

Parteienstaatlich-repräsentative Demokratie und die Wahl – Idee und Wirklichkeit in der Republik Korea*

Huh Young

1 Parteienstaatliche Demokratie

Die heutige Demokratie ist ohne politische Parteien nicht zu verwirklichen. Die politischen Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Die koreanische Verfassung (KV)¹ enthält deshalb wie auch viele andere Verfassungen Bestimmungen über politische Parteien. Verfassungsrechtliche Bestimmungen über Parteien haben auffallende Ähnlichkeit, denn sie erscheinen heutzutage fast in einer typisierten Form. Eine solch typisierte Form weist in der Regel die folgenden drei Merkmale auf:

1. Politische Parteien haben pluralistisch nebeneinander zu bestehen, indem die Verfassung die freie Gründung politischer Parteien garantiert. Das Mehrparteiensystem soll den gesellschaftlichen Kräften ermöglichen, ihre Interessen bei der politischen Willensbildung des Volkes zur Geltung zu bringen. Die politischen Parteien sind Zwischenglieder zwischen den Einzelnen und dem Staat. Sie sind Sprachrohr des Volkes. Es gibt deshalb naturgemäß sowohl verschiedene ideologische Parteien als auch Zeitgeistparteien bzw. pragmatische Parteien, konservative oder fortschrittliche Parteien und auch Parteien der Rechten, Mitte und Linken. Es ist den Staatsorganen grundsätzlich verwehrt, sich in Bezug auf die Gründung politischer Parteien zu betätigen, weil der Prozess der Meinungsbildung des Volkes sich vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin, vollziehen muss (vgl. BVerfGE 20, S.56, Leitsatz 2).

* Der Artikel ist eine aktualisierte Fassung des Vortrages, den der Verfasser am 9.10.1999 im Rahmen eines koreanisch-deutschen Symposiums in Seoul hielt, das die Korean Public Law Association gemeinsam mit der Konrad-Adenauer-Stiftung veranstaltete.

¹ Art. 8 der koreanischen Verfassung hat den folgenden Wortlaut: „(1) Die Gründung politischer Parteien ist frei, und das Mehrparteiensystem ist gewährleistet. (2) Die politischen Parteien müssen in ihren Zielen, in ihrer Organisation und in ihrer Betätigung demokratisch sein und eine Organisation besitzen, die für die Teilnahme des Volkes an der politischen Meinungsbildung erforderlich ist. (3) Die politischen Parteien genießen nach Maßgabe der Gesetze den Schutz des Staates, und der Staat kann sie nach Maßgabe der Gesetze mit den für ihre Tätigkeit notwendigen Geldmitteln unterstützen. (4) Wenn die Ziele oder die Tätigkeit einer politischen Partei gegen die demokratische Grundordnung verstoßen, kann die Regierung beim Verfassungsgericht deren Auflösung beantragen, und die politische Partei wird durch die Entscheidung des Verfassungsgerichts aufgelöst.“

Diese Prämisse ist in Korea leider nicht gegeben. In der koreanischen Verfassungsgeschichte gab es nach dem zweiten Militärputsch 1979/80 eine Zeit, in der der Staatspräsident (Chun Doo-hwan) nach eigenem Gutdünken alle Parteien personell zu gestalten versuchte. Auf diesem Weg entstanden damals eine Regierungs- und zwei Oppositionsparteien, die sich alle dem Machthaber gegenüber sehr gefügig verhielten.

Die Parteienlandschaft in der Republik Korea entspricht keineswegs dem Idealbild der parteienstaatlichen Demokratie, weil es in Korea zur Zeit, abgesehen von vielen unbedeutenden Splitterparteien, nur vier Regionalparteien² gibt, die jeweils in einer bestimmten Region ihre feste Anhängerschaft haben. In einer parteipolitischen Landschaft wie in Korea, wo die Heimatverbundenheit von den Bürgern sehr groß geschrieben wird und wo führende Politiker in erster Linie ihre Heimatregion repräsentieren und daher besonders in ihrer Heimatregion bzw. unter Heimatleuten ihre feste Anhängerschaft haben, kann man von einem echten pluralistischen System politischer Parteien kaum sprechen. Es wäre daher sehr wünschenswert gewesen, wenn ideologisch akzentuierte überregionale Parteien noch vor der Parlamentswahl gebildet worden wären, die am 13. April dieses Jahres stattfand. Die kürzlich gegründete Demokratische Arbeiterpartei (Minjunodong-dang) ist zwar eine ideologische Partei, sie hat jedoch nur eine sehr begrenzte Anhängerschaft und dürfte daher bei Wahlen kaum eine Chance haben, im Parlament vertreten zu sein.

2. Politische Parteien müssen eine innere Ordnung haben, die demokratischen Grundsätzen entspricht. Dies betont die koreanische Verfassung. Nur eine demokratische innere Ordnung von Parteien gewährleistet die demokratische Willensbildung des Volkes. Politische Parteien sind daher verfassungsrechtlich verpflichtet, ihre Führungsgremien demokratisch von unten nach oben zu bestellen und die Kandidatenaufstellung bei einer Wahl prinzipiell der Parteibasis zu überlassen. Ferner sollten parteipolitische Entscheidungen nach einer internen offenen Auseinandersetzung der Partei getroffen werden. Die Parteipraxis in Korea scheint von einer solchen demokratischen Parteiführung weit entfernt zu sein: Der Parteivorsitzende, der im Allgemeinen als „Inhaber“ der Partei gilt, wird nicht demokratisch gewählt, und seine Vertrauensleute, die von ihm ernannt werden und ihm gegenüber pflichttreu sind, verfügen über große Macht, so dass er in der Lage ist, alle wichtigen parteipolitischen Entscheidungen eigenmächtig selbst zu treffen. Die offiziellen Parteiorgane pflegen ihm nachträglich zuzustimmen, damit seine Entscheidungen wenigstens demokratisch erscheinen. Eine solche Parteipraxis, die seit Gründung des Staates 1948 bis heute über 50 Jahre unverändert ist, kennzeichnet die funktionellen Grenzen der parteienstaatlichen Demokratie in Korea.

² Darunter ist eine Partei, nämlich die Demokratische Volkspartei (Minjukukmin-dang), die erst kurz vor der Parlamentswahl Mitte März 2000 gegründet wurde. Diese Partei ist ein Sammelbecken von Politikern, die die Verweigerung der Nominierung für die Parlamentswahlen von Seiten ihrer jeweiligen Parteien kritisierten und deshalb aus ihnen austraten. Diese Partei hat ihre politische Basis hauptsächlich in Pusan.

3. Die Parteien müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft ablegen. Die koreanische Verfassung macht keine unmittelbare Aussage über die Offenlegung der Parteifinzen. Dennoch muss dies als eine selbstverständliche Pflicht der Parteien betrachtet werden, weil die Parteien vom Staat großzügige finanzielle Unterstützung bekommen. Dies geschieht in Korea auf Grund der Verfassung, denn sie enthält eine Kann-Bestimmung (Art. 8 Abs. 3 KV) zur Parteienfinanzierung des Staates. Außerdem regelt das Gesetz über Spenden an politische Parteien und Politiker die Offenlegungspflicht der Parteifinzen (vgl. § 24).

