

Wahlrechtsreform in Indien – die CERI-Kampagne

Ein unorthodoxer Ansatz für ein *empowerment* der indischen Minderheiten – ein Update¹

Walter Hahn

CERI – die *Campaign for Electoral Reforms in India* – hat 2012 für viel Wirbel gesorgt. Mit einer internationalen Konferenz hatte die Kampagne zur Reform des indischen Wahlrechts im Oktober 2008 in Dhaka begonnen. Ihr Ziel: Innerhalb von zehn Jahren das derzeit in Indien gültige Mehrheitswahlrecht durch ein auf den Prinzipien des Verhältniswahlrechts basierendes System abzulösen. Die Kampagne fand seither viele Unterstützer; sie ist überzeugt, dass dadurch die Minderheiten eine genuinere politische Vertretung in den Parlamenten Indiens erreichen können und damit deren Belange 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 politische Kultur zu schaffen. Unser Autor schildert die bisherige Erfolgsgeschichte der Kampagne und erhebt die Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Wahlrechtssysteme.

Wer mit Dalit-Gesprächspartner/-innen 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 dass die traditionellen Diskriminierungen überwunden seien. 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 1932), 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 indische Wahlsystem

Das gegenwärtige indische Wahlsystem ist von den britischen Kolonialherren übernommen und hat den großen Vorteil, dass es sehr übersichtlich und leicht verständlich ist. Das Land wird in Wahlkreise aufgeteilt, aus denen jeweils der/die Kandidat/-in mit den meisten Stimmen in das Parlament einzieht. Alle Stimmen, die an andere Kandidatinnen und Kandidaten vergeben wurden, gehen für die politische Willensbildung im Parlament verloren – genau wie im englischen Mehrheitswahlrecht, auch FPTP-System (*First Past The Post*) genannt.

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. Ihnen bleiben normalerweise nur außerparlamentarische Wege

der Einflussnahme oder Quotenregelungen. Um dem Drängen Ambedkars für eine gesicherte politische Vertretung der Dalits nachzugeben, hat Gandhi deshalb der Lösung mit *reserved constituencies* zugestimmt, welche die Anzahl der reservierten Wahlkreise entsprechend dem Prozentanteil einer Minderheit an der Gesamtbevölkerung festlegt. Deshalb dürfen in 16 Prozent der Wahlkreise Indiens alle Parteien nur Dalits als Kandidat(inn)en aufstellen, womit automatisch 16 Prozent der Volksvertreter/-innen 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 erklären 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 dazu, dass es keine wirkungsvolle Interessenvertretung für die Da-



Dr. B.R. Ambedkar bei der feierlichen Übergabe des Verfassungstextes an Premierminister Jawaharlal Nehru und Präsident Rajendra Prasad. Der Verfassungstag ist ein Tag des Stolzes für die indischen Dalits, weil ihr Führer Ambedkar als Vorsitzender der Verfassungskommission wesentlich für diesen Text verantwortlich war.

Bild: Martin Schempp

lits bei der politischen Willensbildung gibt – dass es, im Gegenteil, zu einer, wie kritische Dalit-Beobachter sagen, bewusstseinsmäßigen Korruption der Dalit-Parlamentarier kommt? Es muss Gründe geben, die im Wahlsystem und -verfahren selbst liegen.

Zwei Faktoren spielen hier die wahrscheinlich entscheidende Rolle. Die Dalit-Repräsentanten können aufgrund ihrer Abhängigkeit vom Parteiestablishment so gut wie keine spezifische Dalit-Interessenvertretung

betreiben, wollen sie nicht ihre Wiederaufstellung in ihrem Wahlkreis bei der nächsten Wahl 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 der Dalitbevölkerung.

Im Gegenteil, die Abgeordneten sind in hohem Maße gezwungen, v.a. 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 realistisch gar keine andere Wahl, als eine Mainstream-Politik mitzumachen.

