

Diskussionspapier zur Thematik
Wahlsysteme und Korruption

Im Zuge der international teilweise heftig geführten Diskussion über die Thematik „Governance und Korruption“ erhebt sich als Teilaspekt die Frage, wie weit die Ausübung der Kontrollfunktion eines Parlaments von der Art, wie das Parlament gewählt wird, abhängt. Es entsteht in manchen Fällen der Eindruck, dass sich ParlamentarierInnen oft weniger als Kontrollinstanz, sondern mehr als "BeschafferInnen" für ihre Region sehen - und auch danach bewertet (sprich wiedergewählt) werden – und dies insbesondere bei einem Wahlverfahren, wo Bezirke/Regionen ihre VertreterInnen ins Parlament wählen und Abgeordnete nicht über Parteilisten/Interessensvertretungen ihre Position einnehmen. Insbesondere im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung von Budgethilfen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sollen die folgenden Überlegungen zu weiteren Diskussionen und einer eingehenderen Behandlung dieser Subthematik anregen.

Wahlsysteme:

Grundsätzlich ist innerhalb demokratischer Systeme zwischen *single member* (Mehrheitswahlrecht) und proportionaler Repräsentation (Verhältnismahlrecht) zu unterscheiden, wobei im ersten Fall jene(r) VertreterIn Einzug in ein Parlament hält, der/die innerhalb eines territorial definierten Wahlkreises die meisten Stimmen auf sich vereinen kann. Im Rahmen der proportionalen Repräsentation werden dagegen jene VertreterInnen gewählt, welche - auf Listen politischer Parteien gereiht - nach Anzahl der zu vergebenden Mandate ihren Sitz in einem Parlament einnehmen.

Single member Systemen wird nachgesagt, dass sie eher geeignet sind Majoritäten für eine Regierungsbildung zu schaffen und damit auch den Grad an Regierbarkeit eines Landes erhöhen. Sie bevorzugen große Parteien, da Wähler weniger Sinn darin sehen Kleinparteien ihre Stimme zu geben, weil diese kaum in der Lage sind in einem derart konstituierten Parlament Einfluss auszuüben. Tendenziell führen diese Systeme auch dazu, dass sich Großparteien entideologisieren („*catch-all parties*“), um so eine Stimmenmaximierung zu erreichen. Als wesentlicher Nachteil dieser Systeme wird die dadurch oftmals entstehende Disproportionalität zwischen den für eine Partei abgegebenen Stimmen und der Anzahl der von ihr im jeweiligen Parlament eingenommenen Sitze angeführt („*distorts public preferences*“).

Den in einer großen Variabilität bestehenden Wahlsystemen mit proportionaler Repräsentation wird dagegen eine größere Nähe zu demokratischen Prinzipien und höherer Repräsentanz des Wählerwillens bescheinigt. Als Nachteile werden jedoch die größere Zersplitterung der politischen Landschaft und der dadurch entstehende

geringere öffentliche Druck zur Konsens- und Kompromissfindung angesehen. Diese Systeme sind auch weniger immun gegen eine eventuelle Radikalisierung einzelner Parteien, die Identifikation des/der WählerIn mit einer Partei ist generell ideologischer und interessenbedingt, die Organisation der politischen Parteien hierarchischer und tendenziell oligarchischer als in *single member* Systemen. In Systemen mit proportionalen Repräsentation ist es auch oft weit schwieriger funktionsfähige Regierungen zu bilden, da die Koalitionsbildung durch die fragmentierte Parteienlandschaft erschwert wird und oft hinter den Kulissen ein „Kuhhandel“ zwischen den Parteien abseits des gezeigten jeweiligen Wählerwillens stattfindet.