Aus der Sicht der Staatsfreiheit der Parteien dürfte es als eine bessere Lösung erscheinen, wenn die Parteien ohne jegliche staatliche Finanzierung aus eigenen Einnahmen ihre Aktivitäten finanzierten. Dieses würde ohne Zweifel die Unabhängigkeit der Parteien vom Staat wesentlich erhöhen. Die staatliche Finanzierung der Parteien wirkt bereits als eine die freiheitliche Funktion der Parteien verfälschende Intervention. Dennoch sieht die politische Wirklichkeit völlig anders aus. Die Parteien vermögen ohne staatliche bzw. fremde Finanzhilfe nicht zu existieren. Die externe Finanzhilfe scheint heutzutage eine Existenzgrundlage der Parteien zu sein.

So gesehen ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) in Bezug auf die staatliche Parteienfinanzierung³ von großer Bedeutung. Es ist nach ihm verfassungsrechtlich zulässig, für die die Wahlen tragenden politischen Parteien finanzielle Mittel von Staats wegen zur Verfügung zu stellen, da die Abhaltung von Wahlen eine öffentliche Aufgabe sei und den Parteien bei der Durchführung dieser öffentlichen Aufgabe von der Verfassung her eine entscheidende Aufgabe zukomme (vgl. BVerfGE 8 S.51 und 12 S.276). Es ist aber verfassungsrechtlich unzulässig, den Parteien aus Haushaltsmitteln Zuschüsse für ihre gesamte politische Tätigkeit im Bereich der politischen Meinungs- und Willensbildung zu bewilligen, weil es mit dem demokratischen Grundsatz der vom Volk zu den Staatsorganen ausgehenden freien und offenen Meinungs- und Willensbildung nicht vereinbar ist (vgl. BVerfGE 20 S.56). So erhalten Parteien, die nach dem endgültigen Wahlergebnis der letzten vor dem Stichtag liegenden Bundestagswahl mehr als 0,5% der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erreicht haben, Wahlkampfkostenerstattung auf die Höhe der eigenen Einnahmen der Parteien (relative Obergrenze) (vgl. BVerfGE 73 S.40).

1992 hat das BVerfG dann entgegen der zuvor von ihm vertretenen Auffassung eine neue Entscheidung getroffen. Der Staat sei verfassungsrechtlich nicht gehindert, den Parteien Mittel für die Finanzierung der allgemeinen Tätigkeit zu gewähren. Es hat jedoch die staatliche Parteienfinanzierung dahin gehend modifiziert, dass sie nur eine Teilfinanzierung sein soll, d.h., dass das Gesamtvolumen der staatlichen Zuwendungen an eine Partei die Summe ihrer selbsterwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten darf (relative Obergrenze), dass das Gesamtvolumen staatlicher Mittel, die den Parteien äußerstenfalls von Bund und Ländern insgesamt zugewandt

³ Z.B. vgl. BVerfGE 8 S.51; 20 S.56; 20 S.119; 24 S.300; 41 S.399; 44 S.125; 52 S.63; 73 S.40; 85 S.264.

werden dürfen, einen bestimmten Umfang nicht überschreiten darf (absolute Obergrenze). Schließlich muss der Erfolg, den eine Partei beim Wähler, bei der Summe der Mitgliederbeiträge sowie bei dem Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden erzielt, in den Maßstab eingehen, nach dem die staatlichen Mittel an die Parteien verteilt werden (vgl. BVerfGE 85 S.264). Und zu dem Problem der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Spenden an politische Parteien hat das BVerfG letztlich festgestellt, dass, erstens, eine steuerliche Begünstigung von Beiträgen und Spenden an politische Parteien nur insoweit zulässig ist, als die steuerliche Begünstigung von der Mehrzahl der Steuerpflichtigen in gleicher Weise genutzt werden kann,⁴ dass, zweitens, die steuerliche Begünstigung von Parteispenden, die von Körperschaften geleistet werden, mit dem Grundgesetz (GG) nicht vereinbar ist, und dass, drittens, die Festlegung der Publizitätsgrenze auf 40.000 DM gegen Art. 21. Abs. 1 Satz 4 des GG verstößt (vgl. BVerfGE 85 S.264).

Das BVerfG hat in seinen Entscheidungen stark betont, dass die Selbstfinanzierung der Parteien Vorrang vor der Staatsfinanzierung hat und dass der Gesetzgeber bei der Regelung der steuerlichen Begünstigung von Beiträgen und Spenden auf den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien achten muss, der auch für den Wettbewerb der politischen Parteien um die Erlangung von Spenden gilt. Der Staat verfälscht daher die vorgefundene Wettbewerbsslage, wenn durch die steuerliche Begünstigung von Spenden an politische Parteien, solche Parteien bevorzugt werden, die typischerweise einkommensstarke Kreise ansprechen und eine größere Anziehungskraft auf Steuerpflichtige mit hohen Einkünften ausüben als andere Parteien.

Politische Parteien in Korea werden im Wesentlichen durch die staatliche Parteienfinanzierung sowie durch Geldspenden offiziell eingetragener Unterstützungsgruppen der Parteien (*jungdanghuwonhoe*) und anonyme Spenden finanziert, was nach dem Gesetz über Spenden an politische Parteien vom Wahlaufsichtskomitee vermittelt und überwacht wird. Parteimitgliederbeiträge und sonstige parteieigene Einnahmen sind so gut wie nicht vorhanden. 1998 gewährte das Wahlaufsichtskomitee den drei im Parlament vertretenen Parteien insgesamt etwa 81,8 Milliarden Won⁵ (1:700 umgerechnet, entspricht rund 116 Millionen DM) staatliche Finanzhilfe.⁶ Außerdem erhielten die drei Parteien 1998 etwa 78,9 Milliarden Won (rund 112

⁴ Daher ist die Regelung, dass Mitgliederbeiträge und Spenden an politische Parteien bis zur Höhe von insgesamt 60.000 DM (im Falle der Zusammenveranlagung von Ehegatten bis zur Höhe von insgesamt 120.000 DM) im Kalenderjahr abzugsfähig sind, verfassungswidrig.

⁵ Die staatlichen Zuwendungen betragen 800 Won (rund 1,14 DM) pro Wahlberechtigten. In einem Wahljahr wird die Summe verdoppelt. Die staatliche Parteienfinanzierung darf jährlich die so ermittelte Geldsumme nicht überschreiten (absolute Obergrenze).

⁶ Nach einem komplizierten Verteilungsschlüssel, der u.a. die Fraktionsstärke der Partei im Parlament und den Stimmenanteil bei der letzten Parlamentswahl oder Kommunalwahl, jedoch nicht die Mitgliederstärke berücksichtigen muss, wurden der Oppositionspartei (GNP – Hannara-dang) etwa 32,8 Milliarden Won und den beiden Regierungsparteien (NCNP – Kukminhoeui und ULD – Jaminryun) 24,6 Milliarden Won bzw. 20,1 Milliarden Won zugeteilt.

Millionen DM) Spenden von Unterstützungsgruppen. Davon gingen den beiden Regierungsparteien (National Congress for New Politics - NCNP⁷ und United Liberal Democrats - ULD) etwa 68,6 Milliarden Won⁸ und der Oppositionspartei (Grand National Party - GNP), die im Parlament die größte Fraktion stellt, nur 10,3 Milliarden Won zu. In der ersten Hälfte des Jahres 1999 erhielt der NCNP bereits 23,8 Milliarden Won an Spendengeldern, die die Jahresgrenze von 20 Milliarden Won weit überschritten, während bei der GNP nur 4,3 Milliarden Won Geldspenden eingingen, die auch im Vergleich mit den Spenden von 6,1 Milliarden Won, die die ULD annahm, eine wesentlich kleinere Summe darstellten. Es ist sehr auffallend, dass die größten Summen der Spendengelder den beiden Regierungsparteien zuflossen, während sich die fraktionsstärkste Oppositionspartei nur mit einem kleinen Anteil von Spendengeldern begnügen musste.