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 in den 1930er Jahren des letzten Jahrhunderts entwickelter Ansatz der *separate electorates* den heutigen Kriterien von Demokratie und den Vorstellungen einer partizipativen, inklusiven Gesellschaft nicht mehr genügen kann. Sein Ansatz, bliebe er unverändert, liefe darauf hinaus, dass die Minderheiten zwei Stimmen bei jeder Wahl hätten, während die anderen Mitglieder der Gesellschaft nur mit einer Stimme dabei wären. Ein solches Modell ist selbstverständlich nicht mehr haltbar. Eine andere Möglichkeit wäre, dass nach dem Modell der Sami in Norwegen Dalit- und Adivasi-Parlamente entstünden, die zwar mit Teilautonomien ausgestattet, aber doch deutlich dem „Hauptparlament“ untergeordnet wären. Ich kann mir kaum vorstellen, dass Ambedkar letztere Möglichkeit je vorgeschlagen hätte. Aus CERIs und aus meiner Sicht ist deshalb ein Denken über Ambedkar hinaus notwendig und das Gebot der Stunde.

Die wichtigste Voraussetzung für ein annehmbares Funktionieren des Mehrheitswahlsystems, nämlich das Vorhandensein von zwei großen Volksparteien, hat es zwar in England, aber in Indien nie gegeben. Lange Zeit war die Kongresspartei die absolut dominierende politische Kraft ohne wirklichen Gegenpol. 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. Dies 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, 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. Auch deshalb scheint insgesamt die Zeit reif zu sein, die Frage des Wahlrechts in Indien neu zu diskutieren.

Das Verhältniswahlrecht könnte die gravierendsten der mit dem Mehrheitswahlrecht und den *reservations* verbundenen Nachteile überwinden und potenziell 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 Chancengleichheit 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 bietet, nach der Wahl die Macht zu übernehmen, könnten in den über das Verhältniswahlrecht gebildeten Parlamenten in der Regel nur Koalitionen eine Regierung bilden, was häufig zu Verwässerungen der Programmatik und zu „Postengeschachere“ führe. Gleichzeitig können aber immer auch schon mehrere (und auch kleinere) Parteien Regierungserfahrung sammeln. Ein

uneingeschränktes Verhältniswahlrecht kann zur faktischen Unregierbarkeit eines Landes führen (Bsp. Weimarer Republik), weshalb das Ausmaß der Repräsentanz von politischen Strömungen und Minderheitenmeinungen begrenzt werden muss. Dies geschieht üblicherweise mit einer Sperrklausel für den Parlamentszugang.

Die Repräsentanz von Partikularinteressen und Minderheiten im Parlament über das Verhältniswahlrecht trägt zudem nicht unerheblich zur gesellschaftlichen Integration dieser Gruppen und Strömungen bei. Da die Dalits in allen Regionen Indiens wohnen, können sie derzeit mit ihrem Bevölkerungsanteil von 16 Prozent in keinem Wahlkreis aus eigener Kraft eine Mehrheit erreichen. Das Verhältniswahlrecht böte hingegen für eine mögliche Dalit-Partei² die hinreichende Voraussetzung, mit einem Stimmenanteil von ca. 15 Prozent im Parlament vertreten zu sein. Dalitabgeordnete mit einer klaren, übergreifenden *Dalit-Policy* und einer Vision für das Leben der Dalits in der indischen Gesellschaft würden in einer solchen Partei belohnt und nicht, wie unter den gegenwärtigen Bedingungen, behindert und gebremst.

