitglieder der Wahlvorstände die Protokolle unterzeichnet hätten; es besteht keine Möglichkeit, die Entscheidung des YSK anzufechten. Die HDP erklärte öffentlich, dass sie bei 668 Protokollen Unstimmigkeiten festgestellt habe.

46. Ein Team der Versammlung in Ankara hatte den Eindruck, dass vielen Wählern nicht bewusst war, worüber sie eigentlich abstimmten. Eines der Teams in Istanbul wurde von einem Beobachter der AKP nur unwillig empfangen, da er dessen Anwesenheit nicht wünschte. Ein Team der Versammlung, das in einem Gefängnis eingerichtetes Wahllokal in Izmir besuchte, beobachtete, wie Häftlinge zur Abstimmung gezwungen wurden. Das Team in der Region um Diyarbakir berichtete, dass es eine massive Polizeipräsenz sowie Bewaffnete in Zivilkleidung gegeben habe und dass viele Menschen in den Tagen vor dem Referendum ohne offizielle Gründe in Gewahrsam genommen worden seien, und zwar nicht in Gefängnissen, sondern in anderen Räumlichkeiten wie etwa Turnhallen, und dass sie somit nicht an der Abstimmung teilnehmen konnten. Darüber hinaus stellte das Team fest, dass die meisten Binnenvertriebenen keine Informationen über das Referendum erhielten und keine wirkliche Möglichkeit zur Teilnahme hatten. Außerdem wurde berichtet, dass auf die Vorsitzenden der Wahlvorstände und auf Beamte Druck ausgeübt wurde, dass in kleinen ländlichen Gemeinden eine Person für alle abstimmte und dass viele Personen nicht abstimmen konnten, weil sie sich in Untersuchungshaft befanden. Das Team beobachtete, dass Menschen mit Behinderungen keine wirkliche Chance zur Abstimmung hatten. In Diyarbakir wurden drei Menschen in einem Wahllokal getötet, und in zwei Fällen hinderte die Polizei das Team der Versammlung daran, die Beobachtung durchzuführen.

47. Um 23:25 Uhr gab der YSK bekannt, dass nach den vorläufigen Ergebnissen das Ja-Lager gewonnen habe, ohne dabei Zahlen zu nennen. Nach Medienberichten lag die Wahlbeteiligung bei 83,7 %.

48. Das Endergebnis wurde vom YSK am 27. April 2017 bekannt gegeben: 51,41 % stimmten für Ja und 48,59 % für Nein; die Wahlbeteiligung lag bei 85,43 %.

## **7. Schlussfolgerungen**

49. Das Verfassungsreferendum vom 16. April fand unter ungleichen Voraussetzungen statt und es herrschte keine Chancengleichheit für die beiden Lager. Die Wähler wurden nicht mit neutralen Informationen über entscheidende Aspekte der Reform versorgt, und zivilgesellschaftliche Organisationen konnten sich nicht beteiligen. Im Zuge des nach dem gescheiterten Putschversuch im Juli 2016 verhängten Ausnahmezustands wurden grundlegende Freiheiten, die für einen wirklich demokratischen Prozess unerlässlich sind, eingeschränkt. Die Entlassung oder Festnahme tausender Bürger hat das politische Klima belastet. Durch die Dominanz der Ja-Kampagne in der Berichterstattung

und die Restriktionen für die Medien hatten die Wähler nur einen eingeschränkten Zugang zur Meinungsvielfalt. In Bezug auf die technischen Aspekte war das Referendum zwar gut organisiert und der Tag des Referendums lief in geordneter Weise ab, allerdings wurde durch die späten Änderungen der Auszählungsverfahren eine wichtige Schutzvorkehrung beseitigt, was von der Opposition moniert wurde.

50. Der Rechtsrahmen ist auf Wahlen ausgelegt und berücksichtigt die Besonderheiten von Referenden nur bedingt. Obwohl der YSK zu einigen Aspekten des Verfahrens Verordnungen und Anweisungen verabschiedete, waren die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Durchführung eines wirklich demokratischen Referendums unzureichend. Grundlegende Rechte und Freiheiten, die bereits durch die Verfassung und die einschlägigen Rechtsvorschriften eingeschränkt werden, wurden durch den Rückgriff auf Sonderbefugnisse im Rahmen des Ausnahmezustands weiter beschnitten, insbesondere durch Entscheidungen der Provinzgouverneure zur Einschränkung der Versammlungs- und Meinungsfreiheit. Notverordnungen, mit denen referendumsbezogene Gesetze geändert wurden, gingen über die Erfordernisse des Ausnahmezustands hinaus und konnten nicht angefochten werden.