Dieser Umstand verstößt gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien, weil die Disproportionalität der Spenden ein Ausmaß erreicht hat, das geeignet ist, die vorgegebene Wettbewerbslage zwischen den Parteien in einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Weise zu verändern (vgl. dazu BVerfGE 52 S.63-94, hier: S.91). Zudem sind Spenden an politische Parteien als Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke durch Gewährung von Steuervorteilen noch begünstigt.⁹ Bei einem ungleichmäßigen Spendenzufluss, wie schon dargestellt, ist der Anteil des den Regierungsparteien mittelbar zugute kommenden Steuerverzichts an Spendenaufkommen insgesamt sehr groß.

In einer Parteienlandschaft wie in Korea, wo die politischen Parteien sich in ihren Zielen und Programmen kaum voneinander unterscheiden, haben Geldspenden an die Regierungsparteien nach der allgemeinen Lebenserfahrung politisch oder ökonomisch finalen Charakter. Die Spender gewähren den Regierungsparteien Spenden in Erwartung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils,¹⁰ und sie verlangen von der Regierung tatsächlich einen besonderen Vorteil. Dagegen hält man sich möglichst zurück, der Oppositionspartei zu spenden, um zu vermeiden, politisch und ökonomisch in Schwierigkeiten zu geraten: Geldspenden an die Oppositionspartei können sehr häufig eine lästige Steuerfahndung und sonstige Unannehmlichkeiten verursachen. Dieser Umstand kann freilich eine schon bestehende faktische Ungleichheit der Wettbewerbschancen der Parteien verschärfen. Daher ist eine gesetzliche Maßnahme, die Verschiedenheiten der Wettbewerbschancen der Regierungs- und Oppositionsparteien ausgleicht, dringend erforderlich.

⁷ Diese Partei wurde Anfang 2000 aufgelöst und in die Millennium Democratic Party (MDP – Minju-dang) umgewandelt. Sie wollte mit einem neuen Parteinamen in die Wahl gehen, um ihr durch Skandale angekratztes Image aufzupolieren.

⁸ Die NCNP nahm 52,7 Milliarden Won und die ULD 15,9 Milliarden Won an Spendengeldern ein.

⁹ Einzelpersonen können jährlich höchstens 120 Millionen Won (rund 171.000 DM) und Körperschaften höchstens 250 Millionen Won (rund 357.000 DM) an politische Parteien steuerbegünstigt spenden.

¹⁰ Das Parteiengesetz der Bundesrepublik Deutschland verbietet solche Spenden ausdrücklich (vgl. PartG Paragraph 25 Abs. 6).

Sonst ist schwerlich zu erwarten, dass die parteienstaatliche Demokratie in Korea verfassungsgerecht verwirklicht werden kann.

Japan hat 1994 durch die Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung¹¹ und durch eine Verschärfung der Sanktionen bei Verstoß gegen die Vorschriften über die Annahme politischer Spenden die politische Korruption zu überwinden versucht.

Nach einem neuen Gesetz, das Ende 1994 nach einer Reihe von Schmiergeldaffären unter der Regierung Balladur verabschiedet wurde, sollen sich in Frankreich Unternehmen nicht mehr an der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen beteiligen dürfen. Zuvor konnten Unternehmen den Wahlkampf einer Partei mit maximal 500.000 Francs finanzieren. Als Ausgleich für das Verbot von Parteispenden aus der Industrie sieht das Gesetz vor, 50% der Wahlkampfausgaben der Kandidaten innerhalb gesetzlicher Höchstgrenzen staatlich zu finanzieren. Zugleich soll die Parteienfinanzierung durch Bürger bis höchstens 30.000 Francs steuerlich gefördert werden. Um kleinere Parteien nicht zu benachteiligen, sollen künftig auch sie eine staatliche Hilfe von zwei Millionen Francs pro Jahr erhalten können. Voraussetzung ist, dass sie Spenden von mindestens 10.000 Personen bekommen haben, 500 Mandatsträger stellen und in 30 Départements vertreten sind. Das Gesetz sieht zudem vor, dass Personen, die wegen Bestechung oder Unterschlagung verurteilt wurden, für die Dauer von fünf Jahren das aktive und das passive Wahlrecht verlieren.

Vergleicht man die staatliche Parteienfinanzierung in Deutschland, Japan und Frankreich mit der in Korea, so kann man feststellen, dass die Bestimmungen der Parteienfinanzierung in Korea nicht ausreichend sind, um die engen Verbindungen zwischen Politik und Industrie zu vermindern oder sogar zu beseitigen, die Wettbewerbschancengleichheit der Parteien zu gewährleisten und schließlich eine durchsichtige Spendenpraxis herbeizuführen.

Außerdem ist die derzeitige Parteienfinanzierung in Korea verfassungsrechtlich genau dahingehend zu überprüfen, ob sie mit dem Gebot der Verfassung vereinbar ist. Die koreanische Verfassung verlangt unzweideutig von allen politischen Parteien eine demokratische Gesinnung, eine demokratische innere Ordnung und eine demokratische Betätigung (vgl. Art. 8 Abs. 2 KV). Dies ist sozusagen eine zwingende Verfassungsdirektive. Dagegen ist die staatliche Parteienfinanzierung nur durch eine Kann-Bestimmung gewährleistet (vgl. Art. 8 Abs. 3 KV). Betrachtet man die Verfassung als eine Einheit, so müssten die beiden Bestimmungen dahingehend verstanden werden, dass die politischen Parteien nur dann eine staatliche Parteienfinanzierung beanspruchen können, wenn sie das Verfassungsgebot des Art. 8 Abs. 2 KV weitgehend beachten und sich nach der Verfassungsdirektive organisieren und betätigen würden. Die derzeitige Praxis der staatlichen Parteienfinanzierung in Ko-

¹¹ Anspruch auf öffentliche Gelder haben Parteien mit mindestens fünf Parlamentsabgeordneten oder wenigstens 2% Stimmenanteil bei der jeweils letzten Unterhaus- oder Oberhauswahl. Die staatlichen Zuwendungen betragen 250 Yen (rund 4 DM) pro Kopf der Bevölkerung.

rea ist mit diesem Sinn der Verfassung nicht vereinbar, denn die Parteien haben weder eine demokratische innere Ordnung noch betätigen sie sich demokratisch. Die Parteien werden nach dem Willen des jeweiligen „Inhabers“ geführt und nötigenfalls jederzeit nach seinem Gutdünken aufgelöst und neu gegründet, damit er seine Macht behaupten kann. Die plötzliche Auflösung der NCNP und die Neugründung der MDP Anfang des Jahres sind ein Beispiel dafür. Die Mitglieder der Parteien sind in der Regel nicht Gesinnungsgenossen, sondern eine zufällige Ansammlung von Personen, die aus verschiedenen Interessen zusammengekommen sind. Die Parteien nehmen ihre verfassungsrechtliche Pflicht, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, nicht ernstlich wahr. Es ist daher verfassungsrechtlich sehr bedenklich, unter diesen Umständen den Parteien jährlich eine großzügige Finanzhilfe von etwa 81,8 Milliarden Won aus staatlichen Mitteln zu leisten. Das kann nur bedeuten, dass der Staat dem jeweiligen „Inhaber“ der Parteien die politische Beschäftigung aus Freude an ihr finanziert. Der Bürger kann dabei von seinem Recht auf Teilhabe an der politischen Willensbildung keinen Gebrauch machen. Das Verfassungsgericht müsste ggf. zu diesem Problem klärende Worte sprechen.