Optionen für Indien – Die bisherigen Erfolge der Kampagne

CERI wollte nie einfach nur das deutsche Wahlsystem nach Indien exportieren, sondern ein für Indien passgenaues Wahlsystem in einem breiten gesellschaftlichen Diskurs erarbeiten. Nach einer Phase in der Kampagne, in der es zunächst darum ging, die Vorzüge und Schwächen der beiden Wahlsysteme (Mehrheits- vs. Verhältniswahlrecht) bekannt zu machen und zu diskutieren, organisierte CERI zusammen mit der Plattform „Dalit Solidarität in Deutschland“ im Oktober 2011 in Berlin ein Fachgespräch, bei dem Wahlrechts- und Indienspezialisten aus mehreren Ländern zusammenkamen, um einzelne Varianten und Eckpunkte eines Verhältniswahlrechts festzulegen,

die einerseits für die indische Situation maßgeschneidert, andererseits aber auch so realistisch sein sollten, dass sie mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit politisch durchsetzbar wären.

Sehr hilfreich für die Diskussion war, dass kurz zuvor der CERI-Kampagnenkoordinator ein Dokument der *Law-Commission* aus dem Jahre 1997 ausfindig gemacht hatte, in dem sich diese schon sehr detailliert mit vielen Fragen bezüglich eines Systemwechsels im Wahlrecht auseinandersetzte. Insbesondere wurden darin mögliche Anleihen beim deutschen Wahlrecht reflektiert und empfohlen, gleichzeitig aber auch einige wichtige Elemente daraus als für Indien zu kompliziert zurückgewiesen. Diesen Einschätzungen folgte die Berliner Expertengruppe in zentralen Punkten nicht (z.B. bei der Empfehlung für ein Zwei-Stimmen-Verfahren), so dass jetzt insgesamt eine Variante empfohlen wird, die sehr viele Ähnlichkeiten mit dem deutschen Verhältniswahlrecht hat.³

Einige Eckpunkte im Vorschlag der Berliner Expertengruppe sollen aber noch durch Simulationen, denen die Ergebnisse früherer Wahlen zugrunde gelegt werden, ausgetestet und justiert werden. Dies gilt v.a. für das Verhältnis in der Festlegung von Direkt- und Listenkandidat(inn)en sowie in der Gesamtgröße des Parlaments und der einzelnen Wahlkreise. Die anwesenden Wahlrechtsexperten sowie auch jene der *London School of Economics* haben bereits zugesagt, diese Simulationen durchzuführen und die Ergebnisse der Kampagne zur Verfügung zu stellen.

CERI hat in Abstimmung mit den Experten ein etwa 15-seitiges Dokument zu den erarbeiteten Eckpunkten zusammengestellt, das am 10. Februar 2012, dem Jahrestag der ersten Wahlen im unabhängigen Indien, der indischen Öffentlichkeit präsentiert und intensiv diskutiert wurde. In diesem Zusammenhang wurde dieses Dokument auch schon Parlamentariern der indischen Parlamente und Vertreter(inne)n aus Ministerien über-



Der Vorsitzende der Wahlkommission Indiens, Dr. S.Y. Quraishi (r), K.J. Rao (m) und MC Raj (l) bei der Präsentation des Eckpunktepapiers im Februar 2012 in New Delhi.

Bild: Anil Y. Gaikwad & Team

geben und eine vielversprechende Lobbyarbeit begonnen. Es wird angestrebt, darüber mit Hilfe bereits gewonnener Unterstützer der Kampagne aus den Bereichen Politik (Parteien und staatliche Verwaltung), Journalismus, Wissenschaft und Zivilgesellschaft einen breiten Diskussionsprozess in der indischen Gesellschaft zu initiieren.

Der bei dieser Konferenz in Neu Delhi als Gast anwesende *Chief Election Commissioner* (CEC) Indiens machte eine völlig unerwartete und überraschende Ankündigung: Er wolle eine Kommission zur Prüfung aller damit zusammenhängenden Fragen einsetzen, in der auch der zivilgesellschaftliche CERIVerfechter und Dalit-Aktivist MC Raj Mitglied sein wird. Diese Kommission hat inzwischen bereits einmal getagt und dabei noch einmal über die zentralen Eckpunkte diskutiert.