Die hier skizzierten Ausformungen der beiden idealtypischen Wahlsysteme¹ würde den Schluss zulassen, dass Systeme mit proportionaler Repräsentation zum Entstehen einer zersplitterten Parteienlandschaft und damit größerer politischer Instabilität führen, während *single member* Systeme zu Zweiparteiensystemen und höherer politischer Stabilität tendieren. Eine Betrachtung historischer Beispiele zeigt uns jedoch, dass eine derartige Kausalität in der Realität nicht nachweisbar ist, sondern die politische Effizienz und demokratische Legitimität einzig und alleine von der Ausformung und Entwicklung des jeweiligen politischen Systems abhängig ist.² Entscheidend ist hier ob diese Entwicklung eine zentripetale oder eine zentrifugale Ausformung annimmt, wobei einzelne Beobachter eine Ursache in der Haltung politischer Parteien gegenüber ihrer Wählerschaft – und nicht vice versa – ansehen. Aus politologischer Sicht ist es auch interessant festzustellen, dass auch in Systemen mit proportionaler Repräsentation über mehrere Jahrzehnte hindurch in großen Parteien eine Tendenz in Richtung „*catch-all-parties*“ feststellbar war, wobei sich aber in den letzten Jahren auf Grund endogener und exogener Entwicklungen und den damit verbundenen Wertewandel von (nur entwickelten???) Gesellschaften die Frage stellt, ob hier nicht damit heute einer Re-Ideologisierung der politischen Parteienlandschaften der Weg geebnet wird.

Die Verbindungen zwischen Gewähltem/r und seiner/ihrer Wählerschaft

In jedem demokratischen System stellt sich die Frage, auf welche Art und Weise gewählte VertreterInnen den Willen und Wünschen ihrer Wählerschaft entsprechen bzw. ob und wie das Verhalten dieser Eliten diese Erwartungen der Wählerschaft reflektieren. Es ist dabei davon auszugehen, dass es im Interesse des/der Gewählten liegt, bei den nächsten Wahlen wiedergewählt zu werden. Auf Grund des in demokratischen Systemen bestehenden politischen Wettbewerbs sehen sich Eliten veranlasst, Positionen einzunehmen und Entscheidungen zu treffen, welche bei ihrer Wählerschaft den größten Anklang und Zustimmung finden. Um hier einen Vergleich aus der Ökonomie heranzuziehen: Politiker werden versuchen ein „Produkt“ zu schaffen und zu verkaufen, welches es ihnen erlaubt, eine „marktbeherrschende“ Stellung einzunehmen bzw. diese Stellung - bei den nächsten Wahlen - zu verteidigen (Joseph Schumpeter). Um jedoch auch dieses, oder aber ein anderes, „Produkt“ kaufen zu können (d.h. zu wählen) bedarf es zur Schaffung eines freien politischen Marktes gewisser Voraussetzungen:

¹ Wie erwähnt existiert eine große Variabilität innerhalb dieser Systeme bzw. Mischversionen davon, z.B. durch die zusätzliche Entsendung von VertreterInnen bestimmter Bevölkerungs- oder Interessengruppen.

² So waren etwa im kaiserlichen Deutschland, mit seinem *single member* System, bis zu 11 politische Parteien im damaligen Reichstag vertreten, während es in der Zeit der Weimarer Republik, mit seiner proportionalen Repräsentation, zeitweilig bis zu 13 politische Parteien waren.

- Ambition des/der Gewählten wiedergewählt zu werden (nur dann wird er/sie einen Anreiz haben auf seine/ihre Wählerschaft zu hören)
- Wettbewerb auf dem politischen Markt (nur wenn auch alternative „Produkte“ angeboten werden besteht ein Anreiz)
- Information des/der Gewählten über die Wünsche und den Willen der Wählerschaft bzw. vice versa.

In einer seinerzeit überaus interessanten Diskussion sind US-amerikanische und europäische Politologen der Frage nachgegangen, inwieweit die Positionen, Haltungen und Entscheidungen von Eliten von ihrer Wählerschaft beeinflusst werden oder ob die Positionen der Wählerschaft umgekehrt von diesen Eliten beeinflusst werden. Dabei wurde festgestellt, dass im US-amerikanischen politischen System, mit seinem *single member* Wahlsystem, nur in jenen Fällen eine starke Übereinstimmung zwischen Eliten und Wählerschaft herrschte, in denen die Wählerschaft auch im Lichte bestehender gesellschaftlicher Brüche und Umbrüche ein homogenes Verhalten zu politischen/gesellschaftlichen Fragen an den Tag legte. In jenen Fällen, wo durch geographische Wahlkreisziehungen eine Wählerschaft mit heterogenem Verhalten bestand, war keine Korrelation zwischen Gewähltem und Wählerschaft feststellbar. Bei einer Replizierung dieser US-amerikanischen Forschungsergebnisse in mehreren westeuropäischen Ländern (BRD, Italien, Frankreich) war dagegen auf Grund des dort viel stärkeren Einflusses politischer Parteien – nicht zuletzt hervorgerufen durch das Wahlsystem der proportionalen Repräsentation – keine derartige Korrelation feststellbar.³