2 Repräsentative Demokratie und die Wahl

Eine repräsentative Demokratie ist erst durch die Wahl des souveränen Volkes verwirklicht. Daher ist die Wahl in einer repräsentativen Demokratie von großer Bedeutung und eine funktionelle Voraussetzung. Den Parteien kommt bei der Durchführung der Wahl von der Verfassung her eine entscheidende Rolle zu. Die politischen Parteien beteiligen sich durch Aufstellung von Bewerbern an der Wahl, bewerben sich um die Gunst der Wähler, indem sie die von ihnen erarbeiteten politischen Programme in den Prozess der Willensbildung des Volkes einbringen, den Wählern bestimmte Wahlprogramme versprechen, diese nach einem Wahlerfolg versuchen in die Staatspolitik umzusetzen und eine Mittlerrolle zwischen den Bürgern und dem Staat übernehmen. Die Parteien werden deshalb als eine singuläre Erscheinung in der Gesellschaft bezeichnet.¹²

Im Folgenden werden einige Probleme angesprochen, die in Korea im Zusammenhang mit der Wahl immer wieder auftauchen und den Bürgern großen politischen Verdruss bereiten.

2.1 Verfassungsrechtliches Problem einer gemeinsamen Kandidatenaufstellung der Parteien

Es ist eine wichtige Aufgabe der Parteien, sich durch Aufstellung von Bewerbern an der Wahl zu beteiligen und an der Vertretung des Volkes im Parlament mitzuwirken. In einem Mehrparteiensystem hat der Bürger bei der Wahl dann eine bessere

¹² Vgl. Ulrich Scheuner, *Staatstheorie und Staatsrecht*, Berlin: Duncker und Humblot, 1978, S.351.

Chance, einen geeigneten Kandidaten auszusuchen, wenn sich jede Partei durch Aufstellung eigener Bewerber an der Wahl beteiligte. Der Sinn eines Mehrparteiensystems dürfte gerade darin bestehen, dass der Bürger bei der Wahl eine vielfältige interessenorientierte programmatische Selektionsmöglichkeit erhält. So gesehen ist die Aufstellung von Bewerbern bei der Wahl eine allen Parteien obliegende öffentliche Aufgabe. Keine Partei darf, aus welchen Gründen auch immer, diese Aufgabe umgehen. Es ist auch eine wichtige Aufgabe der Parteien, durch die Aufstellung eigener Wahlbewerber zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranzubilden. Eine gemeinsame Aufstellung von Bewerbern verschiedener Parteien scheint angesichts dieser öffentlichen Aufgabe der Parteien sehr bedenklich zu sein. Sie schränkt die Selektionsmöglichkeiten des Bürgers bei der Wahl ein, verun- deutlicht die politische Verantwortung im Prozess der staatlichen Willensbildung und erschwert die Verwirklichung pluralistischer Interessen bei der politischen Willensbildung des Volkes.

Es ist freilich nicht zu leugnen, dass die Praxis einer gemeinsamen Kandidatenaufstellung zweier Parteien eine typische Erscheinung eines Parteiensystems darstellt, bei dem jede Partei eine bestimmte Region repräsentiert und in ihrer Heimatregion bzw. unter Personen, die aus dieser Region stammen, ihre feste Anhängerschaft hat. In einer solchen parteipolitischen Landschaft spielt ein wahltaktischer Pakt in Form einer gemeinsamen Kandidatenaufstellung zwischen zwei Parteien verschiedener Regionen eine Wahl entscheidende Rolle, wie sich bei der letzten Präsidentschaftswahl im Jahr 1997 erwiesen hat. Dennoch sollte eine derartige wahltaktische Praxis einer gemeinsamen Kandidatenaufstellung lieber vermieden werden, damit die aktive Teilnahme der Bürger an der Wahl besser gefördert werden kann und die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen besser verwirklicht werden können.

England als Mutterland der repräsentativen Demokratie kennt traditionell keine Koalitionsregierung, obwohl es über ein parlamentarisches Regierungssystem verfügt.¹³

In der Bundesrepublik Deutschland, die durch das Grundgesetz ein parlamentarisches Regierungssystem eingeführt hat, sind auch die Stimmen nicht verstummt,¹⁴ die auf die verfassungsrechtliche Problematik der Koalitionsvereinbarung hinweisen, wenn sie auch im Allgemeinen als eine Verfassungswirklichkeit akzeptiert

¹³ Diese traditionelle Abneigung gegen eine Koalition kommt in den Worten deutlich zum Ausdruck, die 1852 der damalige Premierminister Disraeli im Parlament gesprochen haben soll: „England does not love coalition.“ England hatte aber in der politischen und wirtschaftlichen Krisenzeit in den 30er Jahren ein alle Parteien beteiligendes „National Government“ gebildet. Dennoch wollte man auch damals vermeiden, das Wort „coalition“ zu gebrauchen. Dazu vgl. Dolf Sternberger, „Bildung und Formen der Koalitionsregierung“, *Zeitschrift für Politik*, Neue Folge 1, 1954, S.3-4.

¹⁴ Zur Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen, die nach der Parlamentswahl am 20.10.1998 geschlossen wurde, vgl. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1998, S.485.

wird.¹⁵ Insbesondere werden verfassungsrechtliche Bedenken geäußert, dass die in der Bundesrepublik Deutschland praktizierte Koalitionsvereinbarung mit den grundgesetzlichen Bestimmungen über die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers und Ressortverantwortlichkeit der Bundesminister (vgl. Art. 65 GG) unvereinbar sein könnte. Und der politische Umstand, dass der Prozess der staatlichen Willensbildung nicht im Rahmen des Grundgesetzes, sondern außerhalb des grundgesetzlichen Raums durch eine Koalitionsvereinbarung geführt wird, könne gegen das GG verstoßen.¹⁶ Es gibt natürlich auch viele Verfechter, die die Koalitionsvereinbarung angesichts der Stabilität und Wirksamkeit der Bundesregierung für unbedenklich halten, wenn die Koalitionsvereinbarung nicht eindeutig gegen das GG verstoßen sollte.¹⁷ Wie dem auch sei, man sollte sich darüber klar sein, dass die Parteien in Deutschland erst nach der Wahl eine konkrete Koalitionsbildung auszuhandeln pflegen und nicht vor der Wahl durch eine gemeinsame Kandidatenaufstellung vorweg ein festes Bündnis eingehen.

In einem Präsidialsystem wie in Korea, in dem das Gewaltenteilungsprinzip bzw. das Prinzip der „Checks and Balances“ eine noch größere Rolle spielen müsste, dürfte eine Koalitionsregierung viel mehr verfassungsrechtliche Probleme aufwerfen als in Deutschland. Und eine gemeinsame Kandidatenaufstellung der zwei regierungsbildenden Parteien mag mit dem Präsidialsystem schwer vereinbar sein. Es ist aus diesem Grund von Bedeutung, dass die ULD den Koalitionsvertrag mit der NCNP kurz vor der Parlamentswahl auflöste und kundgab, in allen Wahlbezirken eigene Kandidaten zur Wahl aufstellen zu wollen. Diese Haltung der ULD dürfte jedoch in Wirklichkeit nur eine wahltaktische Täuschung sein, weil der ehemalige Vorsitzende dieser Partei (Park Tae-joon) nach wie vor in der Regierung als Ministerpräsident fungiert und zu erkennen gegeben hat, dass er nicht zurücktreten wird.