51. Über die 18 vorgeschlagenen Änderungen, die 72 Artikel der Verfassung betreffen, wurde en bloc abgestimmt, wodurch den Wählern nicht die Möglichkeit gegeben wurde, über die verschiedenen Punkte, die Gegenstand der Änderungen waren, einzeln zu entscheiden. Keine der vorgeschlagenen Änderungen war auf dem Stimmzettel aufgeführt; die Wähler wurden lediglich gebeten, mit Ja oder Nein zu stimmen. Die staatlichen Behörden haben nicht dafür gesorgt, dass die Wähler neutrale oder ausgewogene Informationen über die Änderungen und ihre möglichen Auswirkungen erhielten, wodurch sie in ihrer Fähigkeit eingeschränkt wurden, eine fundierte Entscheidung zu treffen. Das Referendum wurde von den vier Ebenen der Wahlorgane im Allgemeinen gut organisiert. Gleichwohl verlief die Arbeit der Wahlausschüsse nicht transparent genug – Ausschusssitzungen fanden unter Ausschluss der Öffentlichkeit und von Beobachtern statt, und nur eine begrenzte Zahl von Entscheidungen wurde publik gemacht. Im Anschluss an den Putschversuch im Juli 2016 wurden drei Mitglieder des YSK und 221 Vorsitzende untergeordneter Wahlausschüsse, ausnahmslos Richter, zunächst abgesetzt und dann ausgetauscht. Die Vertretung der politischen Parteien in den Wahlvorständen war nicht vollkommen ausgewogen und wurde dadurch beeinträchtigt, dass 170 von Oppositionsparteien vorgeschlagene Vorsitzende abgelehnt wurden. Das Gesetz sieht keine wirksame Beschwerdemöglichkeit gegen Entscheidungen der Wahlausschüsse vor. Zwar hat der YSK ca. 45 Beschwerden rasch geprüft, allerdings fanden die Anhörungen hinter verschlossenen Türen statt und die Entscheidungen wurden nicht veröffentlicht. Die Entscheidungen des YSK unterliegen keiner gerichtlichen Kontrolle. Die fortwährenden Entlassungen und Suspendierungen von Richtern und Staatsanwälten während der Zeit des Referendums beeinträchtigen die Unabhängigkeit der Justiz.

52. Mehr als 58 Millionen Menschen waren wahlberechtigt, davon über 2,9 Millionen im Ausland. Die Wähler konnten ihre Einträge im Wählerverzeichnis überprüfen und Änderungen beantragen.

53. Die Rahmenbedingungen des Wahlkampfes waren restriktiv und der Wahlkampf war unausgewogen, da sich der Präsident und mehrere führende Amtsträger des Landes sowie viele örtliche Amtsträger aktiv für die Ja-Kampagne engagierten. Die IROM beobachtete, wie die Bemühungen mehrerer Parteien und zivilgesellschaftlicher Organisationen zur Unterstützung der Nein-Kampagne behindert und wie Verwaltungsressourcen missbraucht wurden. Die Sprache im Wahlkampf litt unter den Äußerungen einiger hoher Amtsträger, die Nein-Befürworter mit Terroristensympathisanten gleichsetzten. In zahlreichen Fällen kam es bei Veranstaltungen der Nein-Befürworter zu Polizeieinsätzen und Handgreiflichkeiten.

54. Der für das Referendum geltende Rechtsrahmen ermöglichte weder eine hinreichend unparteiische Berichterstattung, noch garantierte er den zur Wahl zugelassenen Parteien einen gleichberechtigten Zugang zu den öffentlichen Medien. Darüber hinaus bevorzugt das Gesetz den Präsidenten und die Regierungspartei bei der Bereitstellung kostenloser Sendezeit, und die Befugnis des YSK, parteiische Berichterstattung zu sanktionieren, wurde aufgehoben. Das Recht auf freie Meinungsäußerung wurde im Zuge des Ausnahmezustands weiter eingeschränkt; die Verhaftung einer beispiellosen Zahl von Journalisten und die Welle der Schließungen von Medienbetrieben haben zu einer verbreiteten Selbstzensur geführt. Die Ja-Kampagne dominierte die Berichterstattung der Medien.