Mit dem überraschenden Schritt des *Commissioner* ist eines der großen Ziele von CERI fast automatisch erreicht, weil die Arbeit einer Regierungskommission öffentliche Aufmerksamkeit auf sich ziehen und zu breiter Diskussion in den Medien führen dürfte. Sie wird ihre Arbeit allerdings erst nach der Präsidentenwahl im Juli 2012 fortsetzen, weil der CEC bis dahin mit diesem Großereignis beschäftigt sein wird.

Die wichtigsten Eckpunkte aus dem *Workshop-Statement* sind folgende:

Mixed Member Proportional System (MMP)

Das deutsche gemischte Wahlsystem wird in der internationalen Diskussion als MMP bezeichnet. Das wichtigste Element darin ist, dass es für alle Wähler/-innen zwei Stimmen gibt – die Erststimme für den/die Wahlkreiskandidat(e)n, die Zweitstimme für die (Landes-)Listen der Parteien. Um die Problematik der Überhangmandate zu vermeiden, wurde entschieden, die Anteile für die beiden Stimmen auf 30 Prozent für die Erststimme und 70 Prozent für die Zweitstimme festzulegen (wobei die Zweitstimmen auch hier voll über die Gesamtverteilung der Sitze entscheiden sollen).⁴

Parteilisten

Es wurde noch nicht festgelegt, wie die Parteilisten organisiert werden. Das in Deutschland praktizierte System der Landeslisten (das eigentlich systemgleich auf die indischen Bundesstaaten übertragen werden könnte) bringt ja potenziell das derzeit in Deutschland heftig diskutierte und als nicht verfassungsgemäß erklärte Phänomen der ungleichen Stimmgewichte mit sich. Von den deutschen

Wahlrechtsexperten wird deshalb vorgeschlagen, mit gesamtindischen Parteilisten zu operieren. Dies fand aber nicht die Zustimmung aller Beteiligten. Das Problem soll nach der Simulation noch einmal diskutiert werden. Um Manipulationen der Parteien nach der Wahl zu verhindern, wurde in großer Einhelligkeit für das Verfahren mit geschlossenen Listen votiert.⁵

Sitzzuteilungsverfahren

Für die Umrechnung von Stimmenanteilen in Parlamentssitze haben sich die in Berlin anwesenden Experten für das Sainte-Laguë-(Webster)-System entschieden, weil es diese Zuordnung am genauesten vornimmt und dabei die kleineren Parteien eher bevorzugt. Dieses Verfahren wird seit einigen Jahren auch in Deutschland (anstelle des d'Hondtschen Verfahrens) angewendet.

Größe des Parlaments

Ausgehend von der Beobachtung, dass das indische Parlament derzeit bezogen auf die Bevölkerungszahl das kleinste Parlament der Welt ist und z.B. die Parlamente in Nepal und Deutschland jeweils etwa gleich groß sind, plädierten v.a. die indischen Vertreter/-innen in Berlin stark dafür, das indische Parlament zu vergrößern. Dies liegt auch aufgrund der Festlegung des 30:70 Verhältnisses von Direkt- und Parteimandaten nahe, da bei diesem Verhältnis sonst die Wahlkreise flächenmäßig zu groß würden. Eine Verdopplung der Anzahl der Parlamentarier/-innen wurde angeregt (auf dann ca. 1100 Mitglieder), auf eine Festlegung wurde aber verzichtet. Sie wurde auf den Zeitpunkt verschoben, wenn die Ergebnisse der Simulationen vorliegen. Eine Anzahl um die 1000 wäre aus Sicht von CERI auch noch mit Effektivitätskriterien vereinbar.