2.2 Zusammensetzung des Parlaments durch die Wahl und nachträgliche Verschiebung der Mehrheitsverhältnisse durch Parteiübertritt des Abgeordneten

Die Parlamentswahl ist der Akt, durch den das souveräne Volk seinen Willen hinsichtlich der Zusammensetzung der Volksvertretung verbindlich kundtut. Das souveräne Volk bildet das Parlament durch die Wahl und bestimmt dabei die Sitzverhältnisse der an der Wahl beteiligten Parteien im Parlament. Die Wähler geben dem Parlament einen bestimmten Rahmen, in dem der Prozess der staatlichen Willensbildung statthaben soll. Eine durch die Wahl entstandene Minderheit der regieren-

¹⁵ Vgl. u.a. Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd.1, 2.Aufl., München: Beck, 1984, S.340 u. S.772.

¹⁶ Vgl. u.a. Helmuth Schulze-Fielitz, „Koalitionsvereinbarung als verfassungsrechtliches Problem“, *Juristische Arbeitsblätter*, 1992, S.332.

¹⁷ Vgl. z.B. Roman Herzog, in: Theodor Maunz und Günter Dürig, *Grundgesetz: Kommentar*, Art.63 RN 9, Bd.3; Hartmut Maurer, *Staatsrecht*, München: Beck 1999, S.14.

den Parteien im Parlament müsste deshalb so verstanden werden, dass die Wähler die Oppositionspartei, die die Mehrheit im Parlament darstellt, vor eine wichtige Kontrollaufgabe gestellt haben. Sie soll mit ihrer Mehrheit die Regierung noch effektiver kontrollieren, zur Mäßigung der Macht des Staatspräsidenten beitragen und bei der institutionalisierten Willensbildung im Parlament die Oberhand bekommen. Daher sind die von den Wählern bestimmten Mehrheitsverhältnisse im Parlament politisch von enormer Bedeutung. Diese souveräne Entscheidung des Volkes darf vom Staatspräsidenten auf keinen Fall angetastet werden, wenn ihm die Mehrheit der Opposition im Parlament auch unbequem sein sollte.

Frankreich kennt seit 1986, angefangen von der Präsidentschaft von François Mitterand, das sog. *Gouvernement de la Cohabitation*. Es hat aber die dadurch entstandenen Machtspannungen zwischen dem Staatspräsidenten und dem Premierminister nicht willkürlich zu überwinden versucht, sondern das *Gouvernement de la Cohabitation* als eine politische Entscheidung des souveränen Volkes gelassen hingenommen. So besteht ein Zwang zur Verständigung der herrschenden Führungsgruppen. Der Staatspräsident und der Premierminister pflegen sich zu bemühen, im Wege der Verständigung einen Ausgleich zu finden. Aus dieser Staatsführung in Frankreich, die die Wahlentscheidung des Volkes als eine souveräne Direktive beachtet, sollte die politische Führungsgruppe in Korea eine wertvolle Lehre ziehen.

Das Verfassungsgericht in Korea vertrat jedoch 1998 in einer Entscheidung über eine Verfassungsbeschwerde den Standpunkt, dass eine Verschiebung der Mehrheitsverhältnisse im Parlament während der Legislaturperiode, die durch Parteiwechsel von Abgeordneten bewirkt wird, nicht beanstandet werden könne (vgl. Entscheidungssammlung des Verfassungsgerichts Koreas (KVerfGE) Bd.10-2, S.600). Es berief sich in erster Linie auf das Prinzip des freien Mandats des Abgeordneten und führte aus, dass die Vorgehensweise des Staatspräsidenten, durch zwiespältigen Druck den Regierungsfractionen eine absolute Mehrheit zu verschaffen,¹⁸ das Wahlrecht des Bürgers nicht verletze. Das Wahlrecht des Bürgers erschöpfe sich darin, dass er in einer allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahl die Abgeordneten zu wählen hat. Immerhin hat das Verfassungsgericht offen gehalten, ob durch die nachträglich-willkürliche Verschiebung der Mehrheitsverhältnisse im Parlament das Prinzip der Volkssouveränität und das Mehrparteiensystem verletzt werden können. Aber es hat dennoch die Verletzung verfassungsrechtlicher Grundsätze und die Grundrechtsverletzung völlig auseinander gehalten (vgl. KVerfGE Bd.10-2, S.605-607).

Dieser Entscheidung des Verfassungsgerichts kann vor allem deshalb nicht zugestimmt werden, weil sie den Wesensgehalt einer repräsentativen Demokratie, die Funktion der politischen Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes und

¹⁸ Nach dem Machtwechsel 1998 hat der neugewählte Staatspräsident (Kim Dae-jung) erfolgreich versucht, mehr als ein Dutzend oppositionelle Abgeordnete, die insbesondere eines strafrechtlichen Deliktes verdächtig waren, unter Druck zu setzen und zu den Regierungsparteien übertreten zu lassen, um den beiden regierungsbildenden Parteien, die zuvor eine Minderheit bildeten, eine absolute Mehrheit zu verschaffen.

die legitimierende Funktion der Wahlhandlung des Volkes in einem Vielparteiensystem nicht genügend beachtet haben dürfte. Dem Volk wird die Möglichkeit einer wirklichen Wahl in einem Vielparteiensystem nicht gegeben, besonders, wenn entscheidende Fragen der Mehrheitsverhältnisse erst nach der Wahl in einem undurchsichtigen politischen Spiel geregelt werden. Von einem wirklichen Einfluss des Wählers auf die Zusammensetzung des Parlaments kann nicht gesprochen werden. Könnte es dem Staatspräsidenten entgegen dem Willen der Wähler immer gelingen, mit welchen Mitteln auch immer, unabhängig vom Wahlergebnis nachträglich eine Mehrheit im Parlament zu erlangen, das ihn nach dem Prinzip der Gewaltentrennung kontrollieren sollte, so hätte der Wahlakt des souveränen Volkes keinen Sinn mehr.

Die Mehrheitsverhältnisse dürfen daher während der Legislaturperiode nicht beliebig manipuliert werden. Und der Parteiwechsel eines Abgeordneten kann nicht immer mit dem Argument seines freien Mandats gerechtfertigt werden, wie das Verfassungsgericht ausführt. Die Rechtsfigur eines freien Mandats ist kein Selbstzweck, sondern eine Institution zur Verwirklichung der Volkssouveränität. So ist das freie Mandat an das Prinzip der Volkssouveränität gebunden. Die Volkssouveränität ist ein Zielbegriff, während das freie Mandat eines Abgeordneten nur ein Mittelbegriff sein kann. Das freie Mandat darf daher nur im vom Volk durch die Wahlhandlung bestimmten Rahmen Geltung beanspruchen. Ein freies Mandat dürfte daher eingeschränkt werden, indem man einen Fraktionswechsel nach der Wahl mit einem Verlust des Mandats verbindet, was in Korea ohnehin für Abgeordnete gilt, die ohne einen Wahlbezirk auf einer Parteiliste gewählt wurden. Diese dualistische Stellung von Abgeordneten in Korea, einerseits eine privilegierte Stellung für Direktmandate und andererseits eine nachteilige Stellung für Listenmandate, scheint einer verfassungsrechtlichen Prüfung nicht standzuhalten, weil ein Fraktionszwang nicht nur für Abgeordnete mit Listenmandaten, sondern auch für Abgeordnete mit Direktmandaten gelten muss, die ohnehin ein Parteibuch haben.