„Pork barrel rolling“ und „gerrymandering“

Wenngleich sich das Wahlverhalten in *single member* Systemen sicher nicht ausschließlich auf die Positionen, Haltungen und Entscheidungen der lokal gewählten VertreterInnen ableiten lässt, sondern ebenso sicher auch von nationalen Entwicklungen beeinflusst wird, so lassen die im letzten Abschnitt beschriebenen US-amerikanischen Studien doch die Vermutung aufkommen, dass in derartigen Systemen zumindest ein vergleichsweise – gegenüber Systemen mit proportionaler Repräsentation - noch größerer Anreiz für PolitikerInnen besteht, sich durch gezielte Maßnahmen die „Gunst“ der Wählerschaft zu erhalten bzw. zu erkaufen.⁴ Das im US-amerikanischen System geradezu legendäre „pork-barrel rolling“ (d.h. das Sichern von nationalen Ressourcen für den eigenen Wahlkreis durch lokale PolitikerInnen, vor allem vor Wahlgängen) kann hier als Versuch und Ausdruck einer „Produktvermarktung“ dieser lokalen Eliten verstanden werden. Übertragen auf sogenannten Entwicklungsländer mit *single member* Wahlsystemen (d.h. vor allem

³ Siehe Warren E. Miller/Donald E. Stokes, „Constituency Influence in Congress,“ American Political Science Review, V. 57 (März, 1963), S. 45-56; Heinz Eulau/Paul D. Karps, „The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness,“ Legislative Studies Quarterly, V. 2 (August, 1977), S. 233-254; Chris Achen, „Measuring Representation: Perils of the Correlation Coefficient,“ American Journal of Political Science, V. 21 (November, 1977), S. 805-815; Chris Achen, „Measuring Representation,“ American Journal of Political Science, V. 22 (August, 1978), S. 475-510; Samuel H. Barnes, Representation in Italy: Institutionalized Tradition and Electoral Choice, (University of Chicago Press, 1977), S. 1-16, 116-160; Philipp E. Converse/Roy Pierce, „Representative Roles and Legislative Behavior in France,“ Legislative Studies Quarterly, V. 4 (November, 1979), S. 525-562.

⁴ Natürlich ergeben sich auch beim Verhältniswahlrecht mannigfaltige Korruptionsmöglichkeiten, etwa bei der Parteien- und/oder Wahlkampffinanzierung oder auch bei parlamentarischen Budgetbeschlüssen welche bestimmte Interessensgruppen bevorzugen, etc., etc..

anglophone Länder) würde eine Hypothese lauten, dass jene PolitikerInnen aus Wahlkreisen mit einer homogenen (d.h. ethnisch, religiös oder anderweitig klar definierbaren) Wählerschaft am ehesten dazu neigen würden, nationale Ressourcen für seine/ihre Wählerschaft zu sichern. Tatsächlich weist auch die Literatur zur Budgethilfe immer wieder auf die Gefahren geographisch (und damit zumeist ethnisch) bestimmter Zuteilungen nationaler Ressourcen während des legislativen Teils nationaler Budgetprozesse hin.⁵ Diese immer wieder feststellbare Entwicklung wurde und wird sicherlich zumindest zum Teil auch durch die verstärkten Demokratisierungs- und den damit verbundenen Dezentralisierungsbemühungen der Länder des Südens verstärkt. Wenn man politische Korruption als jenes Verhalten definiert, wenn politisch Verantwortliche ihre Autorität dazu verwenden um ihre (persönliche) Macht, Status und Vermögen abzusichern bzw. zu vermehren, so erscheint die Hypothese einer größeren Verbindung zwischen *single member* Wahlsystemen und der Anreiz für politische Korruption zumindest nicht von der Hand zu weisen. Allerdings ist die empirische Evidenz zur Prüfung dieser Hypothese bisher mehr als dürftig. Wenngleich sich im Zuge der teilweise überaus kontrovers geführten Dezentralisierungsdebatte doch mittlerweile eine beträchtliche Literatur angesammelt hat, besteht hier doch noch eine große Lücke zwischen Theorie und Empirie. Hier sind es vor allem konzeptuelle Probleme bei der Definition der verschiedenen Formen der Dezentralisierung (fiskale, policy und politische Dezentralisierung) und – vor allem - das Finden von brauchbaren Indikatoren welche verlässlichen empirischen Befunden entgegenstehen. So hat etwa eine von der Weltbank in Auftrag gegebene empirische Studie⁶ eine negative Korrelation zwischen fiskaler Dezentralisierung und Korruption festgestellt. Wobei eine höhere (in dem Fall positive) Korrelation bei *fiscal decentralisation and corruption* zwischen jenen afrikanischen Ländern mit französischem *legal origin* (französisches Zivilrechtssystem) als bei jenen mit britischem *legal origin* (britisches *Common Law System*) festzustellen war. Nachdem anglophone afrikanischen Länder mit demokratischen Systemen (zumeist???) das *single member* Wahlsystem ihres ehemaligen Kolonialherrn übernommen haben, würde dies gegen die Hypothese einer größeren Korruptionsanfälligkeit für diese Wahlsysteme sprechen. Die bei dieser Studie verwendeten Indikatoren erscheinen jedoch nicht ausreichend, um einen derartigen Schluss zweifelsfrei zuzulassen. Fraglich ist dabei natürlich auch, ob der Komplex Dezentralisierung und Korruption - trotz seiner Affinität - hier als Maßstab für den Einfluss von Wahlsystemen auf die Korruption herangezogen werden kann.