Reservations (Quotenregelungen)

Diese Frage war in Berlin wahrscheinlich am längsten umstritten, aber es war klar, dass die historischen Benachteiligungen der Minderheiten (Dalits, Adivasi/Tribals, Frauen u.a.) nicht au-

tomatisch verschwinden werden, obwohl ein Verhältniswahlrecht dies im Prinzip ermöglicht. Außerdem wurde darauf verwiesen, dass jene Gruppen, die derzeit von Quotenregelungen profitieren, wohl kaum bereit sein würden, diese in einem neuen Wahlsystem aufzugeben. Im Grundsatz wird dafür plädiert, dass für die Parteilisten Quotenregelungen zwingend eingeführt werden, die in etwa die derzeit schon gültigen Regelungen übernehmen (also dass z.B. jede(r) sechste Kandidat/-in auf jeder Parteiliste eine Person aus den *Scheduled Castes* und jeder dritte Bewerber eine Frau sein muss). Dieselben Regelungen müssten dann auch für die Aufstellung der Wahlkreiskandidaten (Erststimmen) gelten. Auch hier wurde darauf hingewiesen, dass diese Regelungen für eine regelmäßige Überprüfung offen sein müssen, um sie wieder abschaffen zu können, wenn das proportionale System sie überflüssig gemacht hat.

Die Teilnehmer/-innen des Fachgesprächs waren sich vollkommen bewusst, dass damit einige Probleme des vorhandenen Systems wieder in das neue hinübergenommen werden. Da CERI aber gleichzeitig der Überzeugung ist, dass in dem neuen System sehr bald eine originäre Dalitpartei entstehen wird, wurde dieser Nachteil relativ gering gewichtet. Zu dem weitergehenden Schritt der Einführung verschiedener *electorates* wie in Neuseeland konnte man sich aber nicht durchringen, weil er zu große Veränderungen gegenüber „dem Bekannten“ bedeuten würde.

Sperrklausel (*Threshold*)

Das Prinzip einer möglichst proportionalen Beteiligung der Minderheiten am politischen Willensbildungsprozess steht in einem gewissen Widerspruch zu dem Risiko einer zu starken Zersplitterung der Parteienlandschaft, weil diese entscheidungsfähige Regierungskoalitionen im Extremfall verhindern kann. Deshalb ist es unumgänglich, kleinsten Splittergruppen den Zugang über sogenannte Sperrklauseln zu erschweren. Die Teilnehmenden am Ber-

liner Fachgespräch schlagen für Indien eine Klausel von einem Prozent der abgegebenen Stimmen in Gesamtindien oder den Gewinn von drei Wahlkreisen bei den Direktmandaten vor.

Eine Analyse der Wahlergebnisse der letzten gesamtindischen Wahlen zeigt, dass von den 265 kandidierenden Parteien 249 jeweils weniger als ein Prozent der Stimmen erhielten! Ihr gesamter Stimmenanteil liegt in absoluten Zahlen bei ca. 50 Millionen, bzw. ca. zwölf Prozent. Die verbleibenden 16 Parteien (von denen wiederum zwölf weniger als fünf Prozent des Stimmenanteils erreicht haben), vereinigen also zusammen mit den Unabhängigen fast 88 Prozent der Stimmen auf sich. Eine Sperrklausel von einem Prozent der Gesamtstimmen könnte deshalb eine realistische Größenordnung sein, auch wenn der Verlust von zwölf Prozent bzw. 50 Millionen Stimmen (bei ca.

417 Millionen insgesamt abgegebenen Stimmen) schmerzt. In Deutschland liegen die Stimmenverluste bei Bundestagswahlen meist zwischen sieben und elf Prozent, also in einem durchaus vergleichbaren Rahmen.

Spezialfragen

Einige Spezialfragen, die bei den bisherigen Konferenzen in Indien aufgekomen waren, betreffen zwar teilweise keine Wahlrechtsfragen im engeren Sinne, wurden aber dennoch behandelt, um sie einerseits überhaupt anzusprechen, andererseits aber auch in einen Kontext einzuordnen.