55. Entgegen den Empfehlungen der Versammlung und des Kodexes für gute Wahlpraxis der Venedig-Kommission sieht das Gesetz nicht vor, dass eine internationale Beobachtung bzw. eine Beobachtung durch unabhängige Bürger stattfindet. Die politischen Parteien bemühten sich in unterschiedlichem Maße um eine Beobachtung des Ablaufs; zivilgesellschaftliche Organisationen schränkten ihre Unterstützung der Beobachtungsaktivitäten aus Angst vor Repressalien erheblich ein. Im Anschluss an den Putschversuch wurden 1.583 zivilgesellschaftliche Organisationen aufgelöst, darunter auch einige, die frühere Beobachtungsaktivitäten unterstützt hatten. Insgesamt wurden 73 internationale Beobachter für die Beobachtung des Referendums zugelassen.

56. Das Referendum lief in der begrenzten Zahl von Wahllokalen, die von den internationalen Beobachtern aufgesucht wurden, in geordneter und effizienter Weise ab. Einige Beobachter der IROM wurden bei der Öffnung der Wahllokale und während der Abstimmung in ihrer Tätigkeit behindert, da ihnen entweder kein oder nur eingeschränkter Zugang gewährt wurde. Es wurde häufig über eine Polizeipräsenz außerhalb und innerhalb der Wahllokale berichtet, und in einigen Fällen überprüfte die Polizei die Ausweise von Wählern, bevor sie ihnen Zugang zum Wahllokal gewährte. Der YSK erließ erst am Ende des Tages Anweisungen, durch die sich die Kriterien für die Gültigkeit der Stimmzettel erheblich änderten und mit denen eine wichtige Schutzvorkehrung unterlaufen und gegen das Gesetz verstoßen wurde.

57. Es ist bedauerlich, dass der Staatspräsident und der Außenminister der Türkei die Integrität und Glaubwürdigkeit der Beobachtungsmission öffentlich in Frage gestellt haben. Es sei daran erinnert, dass die Mission unter strenger Beachtung der für die Wahlbeobachtung geltenden Leitlinien der Parlamentarischen Versammlung durchgeführt wurde.

58. Die Parlamentarische Versammlung wird mit den Behörden der Türkei auf dem Gebiet der Wahlen und ganz generell bei der Stärkung der demokratischen Institutionen weiter zusammenarbeiten.

## **Anhang 1 – Zusammensetzung des Ad-hoc-Ausschusses**

Auf Vorschlag der Fraktionen der Versammlung setzte sich der Ad-hoc-Ausschuss folgendermaßen zusammen:

Vorsitzender: Cezar Florin Preda (Rumänien, EPP/CD)

### **Fraktion der Europäischen Volkspartei (EPP/CD)**

- Nicole DURANTON, Frankreich
- Vusal HUSEYNOV, Aserbaidshan
- Duarte MARQUES, Portugal
- Cezar Florin PREDA, Rumänien

### **Sozialdemokratische Fraktion (SOC)**

- Josette DURRIEU, Frankreich
- Pierre-Alain FRIDEZ, Schweiz
- Predrag SEKULIĆ, Montenegro
- Florian KRONBICHLER, Italien
- Stefan SCHENNACH, Österreich
- Mechthild RAWERT, Deutschland
- Alev KORUN, Österreich

### **Fraktion der Europäischen Konservativen (EC)**

- Nigel EVANS, Vereinigtes Königreich
- Jaak MADISON, Estland
- Arkadiusz MULARCZYK, Polen

### **Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE)**

- Anne KALMARI, Finnland
- Andrea RIGONI, Italien

### **Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken (UEL)**

- Nikolaj VILLUMSEN, Dänemark
- Andrej HUNKO, Deutschland

### **Mitberichterstatter des Monitoring-Ausschusses (von Amts wegen)**

- Marianne MIKKO, Estland
- Ingebjorg GODSKESEN, Norwegen

**Sekretariat:**

- Bogdan TORCĂTORIU, Verwaltungsbeamter, Abteilung Wahlbeobachtung und interparlamentarische Zusammenarbeit
- Anne GODFREY, Assistentin, Abteilung Wahlbeobachtung und interparlamentarische Zusammenarbeit
- Nathalie BARGELLINI, Pressereferentin, Parlamentarische Versammlung
- Arman DARBINYAN, stellvertretender Leiter des Sicherheitsdienstes/Leitender Koordinator für die Sicherheit vor Ort, Europarat

## **Anhang 2 – Programm**

### **Freitag, 14. April 2017**

09:30-10:30 Sitzung der Delegation der Europarats-PV:

- Eröffnung durch Herrn Cezar Florin Preda, Leiter der Delegation
- Briefing durch Frau Marianne Mikko und Frau Ingebjorg Godskesen, Mitberichterstatte(r)innen des Monitoring-Ausschusses
- Briefing durch das Sekretariat
- Briefing durch Herrn Arman Darbinyan, stellvertretender Leiter des Sicherheitsdienstes/Leitender Koordinator des Europarates für die Sicherheit vor Ort