Die Ansicht des Verfassungsgerichts, dass die Verschiebung der Mehrheitsverhältnisse keine negative Wirkung auf das Wahlrecht des Bürgers ausüben könne, dürfte auf einem Missverständnis der Verfassungsgrundsätze, insbesondere der Wahlgrundsätze beruhen, die eine funktionelle Grundlage einer repräsentativen Demokratie darstellen. Das Wahlrecht des Bürgers beinhaltet kollektiv die Legitimationsfunktion des gewählten repräsentativen Organs. Und die Kompetenz dieses Organs, politische Sachentscheidungen zu treffen, wird erst durch die Wahl sowohl qualitativ als auch quantitativ bestimmt. Die politischen Sachentscheidungen dieses Organs fallen nach dessen Mehrheitsverhältnissen unterschiedlich aus, und der Inhalt der Gesetzgebung differiert. Der Bürger wird dadurch in seinem Grundrechtsbereich mittelbar betroffen. Es ist außer Zweifel, dass ein Grundrecht auf Bestimmung der Mehrheitsverhältnisse im Parlament als solches ausdrücklich nicht geregelt ist. Dennoch ergibt es sich zwingend aus dem Wahlrecht und aus den demokratischen Wahlgrundsätzen. Das Verfassungsgericht sollte die Verfassung nicht zu sehr positivistisch isoliert, sondern funktionell als eine Einheit auslegen.

2.3 Verfassungsrechtliche Problematik einer willkürlichen Umstrukturierung der Parteienlandschaft vor einer Wahl

Eine repräsentative Demokratie beruht auf Vertrauen und Verantwortung. Zur Staatstheorie des Repräsentativsystems gehören Verantwortung der Regierenden und Kontrolle der Regierten. Das Volk übt bei der Wahl einen Akt des Vertrauens, der Übertragung von Macht zur verantwortlichen Ausübung aus. Die Wahl in einem Parteienstaat hat die Funktion, dass der Bürger eine periodisch wiederkehrende Gelegenheit hat, die Parteien, denen er bei der letzten Wahl vertraut hatte, politisch zur Verantwortung zu ziehen. Die Parteien nehmen für ihre politischen Leistungen, die sie in der letzten Legislaturperiode bzw. Amtszeit vollbracht haben, Verantwortung auf sich.

Die Kongresswahl in Amerika, die genau in der Mitte der Amtszeit des Staatspräsidenten stattfindet, gilt als eine Bilanz der Politik des Staatspräsidenten. Das Wahlergebnis beeinflusst naturgemäß seine weitere Politik. Keine Partei kann sich der politischen Verantwortung entziehen. Aus diesem Grund war der Versuch der regierenden Partei (NCNP) in Korea, durch eine Neugründung der Partei die derzeitige Parteienlandschaft völlig neu zu gestalten und mit einem neuen Parteinamen (MDP) in die Parlamentswahl im April dieses Jahres zu gehen, verfassungsrechtlich äußerst bedenklich. Sie konnte sich dabei nicht auf die Freiheit der Parteien berufen, weil die Freiheit der Parteien dazu bestimmt ist, die Parteien an der Bildung des politischen Willens des Volkes mitwirken zu lassen und für ihre politische Tätigkeit Verantwortung zu übernehmen. Alle Parteien, insbesondere die regierenden Parteien, denen die Wählerschaft ihr Vertrauen schenkte und die vier Jahre lang die Politik des Landes gestaltet haben, sollten in ihrer eigenen Gestalt der Wählerschaft die Gelegenheit geben, ihre politischen Leistungen zu beurteilen. Es ist erforderlich, eine Bilanz ihrer Politik zu ziehen. Die parteienstaatliche repräsentative Demokratie gründet auf einem Parteibild, dem die Idee der Verantwortlichkeit der Partei zugrunde liegt. Die Parteien dürfen die politische Verantwortung nicht abwälzen, indem sie eine andere Gestalt annehmen und sich mit einem neuen Aussehen der Wählerschaft vorstellen. Das ist in einem wahren Parteienstaat eine Fremderscheinung, die den durch die Wahl an die Parteien erteilten Vertrauensauftrag einschränkt.

Man könnte die Ansicht vertreten, dass es durch die neue Gestaltung der Parteien nichts verändert wird, weil der Parteiinhaber weiterhin als „Inhaber“ der neu gegründeten Parteien fungieren würde und die Bürger bei der Wahl ohnehin die Gelegenheit haben würden, für oder gegen ihn zu stimmen. Dies mag für Korea zutreffen, ist jedoch in einer wahren demokratischen Parteistruktur nichts anderes als ein Witz. Wo die politischen Entscheidungen nicht von einem Mann, sondern demokratisch von unten nach oben getroffen werden, bedeutet Personalwechsel in den Parteien nicht selten einen Richtungswechsel. Daher kann eine neue Gründung der Parteien mit einem umfangreichen Personalwechsel unmittelbar vor einer Wahl nicht anders verstanden werden, als dass die Parteien die Verantwortung abschütteln wollen und die Wählerschaft irreführen bzw. ihr das Recht auf Beurteilung rauben.

Der dubiose Richtungswechsel der ULD vor der Parlamentswahl, von einer Koalitionspartei in der Regierung zu einer Oppositionspartei, muss deshalb ebenfalls kritisch beurteilt werden. Es muss dem Volk als Recht vorbehalten bleiben, durch die Wahlhandlung die Parteienlandschaft zu beeinflussen. Dem Bürger darf das Recht auf Wählen oder Nichtwählen einer Partei nicht geraubt werden. Ihm dieses Recht zu gewähren bedeutet gerade die Verwirklichung der Volkssouveränität.

2.4 Parteienstaatliche repräsentative Demokratie und das Wahlsystem

Wahlsystem und Parteiensystem sind funktionell untrennbar miteinander verbunden. Das Wahlsystem beeinflusst die Parteienstruktur entscheidend. Die Gestaltung des Wahlverfahrens hat erheblichen Einfluss auf die Artikulations- und Entscheidungschancen der Wähler wie auch auf die Wettbewerbschancen der Parteien als Wahlbewerber. Die Wahl ist der einzige Akt des Volkes, in dem der politische Wille des Volkes unmittelbar in staatliche Machtpositionen umgesetzt wird und in dem das Volk rechtsverbindlich den staatlichen Willen bestimmen kann. Die Wahl stellt somit die wichtigste Verbindung zwischen dem staatsorganisatorischen Bereich und dem gesellschaftlichen Bereich dar. Ihre Organisation entscheidet über die Chancen und den Umfang der Durchsetzung des vorhandenen und des artikulierten politischen Willens. Daher darf die Organisation der Wahl nicht völlig in den Händen der Parteien oder gar der regierenden Parteien liegen. Für die Gestaltung des Wahlverfahrens sollte ein von den parteipolitischen Interessen unabhängiges Staatsorgan eingerichtet werden, wie dies in vielen westlichen Ländern der Fall ist.

In Korea ist aber die Auswahl des Wahlsystems dem Parlament, in dem sich Parteien mit verschiedenen Eigeninteressen gegenüberstehen, an die Hand gegeben. Daher ist es nicht verwunderlich, wenn das Parlament bisher kein Wahlsystem, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht, einrichten konnte. Alle Parteien orientieren sich bei der Gestaltung des Wahlverfahrens an eigenen Parteiinteressen. Ein daraus resultierendes Wahlsystem birgt nicht selten einen unauflösbaren Widerspruch in sich.

