

Wahlrechtsreform in Indien – die CERI-Kampagne

Ein unorthodoxer Ansatz für ein *empowerment* der indischen Minderheiten

Walter Hahn

Im Oktober 2008 wurde in Dhaka mit einer internationalen Konferenz eine Kampagne zur Reform des indischen Wahlrechts (CERI – *Campaign for Electoral Reforms in India*) begonnen, die sich das Ziel gesetzt hat, innerhalb von 10 Jahren das derzeit in Indien gültige Mehrheitswahlrecht durch ein auf den Prinzipien des Verhältniswahlrechts basierendes System abzulösen. Die Kampagnenmacher sind der Ansicht, dass dadurch die Minderheiten eine genuinere politische Vertretung in den Parlamenten Indiens erreichen können und damit deren Belange ernsthafter und wirkungsvoller in die politische Willensbildung integriert werden. Dies wird als ein wesentlicher Beitrag dazu gesehen, mehr Chancengleichheit in der indischen Gesellschaft zu erreichen und eine „inklusive“ und auf mehr Ausgleich angelegte Gesellschaft aufzubauen.

Wer mit Dalit-Gesprächspartnern über die Effektivität ihrer politischen Repräsentanz in den indischen Parlamenten spricht, stößt auf erhebliche Skepsis und eine einhellige Klage. Dabei wird die Quotierungsregelung für die politische Vertretung der Dalits und Adivasi (in Indien *reservations* genannt) von der indischen Regierung in allen internationalen Foren der Vereinten Nationen als Ausweis dafür benützt, wie integrativ die indische Demokratie mit ihren Minderheiten umgehe und die traditionellen Diskriminierungen überwunden habe. Die derzeitige Regelung für die „Reservierung“ im politischen Bereich geht auf einen Kompromiss im Wahlrechtsstreit zwischen dem damaligen Dalit-Führer B.R. Ambedkar und M. Gandhi zurück (Poona-Pakt), den die meisten Dalits heute als den größten Verrat Gandhis an den Dalits brandmarken; Gandhi habe damit willentlich und wissentlich die politische Einflusslosigkeit der Dalits und die Dominanz der Brahmanen zementiert.

Das gegenwärtige indische Wahlsystem ist von den britischen Kolonial-

herren übernommen und hat den großen Vorteil, dass es sehr übersichtlich und leicht verständlich ist. Das Land wird in Wahlkreise aufgeteilt, aus denen jeweils der Kandidat mit den meisten Stimmen in das Parlament einzieht. Alle Stimmen, die an andere Kandidaten vergeben wurden, gehen für die politische Willensbildung im Parlament verloren – genau wie im englischen Mehrheitswahlrecht.

„Außenseiter“-meinungen und Minderheiten haben in diesem System praktisch keine Chance, eine direkte politische Vertretung zu erreichen, es sei denn, sie sind regional konzentriert und bilden dort den „Mainstream“, der es ihnen erlaubt, die Mehrheit der Stimmen in einem oder mehreren Wahlkreisen auf sich zu vereinigen. Für sie bleiben nur außerparlamentarische Wege oder Quotenregelungen, um Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen. Um dem Drängen Ambedkars für eine gesicherte politische Vertretung der Dalits nachzugeben hatte Gandhi deshalb der Lösung der *reserved constituencies* zugestimmt, welche die Anzahl der reservierten Wahlkreise entsprechend dem Prozent-

anteil einer Minderheit an der Gesamtbevölkerung festlegt. Deshalb dürfen in 16 Prozent der Wahlkreise Indiens alle Parteien nur Dalits als Kandidaten aufstellen, womit dann automatisch 16 Prozent der Volksvertreter Dalits sind, was ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung entspricht. Dasselbe Verfahren gilt auch für die Adivasi, aber z.B. nicht für Muslime und Christen.

Woraus erklärt sich nun aber die Skepsis und die kritische Einstellung der Dalits gegenüber diesem *reservation system*, das ihnen doch zumindest eine angemessene numerische Repräsentanz in den Parlamenten (national und bundesstaatlich) sichert? Welche Faktoren führen trotz der zahlenmäßig nicht unerheblichen Repräsentanz dazu, dass es keine wirksame Interessensvertretung für die Dalits bei der politischen Willensbildung gibt? Dass es, im Gegenteil, zu einer, wie kritische Dalit-Beobachter sagen, bewusstseinsmäßigen Korrumpierung der Dalit-Parlamentarier kommt? Da es keinen Grund gibt, anzunehmen, dass alle Dalit-Abgeordneten unfähig seien, müssen es Faktoren sein, die im Wahlsystem und -verfahren selbst liegen.