10:30-13:30 Briefing durch die Begrenzte Referendumsbeobachtungsmission des OSZE/ODIHR:

Eröffnung des Briefings:

- Herr Cezar Florin Preda, Leiter der Delegation der Parlamentarischen Versammlung des Europarates
- Frau Tana de Zulueta, Leiterin der Begrenzten Referendumsbeobachtungsmission des OSZE/ODIHR

Vorstellung der einzelnen Teammitglieder und Moderation: Frau Meaghan Fitzgerald, stellvertretende Missionsleiterin

- Politischer Hintergrund und Wahlkampf: Herr Stefan Szwed, Politikwissenschaftler
- Rechtsrahmen und Beschwerden: Frau Marla Morry, Rechtswissenschaftlerin
- Medien: Herr Alain Chabod, Medienwissenschaftler
- Organisation des Referendums: Herr Ivan Tsikota, Wahlwissenschaftler
- Abläufe am Tag des Referendums: Herr Ivan Tsikota, Wahlwissenschaftler
- Briefing zu Sicherheitsaspekten: Herr Wayne Pilgrim, Sicherheitsexperte

14:30-15:30 Treffen mit Vorsitzenden und Vertretern von Parteien des Ja-Lagers

14:30-15:00 Herr Vedat Bilgin, Parlamentsabgeordneter aus Ankara und Leiter der türkischen Delegation in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE

15:30-17:00 Treffen mit Vorsitzenden und Vertretern von Parteien des Nein-Lagers

15:30-16:00 Herr Erdal Aksünger, stellvertretender Vorsitzender, CHP

16:00-16:30 Frau Fatma Kurtulan, stellvertretende Ko-Vorsitzende; Herr Evren Çevik, Mitglied des Außenausschusses; Frau Ceren Bayar, Mitglied des Presseauschusses, HDP

16:30-17:00 Herr Kürşat Ergün, Vertreter der Gegner innerhalb der MHP

### **Samstag, 15. April 2017**

09:30-10:00 Fragen an Herrn Wayne Pilgrim, Sicherheitsexperte der LROM des OSZE/ODIHR

10:00-11:00 Podiumsgespräch mit Vertretern der Zivilgesellschaft:

- Frau Başak Yavçan, Assistenz-Professorin, Vertreterin von „Oy ve Ötesi“ (Wahl und mehr) in Ankara
- Frau Dilek Ertükel, Landesdirektorin, NDI
- Frau Feray Salman, Koordinatorin der Menschenrechtsplattform IHOP
- Herr Öztürk Türkdogan, Vorsitzender der Menschenrechtsvereinigung IHD

11:00-12:00 Podiumsgespräch mit Medienvertretern:

- Frau Duygu Güvenç, diplomatische Korrespondentin, Tageszeitung *Cumhuriyet*
- Herr Fatih Şahingöz, stellvertretender Leiter der Nachrichtenredaktion, TRT
- Herr Turgut Dedeoğlu, stellvertretender Vorsitzender, Vereinigung Progressiver Journalisten
- Herr Hüseyin Likoğlu, Ankara-Redakteur der Tageszeitung *Yeni Şafak*

12:00-12:30 Treffen mit den Langzeit-Beobachtern der LROM des OSZE/ODIHR in Ankara, Frau Tereza Lewis und Herrn Ingo Buettner

12:30-13:00 Treffen mit Dolmetschern und Fahrern

### **Sonntag, 16. April 2017**

Beobachtung des Referendums

### **Montag, 17. April 2017**

08:00-10:30 Sitzung der Delegation der Europarats-PV (Nachbesprechung und allgemeine Diskussion)

10:40-12:00 Treffen der Delegation der Europarats-PV mit der LROM des OSZE/ODIHR

15:00 Pressekonferenz

### **Anhang 3 – Pressemitteilung der Internationalen Referendumsbeobachtungsmission**

#### **Durch Mangel an Chancengleichheit, einseitige Berichterstattung und Beschränkungen der Grundfreiheiten herrschten beim Verfassungsreferendum in der Türkei ungleiche Voraussetzungen, so internationale Beobachter**

Straßburg, 17. April 2017 – Das Verfassungsreferendum in der Türkei vom 16. April fand unter ungleichen Voraussetzungen statt und es herrschte keine Chancengleichheit für die beiden Wahlkampflager. Zu diesem Ergebnis kamen internationale Beobachter in einer heute veröffentlichten Erklärung. Zwar sei das Referendum vom technischen Ablauf her gut organisiert gewesen, doch seien die Wähler nicht mit neutralen Informationen über entscheidende Aspekte der Reform versorgt worden, und die Beschränkungen der Grundfreiheiten hätten negative Auswirkungen gehabt, heißt es in der Erklärung.