Bei der Gestaltung des Wahlverfahrens dürfen die Parteien nicht nach Gruppenegoismen handeln, sondern sie müssen die verfassungsrechtlichen Anforderungen prägend wirken lassen. Sie sollten insbesondere folgende Prämissen beachten: 1) Die Wahl muss den politischen Willen des Volkes optimal in staatliche Machtpositionen umsetzen. 2) Die Wahl muss den Anteil der Parteien an der Besetzung des Parlaments und damit ihren Anteil an der staatlichen Macht festlegen, die vom Parlament ausgehen kann. 3) Die Wahl muss nicht nur das Ganze vertreten lassen, sondern auch die Einflussnahme der organisierten partiellen Interessen geltend machen. 4) Das Wahlsystem muss der Regierungsform entsprechend aufgebaut sein.

Die Wirkungen der repräsentativen Demokratie hängen weitgehend davon ab, ob das Wahlsystem entsprechend diesen Prämissen systemharmonisch eingerichtet ist. Es ist eine schwierige verfassungsrechtliche Aufgabe, diese wichtigen Anforderungen an die Wahlgestaltung zu erfüllen.

Das Wahlsystem ist kein Selbstzweck, sondern nur ein Mittel zur Realisierung der Volkssouveränität. Man sollte sich deswegen bemühen, die Wahl nach den jeweiligen Verfassungsideen, insbesondere nach dem Prinzip der Volkssouveränität zu gestalten. Denn es gibt nicht nur die Mehrheits- und die Verhältniswahl, sondern auch die Möglichkeit, Wahlverfahren beliebig zu variieren oder neue Wahlverfahren zu erfinden. Und alle Wahlverfahren bergen Vor- und Nachteile in sich.

Nach der koreanischen Verfassung obliegen die Festlegung des Wahlverfahrens und seine Ausgestaltung im Einzelnen dem Gesetzgeber. Dennoch hat er sich bei seiner Wahlgesetzgebung an die Festlegungen zu halten, die die Verfassung kennt. Von den verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätzen gehören die der allgemeinen, der gleichen, der unmittelbaren und der geheimen Wahl in ihrer politischen Bedeutung zusammen (vgl. Art. 41 Abs. 1 KV). Außerdem hat die Verfassung sowohl die Mehrheitswahl als auch die Verhältniswahl vorgesehen (vgl. Art. 41 Abs. 3 KV).¹⁹

Unbenommen der vielseitigen Auseinandersetzungen über die Wahlrechtsreform und ungeachtet der erst vor kurzem verwirklichten Wahlgesetzreform in Korea, kann man feststellen, dass die derzeitige relative Mehrheitswahl in Bezug auf die Einteilung des Wahlgebietes in abgeschlossene Einerwahlkreise unbedingt verbessert werden müsste, weil die Bevölkerungszahl der Wahlkreise nicht mehr als 1:2 (derzeit aber 1:3,88) differieren sollte. Es ist eine dringende Verfassungsanforderung, die Erfolgswertgleichheit der Stimmen zu verwirklichen. Beim Wähler ist der Anspruch auf gleiche Behandlung seiner Stimme bei der Umsetzung in Mandate der eigentliche Zweck der Wahl. Das Verfassungsgericht in Korea hat auch 1995 diesbezüglich eine Neueinteilung der Wahlkreise für erforderlich gehalten (vgl. KVerfGE Bd.7-2, S.779).²⁰ Außerdem sollte eine Verhältniswahl im gesamten Wahlgebiet ohne abgeschlossene Wahlkreise²¹ und mit einer 2%-Sperrklausel (derzeit aber 5%) eingeführt werden, um die gerechte Relation von Stimm- und Mandatsanteilen der als Wahlbewerber auftretenden Parteien zu garantieren und den kleineren Parteien die Zuteilung der Mandate zu ermöglichen. So sollten bei der Verteilung der Sitze nach der Verhältniswahl auch die Parteien berücksichtigt werden, die keine 2% der Stimmen erhalten, aber in mindestens einem Wahlkreis einen Sitz errungen haben. Und die Verteilung der Sitze auf die Parteienlisten sollte nach dem System Hare/Niemeyer erfolgen, weil dieses Verteilungsverfahren im Vergleich zum d'Hondtschen Verfahren für die kleineren Parteien tendenziell günstiger ist.

¹⁹ Art. 41 Abs. 3 KV hat folgenden Wortlaut: „Der Wahlbezirk der Abgeordneten, das Verhältniswahlssystem und die sonstigen Angelegenheiten bezüglich der Wahl der Abgeordneten des Parlaments werden durch Gesetz bestimmt.“

²⁰ Das Verfassungsgericht hat in dieser Entscheidung betont, dass der Unterschied in der Bevölkerungszahl der einzelnen Wahlkreise vorläufig maximal 1:4 nicht überschreiten darf, jedoch auf lange Sicht ein Verhältnis 1:2 herbeigeführt werden sollte.

²¹ Die Wahl nach 16 Landeslisten in der Bundesrepublik Deutschland ist durch die bundesstaatliche Struktur bedingt. Japan hat 1994 bei seiner Wahlrechtsreform das deutsche Modell der Wahl nach Landeslisten einfach übernommen, obwohl Japan kein Bundesstaat ist.

Es ist ferner eine Selbstverständlichkeit, dass alle Bewerber einer Partei nicht vom Parteivorsitzenden oder von seinen Vertrauensleuten benannt werden, sondern in einer Mitgliederversammlung demokratisch gewählt werden müssen. In Korea wurde dies leider auch diesmal bei der Parlamentswahl im April nicht realisiert.

2.5 Gescheiterte Wahlrechtsreformpläne der Regierungsparteien

Zu den inzwischen gescheiterten Wahlrechtsreformvorschlägen, mit denen die regierenden Parteien einst geliebäugelt haben, sind u.a. drei Punkte zu bemerken:

Die Einführung einer Verhältniswahl mit Zweitstimmen in fünf regional abgeschlossenen Wahlkreisen wird angesichts der regionalen Parteienstruktur in Korea eine Manipulation der Relation von Stimmen und Mandaten der Parteien erforderlich machen, um eine krasse Disproportionalität zu verhindern. In der Tat war es in den Reformvorschlägen vorgesehen, dass eine Partei in einem regional abgeschlossenen Wahlkreis unabhängig von ihrem Stimmenanteil höchstens zwei Drittel der zu verteilenden Mandate erhalten kann. Eine derartige Manipulation der Verteilung von Mandaten entspricht nicht der Idee der reinen Verhältniswahl, weil diese die genauest mögliche Proportion von Stimm- und Mandatsanteilen der Parteien zum Ziel hat. Daher ist es noch systemgerechter, eine Verhältniswahl im gesamten Wahlgebiet ohne abgeschlossene Wahlkreise (wie im geltenden Wahlgesetz geregelt) einzuführen und für die Proporzberechnung, und damit die Zuteilung der Mandate an jede Partei, deren gesamte im ganzen Land erzielte Zweitstimmen maßgebend zu machen.