Hierzu die wichtigsten Beispiele:

- **Wahlkreischnitt:** Das Problem manipulativer Wahlkreischnitte (*gerrymandering*) wird durch die Festlegung der Sitzver-

Vergleich mit Neuseeland

In Neuseeland hatte man, um der spezifischen Situation der Maori-Bevölkerung gerecht zu werden und ihr eine echte Chance der politischen Partizipation zu geben, ein zusätzliches Element einbezogen, das auch für andere Länder mit historisch benachteiligten Minderheiten ideal erscheint. Die Grundidee ist, zwei „Wahlkreisschichten“ zu schaffen, eine für „allgemeine“ Wähler in „allgemeinen Wahlkreisen“ (*general electorates*) und eine für die Maoribevölkerung in „Maori-Wahlkreisen“ (*Maori electorates*). Jede(r) Wähler(in) hat dann die Möglichkeit, sich zu entscheiden, ob er/sie seine beiden Stimmen unter den allgemeinen oder unter den Maori-Wahlkreisen abgeben möchte. Dies wäre eine „modernisierte“ (mit den Prinzipien der Demokratie verträgliche) 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 davon ausgegangen wurde, dass auch einige Maori-Abgeordnete über die allgemeinen Wahlkreise in das Parlament gelangen würden. Dies hat sich bewahrheitet und die Maori sind – gemessen an ihrer Bevölkerungszahl – jetzt sogar leicht 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. Da kaum zu erwarten ist, dass in Indien Dalits einzelne Wahlkreise gewinnen werden, müsste die Zahl der Dalit-Wahlkreise der Zahl der jetzigen *reserved constituencies*, also ihrem Bevölkerungsanteil, entsprechen. Für die Adivasi sieht das wahrscheinlich etwas anders aus, weil sie, im Unterschied zu den Dalits, in manchen Gegenden durchaus die Mehrheit der Bevölkerung stellen.

teilung durch die Zweitstimmenanteile zwar praktisch eliminiert, dennoch ist es wichtig, darauf zu schauen, dass die Wahlkreise für die Erststimmen nach der Bevölkerungszahl ungefähr gleich groß sind, um im Rahmen der Sitzzuteilung über die Direktmandate keine großen Unterschiede zu erzeugen.

- **Wahlfinanzierung:**

Um die Zugangschancen zu den Parlamenten für die meist finanzschwachen Minderheiten zu verbessern, plädierten die Teilnehmenden dafür, eine staatliche Finanzierung der Wahlkosten einzuführen und die Annahme von Parteispenden zu regulieren und zu begrenzen.

- **Innerparteiliche Demokratie:**

ies bezieht sich in diesem Zusammenhang v.a. auf die Erstellung der Parteilisten, die in einem transparenten und offenen Wahlverfahren erfolgen muss.

- **Direkte Demokratie:**

CERI hat bewusst darauf verzichtet, Elemente direkter Demokratie schon jetzt in die Vorschläge mit aufzunehmen, um den Blick auf das Wesentliche zu gewährleisten, ist aber sehr offen dafür, sie in mögliche weitere Wahlrechtsreformen zu adaptieren. Die CERI-Aktivist*innen selbst sind sehr davon überzeugt, dass Elemente direkter Demokratie die Mitwirkung der Minderheiten zusätzlich wesentlich verbessern könnten.

Ausblick

Neben dem Vorstoß in die „politische Sphäre“ ist es CERI zwischenzeitlich gelungen, über den traditionellen Wirkungskreis der NGO-*community* hinaus auch andere Gruppierungen und Bewegungen für die Frage einer Wahlrechtsreform zu erwärmen. Die beiden kommunistischen Parteien waren mit die ersten, ebenso die *Dalit Panthers*, zwei große muslimische Netzwerke und die *National Alliance of People's Movements* sowie iCONGO⁶.