Zwei Faktoren spielen hier nach unserer Analyse die wahrscheinlich entscheidende Rolle. Die Dalit-Repräsentanten können aufgrund ihrer Abhängigkeit vom Parteiestablishment so gut wie keine spezifische Dalit-Interessenvertretung betreiben, wollten sie nicht ihre Wiederaufstellung für die nächste Wahl in ihrem Wahlkreis gefährden. Wer zu weit von der offiziellen Linie abweicht, dem droht der Wahlkreisentzug bei den nächsten Wahlen! Diese persönliche Verletzlichkeit und der im angelsächsischen Wahlsystem liegende Zwang für jeden Wahlkreisabgeordneten, Repräsentant für alle Gruppen aus dem Wahlkreis gegenüber der Zentral- bzw. den Landesregierungen zu sein, verhindert eine fokussierte Interessenvertretung vor allem für die Dalitbevölkerung. Im Gegenteil, die Abgeordneten sind in hohem Maße gezwungen, vor allem die Interessen der mächtigsten Gruppen in ihrem Wahlkreis im Parlament zu befördern, ob diese nun den Prioritäten ihrer eigentlichen Klientel entsprechen oder nicht. Es bleibt ihnen realistischerweise gar keine andere Wahl, als eine „Mainstream“-Politik mitzumachen. Eine Dalit-fokussierte Politik wird dabei schwerlich honoriert.

Verhältniswahlrecht

Es ist erstaunlich, dass die Dalit-Intellektuellen Indiens trotz ihrer negativ-desillusionierten Analyse der Situation in den vergangenen 60 Jahren keine Anstalten gemacht haben, eine Lösung für dieses Problem zu finden.

Dabei liegt es auf der Hand, dass Ambedkars Ansatz den heutigen Kriterien von Demokratie und den Vorstellungen einer partizipativen, inklusiven Gesellschaft nicht mehr genügen kann. Sein Ansatz der *separate electorates* läuft entweder darauf hinaus, dass die Minderheiten zwei Stimmen bei jeder Wahl haben, während die anderen Mitglieder der Gesellschaft nur eine Stimme hätten. Dieser Ansatz ist jedoch nicht mehr haltbar. Eine andere Möglichkeit wäre, dass nach dem Modell der Sami

in Norwegen Dalit- und Adivasi-Parlamente entstünden, die mit Teilautonomien ausgestattet, aber doch deutlich dem „Hauptparlament“ untergeordnet wären. Ich kann mir kaum vorstellen, dass Ambedkar letztere Möglichkeit je vorgeschlagen hätte. Aus CERI's und meiner Sicht ist deshalb ein Denken über Ambedkar hinaus notwendig und das Gebot der Stunde.

Die wichtigste Voraussetzung für ein annehmbares Funktionieren des Mehrheitswahlrechts, das Vorhandensein von zwei großen Volksparteien, hat es in Indien eigentlich nie gegeben. Lange Zeit war die Kongresspartei die absolut dominierende politische Kraft ohne wirkliche Konkurrenz. Als ihr dann in den 1990er-Jahren mit der BJP eine ernsthafte Konkurrenz erwuchs, ging diese Entwicklung einher mit dem Erstarken regionaler, bundesstaatlich orientierter Parteien. Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass seither keine Partei mehr alleine eine Regierung bilden kann und Koalitionen von um die 15 Parteien gang und gäbe sind. Dies bedeutet aber, dass das wichtigste Argument für die Beibehaltung des Mehrheitswahlrechts obsolet geworden ist. Von wirklich stabilen Regierungen, wie sie ein Zwei-Parteien-System normalerweise hervorbringt, ist Indien weit entfernt. Deshalb scheint insgesamt die Zeit reif zu sein, über die Frage des Wahlrechts in Indien neu zu diskutieren.

Das Modell des Verhältniswahlrechts könnte die gravierendsten der mit dem Mehrheitswahlrecht und den *reservations* verbundenen Nachteile überwinden und potentiell eine wirkungsvollere parlamentarische Repräsentation und Interessenvertretung der Minderheiten ermöglichen.