Wenn die relative Mehrheitswahl mit abgeschlossenen Mehrmandatswahlkreisen kombiniert werden soll, wie vorgesehen war, taucht die Frage auf, ob sie ganz im Sinne der Mehrheitswahl wäre, die eine Assoziation mit demokratischer Mehrheitsentscheidung bildet und die im Allgemeinen als mehrheitsbildendes Wahlsystem genannt wird. Daher ist die relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen ein natürliches System der Auswahl von Delegierten lokaler Einheiten für das Parlament. Die Disproportionalität ist nur das für notwendig gehaltene Mittel, um das eigentliche Ziel zu erreichen, nämlich die Parlamentsmehrheit einer Partei zu fördern oder gar herbeizuführen. Der Weg geht über die Reduktion der erfolgreichen Parteien, möglichst auf zwei. Ein so herbeigeführtes Zweiparteiensystem wird dem Präsidialsystem Koreas eher gerecht. Außerdem ist das gescheiterte Regierungsvorhaben im Hinblick auf die Legitimation der Delegierten sehr bedenklich. Werden drei bis vier Delegierte in einem Mehrmandatswahlkreis gewählt, so ist nicht auszuschließen, dass die Delegierten einer lokalen Einheit verschiedenen Parteien angehören. Es kann keine Garantie dafür geben, dass die Delegierten in den betreffenden lokalen Angelegenheiten immer eine einheitliche Meinung haben. Wer hat dann in einem Konfliktfall die Legitimation, die lokalen Interessen zu vertreten? Man darf nicht leugnen, dass die Abgeordneten bei ihrer gesetzgebenden Betätigung von ihren jeweiligen lokalen und parteipolitischen Interessen nicht ganz frei sein können,

obwohl sie nach der Idee der Repräsentation immer das ganze Volk zu vertreten haben.

Die Einführung einer dualen Einteilung der Wahlkreise im relativen Mehrheitswahlssystem, nach dem die Mehrheitswahlverfahren in bevölkerungsstarken Städten mit abgeschlossenen Mehrmandatswahlkreisen und auf dem bevölkerungsschwachen Land mit abgeschlossenen Einerwahlkreisen arbeiten sollen, dürfte vor allem mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit nicht vereinbar sein. Für die Wahlkreiseinteilung in einem relativen Mehrheitswahlssystem müsste man einen einheitlichen Maßstab heranziehen. Das systemfremde Vorhaben, eine duale Einteilung der Wahlkreise einzuführen, erweckt den Verdacht, dass man damit diejenigen Widersacher, die die abgeschlossenen Einerwahlkreise favorisieren, nachgiebig machen und die ursprünglich beabsichtigten abgeschlossenen Mehrmandatswahlkreise um jeden Preis durchsetzen wollte. Das häufig zu hörende Argument, dass die abgeschlossenen Mehrmandatswahlkreise für die Aufhebung der jetzigen regionalen Parteienstruktur sehr geeignet seien, übersieht den wahren Grund der regionalen Parteienstruktur im Lande und erweist sich als ein Scheinargument, das nur den Wahlerfolg im Auge hat. Die regionale Parteienstruktur, die sehr vielschichtige und triftige Gründe hat, lässt sich mit der Einführung der abgeschlossenen Mehrmandatswahlkreise nicht leicht überwinden.

3 Abschließende Bemerkungen

Nach alledem bleibt festzuhalten, dass die Diskrepanz zwischen Idee und Wirklichkeit der parteienstaatlich-repräsentativen Demokratie in Korea sehr groß ist. Ohne Zweifel hat die langjährige Militärherrschaft in der 50-jährigen Verfassungsgeschichte Koreas die Entwicklung der parteienstaatlich-repräsentativen Demokratie negativ beeinflusst. Während viele Staaten mit Erfahrungen totalitärer oder autoritärer Herrschaft die parteienstaatlich-repräsentative Demokratie etabliert haben, wie z.B. die Bundesrepublik Deutschland, bleibt dies für Korea, das seit 1993 immerhin eine „zivile Regierung“ hat, immer noch zu wünschen übrig. Es ist kaum eine Verbesserung eingetreten hinsichtlich der regionalen Parteienlandschaft, der undemokratischen autoritären Einmannführung der Parteien und des Regionalismus der Parteienmitglieder. Man kann sich sogar des Eindrucks nicht erwehren, dass sich die politische Lage im Lande von Tag zu Tag verschlechtert. So dürfte es fast ein Albtraum sein, von den Parteien zu erwarten, dass sie bei der Bildung des politischen Willens des Volkes mitwirken und eine Mittlerrolle zwischen Staat und Volk spielen. Viele Abgeordneten wechseln, insbesondere vor und nach der Wahl, ohne Hemmungen von einer Partei zu anderen; sie wechseln ihre Parteizugehörigkeit nur aus eigenen privaten Interessen. Das Parlament arbeitet nicht nach den verfassungsmäßigen Grundsätzen, die bei der Gesetzgebung sachliche Diskussionen und eine verfahrensgerechte Verabschiedung von Gesetzesvorlagen verlangen, sondern nach dem Motto: „Aufs Recht kommt es nicht an, sondern auf die Macht.“ Viele politische Reformpläne versanden wegen hartnäckiger Gruppenegoismen der Partei-

en seit über einem Jahr ohne konkretes Ergebnis. Die Wahlrechtsreform ist lediglich auf die Reduzierung der Zahl der Parlamentssitze auf 273 (vorher 299) beschränkt, und dies auch höchst ungern erst kurz vor der Wahl, nachdem sie angesichts des massiven Drucks der öffentlichen Meinung unumgänglich war. Die Abneigung der Bürger gegen die Politik nimmt unaufhaltsam zu, und sie scheint auf die Vorstufe einer gefährlichen Verfassungskrise zuzugehen.

Es dürfte unter diesen Umständen eine wichtige Aufgabe aller Staatsrechtler im Lande zu sein, aktiv zu allen anstehenden verfassungsrechtlichen Fragen objektiv Stellung zu nehmen und zur Sicherung und Wiederherstellung der parteienstaatlich-repräsentativen Demokratie einen Beitrag zu leisten. Wir alle müssen uns zu diesen unaufschiebbaren Aufgaben bekennen und sollten die Hoffnung nicht aufgeben, dass in der nahen Zukunft auch in Korea die parteienstaatlich-repräsentative Demokratie gedeihen wird.

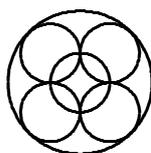
Patrick Köllner, Hrsg.

KOREA 2000

**POLITIK
WIRTSCHAFT
GESELLSCHAFT**

mit
Beiträgen
von

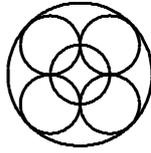
Tim Goydke
Huh Young
Kim Man-su
Patrick Köllner
Heinrich Kreft
Peter Mayer
Park Byeung-Kwan
Manfred Pohl
Oliver Schramm
Peter Tergeist
Roland Wein



INSTITUT FÜR ASIENKUNDE
HAMBURG

ISSN 1432-0142
ISBN 3-88910-243-3
Copyright Institut für Asienkunde
Hamburg 2000

Manuskriptbearbeitung: Vera Rathje
Textverarbeitung: Siegrid Woelk
Gesamtherstellung: Zeitgemäßer Druck CALLING P.O.D., Hamburg



VERBUND STIFTUNG
DEUTSCHES ÜBERSEE-INSTITUT

Das Institut für Asienkunde bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Afrika-Kunde, dem Institut für Iberoamerika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut in Hamburg.

Aufgabe des Instituts für Asienkunde ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Asien.

Das Institut für Asienkunde ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des jeweiligen Autors und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Alle Publikationen des Instituts für Asienkunde werden mit Schlagwörtern und Abstracts versehen und in die Literaturdatenbank des Fachinformationsverbundes Internationale Beziehungen und Länderkunde eingegeben.

Anfragen zur Asien-Literatur richten Sie bitte an die Übersee-Dokumentation (Tel.: (040) 42834 598 – Fax: (040) 42834 512 – E-Mail: duei-dok@uni-hamburg.de).