Schließlich darf noch auf das in praktisch allen *single member* Wahlsystemen beobachtbare Phänomen des „*Gerrymandering*“ verwiesen werden.⁷ *Gerrymandering* ist die absichtliche, dem Stimmgewinn dienende Manipulation der Grenzen von Wahlkreisen bei einem Mehrheitswahlsystem. Die Manipulation setzt damit an der Wahlkreisgeometrie und nicht der Wahlkreisgröße an. Zumindest bei systematischem *Gerrymandering* ist von Wahlfälschung als Form der Abweichung von Mindeststandards für Wahlen auszugehen. Ein reines Verhältniswahlrecht schließt *Gerrymandering* aus; proportionale Repräsentation und gemischte Systeme

⁵ Siehe etwa Jan Isaksen, „The budget process and corruption“, Working Paper Chr. Michelsen Institute, U4 Issue 3:2005, S. 6.

⁶ Raymond Fisman/Roberta Gatti, “Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries”, Working Paper IBRD, ohne Datum.

⁷ Dieser letzte Abschnitt zu *Gerrymandering* ist Wikipedia entnommen (<http://de.wikipedia.org/wiki/Gerrymandering>).

reduzieren zumindest den durch Gerrymandering erzielbaren Effekt. Beim *Gerrymandering* sind mehrere Strategien zu unterscheiden:

- **Verdünnung:** Wahlkreiszuschnitt, sodass die Opposition den Wahlkreis nicht gewinnen kann und die oppositionellen Stimmen verfallen.
- **Hochburgbildung:** Möglichst viele Wähler der Opposition in einem „Wegwerf“-Wahlkreis zusammenfassen, sodass viele überschüssige, für den Wahlerfolg nicht mehr benötigte Stimmen anfallen, die der Opposition dann in anderen Wahlkreisen fehlen.
- **Aufeinanderhetzung:** Dies ist dann möglich, wenn nur BewohnerInnen dieses Wahlkreises darin auch wählbar sind. Ein Wahlkreis wird so gebildet, dass zwei z. Z. aktive Abgeordnete der Opposition ihren Wohnsitz darin haben. Einer der beiden muss umziehen oder bei der nächsten Wahl gegen den anderen kandidieren oder seinen Sitz aufgeben.
- **Eine Hand wäscht die andere:** Beide Parlamentsfraktionen teilen gemeinsam die Wahlkreise so auf, dass derzeitige SitzinhaberInnen mit großer Wahrscheinlichkeit wiedergewählt werden, während GegenkandidatInnen wenig Chancen haben. Anstrengende Wahlkampagnen und schwer zu haltende Wahlversprechen werden somit vermieden, auch müssen die Abgeordneten kaum noch Rücksicht auf die WechselwählerInnen der politischen Mitte nehmen und können somit besser auf Parteilinie gebracht werden.

*Dr. Erich Andriik
Direktor, vdc
September 2006*