„Am Tag des Referendums gab es außer in einigen Regionen keine größeren Probleme, allerdings können wir nur bedauern, dass keine Beobachter der Zivilgesellschaft in den Wahllokalen anwesend waren“, so Cezar Florin Preda, Leiter der Delegation der Parlamentarischen Versammlung des Europarates. „Insgesamt entsprach das Referendum nicht den Standards des Europarates. Die rechtlichen Rahmenbedingungen waren für die Durchführung eines wirklich demokratischen Prozesses unzureichend.“

„Das Referendum fand in einem politischen Klima statt, in dem grundlegende Freiheiten, die für einen wirklich demokratischen Prozess unerlässlich sind, im Zuge des Ausnahmezustands eingeschränkt wurden, und die beiden Lager hatten nicht die gleichen Möglichkeiten, den Wählern ihre Argumente darzulegen“, so Tana de Zulueta, Leiterin der begrenzten Wahlbeobachtungsmission des ODIHR. „Unsere Überwachung hat ergeben, dass die Ja-Kampagne die Berichterstattung der Medien dominierte, was im Verbund mit den Restriktionen für die Medien, der Verhaftung von Journalisten und der Schließung von Medienbetrieben den Zugang der Wähler zur Meinungsvielfalt eingeschränkt hat.“

Obwohl der Hohe Wahlausschuss (YSK) zu einigen Aspekten des Verfahrens Verordnungen und Anweisungen verabschiedet habe, seien die rechtlichen Rahmenbedingungen, die auf Wahlen ausgelegt sind, für die Durchführung eines wirklich demokratischen Referendums unzureichend gewesen, hieß es vonseiten der Beobachter. Provinzgouverneure nutzten Notstandsbefugnisse, um die Versammlungs- und Meinungsfreiheit weiter einzuschränken.

„Ein Ausnahmezustand sollte niemals dazu ausgenutzt werden, die Rechtsstaatlichkeit zu untergraben“, so Preda.

Der für das Referendum geltende Rechtsrahmen ermögliche weder eine hinreichend unparteiische Berichterstattung, noch garantiere er den zur Wahl zugelassenen Parteien einen gleichberechtigten Zugang zu den öffentlichen Medien; zudem bevorzuge er die Regierungspartei und den Präsidenten bei der Bereitstellung kostenloser Sendezeit, und die Befugnis des YSK, parteiische Berichterstattung zu sanktionieren, sei aufgehoben worden, hieß es in der Erklärung.

Laut der Erklärung beschränke das Gesetz die volle Beteiligung am Referendum auf die zur Wahl zugelassenen Parteien und regule nicht die Einbeziehung sonstiger Interessenträger. Ferner habe der YSK entschieden, dass zivilgesellschaftliche Organisationen und Berufsverbände keine Wahlkampfveranstaltungen durchführen dürfen.

„Die Rahmenbedingungen des Wahlkampfes waren restriktiv und der Wahlkampf war unausgewogen, da sich der Präsident und mehrere führende Amtsträger des Landes sowie viele örtliche Amtsträger aktiv für

die Ja-Kampagne engagierten“, erklärte Zulueta. „Wir haben einen Missbrauch staatlicher Ressourcen sowie eine Behinderung von Wahlkampfveranstaltungen des Ja-Lagers beobachtet. Die Sprache im Wahlkampf litt unter den Äußerungen einiger hoher Amtsträger, die Nein-Befürworter mit Terroristen-sympathisanten gleichsetzten, und in zahlreichen Fällen kam es bei Veranstaltungen der Nein-Befürworter zu Polizeieinsätzen und Handgreiflichkeiten.“

Das Referendum lief in der begrenzten Zahl von Wahllokalen, die von den internationalen Beobachtern aufgesucht wurden, in geordneter und effizienter Weise ab. In einigen Fällen wurde den ODIHR-Beobachtern bei der Öffnung der Wahllokale und während der Abstimmung der Zugang verweigert oder nur eingeschränkt gewährt. Es wurde häufig über eine Polizeipräsenz außerhalb und innerhalb der Wahllokale berichtet, und in einigen Fällen überprüfte die Polizei die Ausweise von Wählern, bevor sie ihnen Zugang zum Wahllokal gewährte. Der YSK erließ erst am Ende des Tages Anweisungen, durch die sich die Kriterien für die Gültigkeit der Stimmzettel erheblich änderten und mit denen eine wichtige Schutzvorkehrung unterlaufen und gegen das Gesetz verstoßen wurde.