Üblicherweise werden die Diskussionen um die beiden Wahlsysteme mit unterschiedlichen Grundannahmen über die Funktionen von Wahlen geführt. Während die Anhänger des Mehrheitswahlrechts vor allem die klare und stabile Machtverteilung

in den Vordergrund stellen, sehen die Anhänger des Verhältniswahlrechts eher Aspekte der Gerechtigkeit und Gleichheit in der Machtverteilung als wichtigste Qualitäten eines Wahlsystems. Während dem Mehrheitswahlrecht nachgesagt wird, dass es trotz stabiler Machtverteilung während einer Legislaturperiode dennoch gute Chancen für die jeweilige Opposition in Aussicht stelle, nach der Wahl die Macht zu übernehmen, können in den vom Verhältniswahlrecht gebildeten Parlamenten in der Regel nur Koalitionen eine Regierung formen, was häufig zu Verwässerungen der Programmatik und zu „Postengeschachere“ führe. Ein uneingeschränktes Verhältniswahlrecht kann zur faktischen Unregierbarkeit eines Landes führen (Bsp. Weimarer Republik), weshalb das Ausmaß der Repräsentanz von politischen Strömungen und Minderheiten begrenzt werden muss. Dies geschieht üblicherweise mit einer Sperrklausel.

Die Repräsentanz von Partikularinteressen und Minderheiten im Parlament über das Verhältniswahlrecht trägt nicht unerheblich zur gesellschaftlichen Integration dieser Gruppen und Strömungen bei. Da die Dalits in allen Regionen Indiens wohnen, können sie mit ihrem Bevölkerungsanteil von 16 Prozent in keinem Wahlkreis aus eigener Kraft eine Mehrheit erreichen. Das Verhältniswahlrecht böte hingegen für eine Dalit-Partei die hinreichende Voraussetzung, mit einem Stimmenanteil von ca. 15 Prozent im Parlament vertreten zu sein. Dalit-Abgeordnete mit einer klaren übergreifenden Dalit-Politik würden in einer solchen Partei belohnt und nicht, wie unter den gegenwärtigen Bedingungen, behindert und gebremst.

Modelle für Indien

CERI will nicht das deutsche Wahlsystem nach Indien exportieren, sondern ein für Indien passgenaues Wahlsystem in einem breiten gesellschaftlichen Diskurs erarbeiten. Es geht deshalb

zunächst darum, die Vorzüge und Schwächen praktizierter Systeme zu analysieren. Ein *Mixed Member System*, wie es in Deutschland praktiziert wird, verbindet allerdings die Stärken von Mehrheits- und Verhältniswahlrecht fast optimal. Es sollte deshalb, wie in Neuseeland, auch die Basis eines neuen Wahlsystems für Indien sein.

Um der spezifischen Situation der Maori-Bevölkerung in Neuseeland gerecht zu werden, die, wie die Dalits, über das ganze Land verteilt lebt und um ihnen eine echte Chance der politischen Partizipation zu geben, wurde ein zusätzliches Element geschaffen, das auch für andere Länder mit Minderheiten ideal erscheint. Die Grundidee ist, zwei „Wahlkreisschichten“ zu schaffen, eine für „allgemeine“ Wähler in „allgemeinen Wahlkreisen“ (*general electorates*) und eine für die Maori-Bevölkerung in „Maori-Wahlkreisen“ (*Maori electorates*). Jeder Wähler hat dann die Möglichkeit, sich zu entscheiden, ob er seine beiden Stimmen unter den allgemeinen oder unter den Maori-Wahlkreisen abgeben möchte. Dies wäre im übrigen eine „modernisierte“ und einfach zu handhabende Umsetzung der Idee Ambedkars zu den *separate electorates*! Die Zahl der Maori-Wahlkreise (und damit der für die Maoris „gesicherten“ Sitze im Parlament) entspricht allerdings nicht dem Anteil der Maori-Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung, weil man annahm, dass auch einige Maori-Abgeordnete über die allgemeinen Wahlkreise in das Parlament gelangen würden. Dies hat sich bewahrt und die Maori sind – gemessen an ihrer Bevölkerungszahl – jetzt sogar überrepräsentiert. Deshalb kann man dem neuen System ganz uneingeschränkt attestieren, dass es zu einer deutlichen politischen Stärkung und zur gesellschaftlichen Integration der Maori-Bevölkerung beigetragen hat. In Indien und Nepal müsste die Zahl der Dalit- und Adivasi-Wahlkreise der Zahl der jetzigen *reserved constituencies*, also ihrem Bevölkerungsanteil entsprechen.