Klaus Voll, der sich schon längere Zeit an den Diskussionen in CERI beteiligt, hat zusammen mit dem Aspen Institut Indien eine Diskussionsveranstaltung unter dem Titel „Wahlrechtsreform – Traum oder Wirklichkeit“ organisiert, bei der der *Chief Election Commissioner* das Hauptreferat gehalten und der Vorsitzende der *Bajaj*-Gruppe, Rahul Bajaj, die Veranstaltung moderiert hat.

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 dieses Risiko durchaus vorhanden, aber es sollte dabei bedacht werden, dass dieser Prozess schon jetzt stark wirksam ist und deshalb auch andere Ursachen als das Wahlrecht haben muss.

CERI hat 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) auszubalancieren – in einem offenen und transparenten Prozess.

Zum Autor

Walter Hahn ist der Koordinator der Plattform „Dalitsolidarität In Deutschland“, DSiD. w.hahn@brot-fuer-die-welt.org

Endnoten

¹ Dieser Beitrag schreibt einen früheren Artikel des Autors fort (s. SÜDASIEN 2–2010) und spiegelt nach ca. zwei Jahren den Stand der zwischenzeitlich erreichten Ergebnisse wider. Um das Gesamtverständnis zu erleichtern, wurde die Ausgangssituation zu Beginn des Artikels noch einmal aufgegriffen.

² Der Autor ist sich der Tatsache bewusst, dass „die Dalits“ beileibe keine homogene Gruppe sind, die sich ohne größere Probleme über eine einzige Partei repräsentieren könnten.

Dennoch geht der Autor davon aus, dass ein auf der Proportionalität basierendes Wahlrecht hinreichende Anreize böte, die Dalits politisch zusammenzubringen, so dann um eine gemeinsame Politik für alle Dalits zu ringen und eine Dalitpartei mit einem attraktiven politischen Programm zu schaffen.

³ Aus Sicht des Autors hat diese Tatsache nichts damit zu tun, dass die deutsche Dalit-Plattform sehr stark in die CERI-Kampagne involviert ist. Als in Neuseeland das Wahlrecht geändert wurde, stellte dort die Regierungskommission fest, dass mit dem deutschen Wahlrecht ein System vorliege, das die Stärken von Mehrheits- und Verhältniswahlrecht fast optimal miteinander verbinde und die jeweiligen Schwächen weitgehend vermeide.

⁴ Damit müsste sich nach Einschätzung v.a. der anwesenden deutschen Wahlrechtsexperten das Problem der Überhangmandate gewissermaßen von alleine lösen, weil dann die Zahl der Direktmandate geringer und die Zahl der durch die Zweitstimmenanteile zugewiesenen Sitze größer wird. Es ist dann praktisch unmöglich, dass so viele Direktmandate gewonnen werden, dass diese die Zahl der Zweitstimmensitze überschreitet. Dies wird aber durch die erwähnten Simulationen noch im Detail überprüft.

⁵ Beim Verfahren der „geschlossenen Listen“ geben die Parteien mit ihren vorgegebenen Listen die Reihenfolge vor, in der die Abgeordneten in das Parlament einziehen; eine nachträgliche Veränderung der Reihenfolge durch die Parteien ist nicht möglich. Beim Verfahren der „offenen Listen“ können die Wähler/-innen ihr Votum auch für die Listenkandidat(inn)en abgeben und diese rücken dann in der Reihenfolge der gewonnenen Stimmen ins Parlament ein. Nach langer Diskussion gewann die Befürchtung Oberhand, dass der dadurch mögliche demokratische Zuwachs das Risiko der nachträglichen Manipulation nicht aufwiege. Darüber hinaus wurde deutlich, dass die vorgesehenen Quoten in den Parteilisten mit dem offenen Listenverfahren nicht vereinbar sind.

⁶ iCONGO steht für *Indian Confederation of NGOs*; neben zivilgesellschaftlichen Organisationen arbeiten auch Aktionsgruppen, privatwirtschaftliche Unternehmen und Kampagnen dort mit.