Wichtig wird das Problem der Sperrklauseln werden. Innerhalb der CERI-Gruppe hat das Modell der Verhältniswahl eine große Attraktivität durch die authentische Repräsentanz gewonnen. Eine Analyse der Wahlergebnisse der letzten indischen Wahlen zeigt, dass von den 265 kandidierenden Parteien 249 weniger als 1 Prozent der Stimmen erhielten! Ihr gesamter Stimmenanteil liegt in absoluten Zahlen bei 50 Millionen, ihr Stimmenanteil an den Gesamtstimmen bei ca. 12 Prozent! Die verbleibenden 16 Parteien (von denen wiederum 12 weniger als 5 Prozent des Stimmenanteils erreicht haben!) vereinigen zusammen mit den Unabhängigen fast 88 Prozent der Stimmen auf sich. Eine Sperrklausel von 1 Prozent der Gesamtstimmen könnte deshalb eine realistische Größenordnung sein, auch wenn der Verlust von 12 Prozent bzw. 50 Millionen Stimmen schmerzt.

Eine immer wieder geäußerte Skepsis gegenüber der CERI-Kampagne verknüpft sich mit der Sorge, ob ein Verhältniswahlrecht nicht zu einer „Ethnisierung“ der Parteienlandschaft führe, also dazu, dass sich Parteien entlang von Kastenidentitäten entwickelten. Nach unserer Einschätzung ist diese Gefahr durchaus vorhanden, aber es sollte dabei bedacht werden, dass dieser Prozess schon jetzt wirksam ist und deshalb auch andere Ursachen haben muss. Wir haben die Hoffnung, dass das Verhältniswahlrecht zur Ausbildung von Parteien mit mehr Programmatik führt und damit zu einer deutlicheren Artikulation politischer Interessen im öffentlichen Diskurs. Es kommt darauf an, die Interessen der Minderheiten im politischen Raum zur Geltung zu bringen und sie mit anderen (gegenläufigen) auszugleichen und auszubalancieren – in einem offenen und transparenten Prozess.

Die CERI-Kampagne

Die Kampagne zur Reform des indischen Wahlrechts hat bisher eine unerwartet starke Dynamik entfaltet. Nach der Konferenz in Dhaka, mit der

die Kampagne eingeläutet wurde, haben eine weitere nationale Konferenz in New Delhi und mehrere bundesstaatliche Konferenzen stattgefunden. Aus anderen Bundesstaaten kommen Bitten, ebenfalls und baldmöglichst Konferenzen abzuhalten.

Im September 2009 waren drei Vertreter der Kampagne in Norwegen und haben das norwegische Modell zur Einbeziehung von ethnischen Minderheiten (Sami-Parlament) eingehend studiert und Kontakte mit dem Präsidenten dieses Parlaments und mit Wissenschaftlern an mehreren Universitäten, die sich mit der Sami-Frage beschäftigen, aufgebaut. Es sieht alles danach aus, als ob die dort gemachten Erfahrungen insbesondere für die Völker in den Bundesstaaten des Nordostens Indiens relevant werden könnten. Um die Kenntnisse und Einblicke in die Funktions- und Wirkungsweise des neuseeländischen Systems weiter zu vertiefen, unternahmen zwei Vertreter von CERI im Februar eine Studienreise nach Neuseeland.

CERI hat außerdem enge Kontakte zu Politikwissenschaftlern der *London School of Economics* geknüpft, die begleitende Studien aufgenommen haben und die Aktionen der Kampagne interessiert verfolgen. Im Herbst 2011 wird eine Konferenz mit internationalen Experten stattfinden, bei der die verschiedenen Alternativen des Verhältniswahlrechts im Einzelnen auf ihre Tauglichkeit für Indien geprüft und ein „indisches Modell“ vorge schlagen werden soll.

Indien steht allerdings noch am Anfang und selbst eine breite öffentliche Debatte über eine Wahlrechtsreform ist trotz aller bisherigen Erfolge der Kampagne noch in weiter Ferne. In Nepal dagegen ist die Frage des Wahlrechts ganz real, ja sogar drängend. Der Prozess zur Formulierung einer Verfassung soll bis Mitte Mai 2010 abgeschlossen sein. Auch wenn dieser Termin z.B. von der deutschen Botschaft in Kathmandu als unrealistisch eingeschätzt

und ein Abschluss selbst im November 2010 für ambitioniert gehalten wird, ist klar, dass die Zeit für die nepalesische Zivilgesellschaft sehr knapp ist, sich auf die zentralen Elemente eines neuen Wahlrechts zu einigen und gegenüber den Mitgliedern der verfassungsgebenden Versammlung zu vertreten. In Nepal wurde im April 2008 die verfassungsgebende Versammlung in einem gemischten Verfahren gewählt: 42 Prozent der Abgeordneten nach dem Mehrheitswahlrecht, 58 Prozent nach dem Verhältniswahlrecht. Von den 49 Dalit-Abgeordneten in der *Constitutional Assembly* verdanken 47 dem Verhältniswahlrecht ihre Sitze. Deshalb sind die nepalesischen Dalit-Gruppen hochgradig daran interessiert, das Verhältniswahlrecht als Grundprinzip für die Gesamtverteilung der Parlamentssitze (wie in Deutschland) in der zukünftigen Verfassung zu verankern.

Sowohl der Vorsitzende der *National Election Commission* als auch der Minister für Kultur und der Vorsitzende des Dalit-Ausschusses im nepalesischen Parlament, welche die CERI-Konfe-

renz in Kathmandu mit kurzen Ansprachen eröffnet hatten, machten aus ihrer Präferenz für ein gemischtes System keinen Hehl. Sie betonten übereinstimmend, dass neben der angemessenen Vertretung der Minderheiten (die über das Verhältniswahlrecht am besten gewährleistet sei), die direkte Wahl über Wahlkreise der Politik „ein Gesicht“ gebe und die Verantwortlichkeit der Abgeordneten gegenüber den Wählern stärke. Dass der Vorsitzende der nepalesischen Wahlkommission den Vorschlag von CERI aufnahm, die Parteilisten für die Zweitstimmen für die Wähler offen (und nicht wie in Deutschland geschlossen) zu halten, war schon ein erster Erfolg. CERI-Nepal wird darauf achten, dass er dieses Versprechen auch einhält, weil es den Einfluss der Wähler auf die Zusammensetzung des Parlaments stärkt und den Einfluss der Parteiführungen auf ihre Abgeordneten mindert. Dieses Verfahren kann auch zu einem Abbau der sich in der verfassungsgebenden Versammlung anbahnenden „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ der Abgeordneten (die Direktwahlkandidaten fühlen

sich als die „besseren“ Abgeordneten, weil sie einen direkten Auftrag der Wähler haben) führen, weil das System der offenen Listen eine „persönliche Beauftragung“ auch der Listen-Abgeordneten zur Folge hat.

Aber auch in Indien hat sich etwas bewegt. Die Dalit-Panthers in Kerala haben sich inzwischen mit einem offiziellen Beschluss zur Unterstützung der Kampagne bekannt und die Einführung des Verhältniswahlrechts zu einer ihrer zentralen Forderungen gemacht. Auch die *Communist Party of India* hat diese Forderung inzwischen in ihr Wahlprogramm übernommen. Die Mitgliedschaft in der Kampagne wächst und beschränkt sich nicht nur auf das traditionelle Umfeld der nicht-staatlichen Organisationen; CERI konnte auch eine ganze Reihe von kleineren *movements* zur Mitarbeit gewinnen, die ohne Unterstützung von außen arbeiten.

Zum Autor

Walter Hahn ist Sprecher der *Plattform Dalit Solidarität* in Deutschland

Kinderrechte in der Republik Indien

60 Jahre Verfassung

C.J. George

Das Wohlergehen, die Entwicklung und die Sorge für Kinder, die als Zukunft der Nation gesehen wurden, waren ein wichtiger Teil der Diskussionen und Debatten während des Freiheitskampfes. Am Ende spiegelten die *Directive Principles* [Grundsätze; in Teil III der indischen Verfassung] den umfassenden Geist, die Hoffnungen und das Streben der indischen Freiheitsbewegung wider.

Artikel 39 der Grundsätze verlangt, dass die Bundesstaaten ihre Politik in besonderer Weise darauf ausrichten sollen, damit

- Gesundheit und Kräfte der Arbeiter, Frauen, Männer und Kinder im zarten Alter nicht missbraucht werden,
- Bürger nicht durch wirtschaftliche Not dazu gezwungen sind, Beschäftigungen nachzugehen, die nicht ihrem Alter oder ihren Kräften entsprechen,
- Kindern Gelegenheit gegeben wird gesund, in Freiheit und Würde aufzuwachsen, und
- Kindheit und Jugend gegen Ausbeutung sowie gegen moralische und materielle Vernachlässigung geschützt sind.

In Artikel 45 der Grundsätze der Verfassung heißt es, dass innerhalb von zehn Jahren nach Inkrafttreten der Verfassung allen Kindern unter 14