

Wahlkreisarbeit ohne Wahlkreis.

Abgeordnete und regionale Wählerschaft in Kasachstan und Kirgistan

Von Esther Somfalvy, Bremen

Zusammenfassung

In Kasachstan und Kirgistan gibt es keine Wahlkreise. Die Abgeordneten des kasachstanischen Unterhauses (Madschilis) und des kirgisischen Parlamentes (Dschogorku Kenesch) werden nach Verhältniswahlrecht mittels landesweiter Parteilisten gewählt und sollen, so der explizite Anspruch ihres Mandates, die gesamte Nation repräsentieren und kein bestimmtes Gebiet. Auch ohne formale Bindung an Wahlkreise widmen die Abgeordneten beider Parlamente bei Reisen »in die Gebiete« der Wählerschaft viel Zeit und Ressourcen. Dabei besteht in beiden Staaten ein Zielkonflikt zwischen dem landesweiten Mandat und dem Anspruch, eine enge Bindung mit der lokalen Wählerbasis herzustellen und damit Disparitäten zwischen den Gebieten zu überwinden; die praktische Umsetzung ist unterschiedlich. In Kasachstan findet die Arbeit in den Gebieten in enger Abstimmung mit und koordiniert durch die Parteiorganisationen statt, womit die Herausbildung eines geographischen Fokus in der Bindung des Abgeordneten an das Elektorat unterbunden werden soll. In Kirgistan hingegen werden für die Dauer der Legislaturperiode in den Fraktionen Gebiete verteilt und somit längerfristige Zuständigkeiten geschaffen. In beiden Fällen bestehen aber begründete Zweifel daran, dass die Aktivitäten der Abgeordneten dazu beitragen, das Profil der Institution Parlament als Vertretung der gesamten Bevölkerung zu schärfen.

In Kasachstan und Kirgistan gilt seit einigen Jahren bei Wahlen das Verhältniswahlrecht. Ein Vergleich der Repräsentationspraxis soll zeigen, wie unterschiedlich trotz des gleichen, national gefassten Mandates Abgeordnete in den beiden Staaten den Kontakt zur Bevölkerung gestalten.

Parlamente im Vergleich

Die Abgeordneten des Unterhauses der Volksvertretung Kasachstans, der Madschilis, und die des kirgisischen Parlaments, des Dschogorku Kenesch, verbindet das gleiche Wahlsystem. Beide Staaten beschlossen 2007 den Wechsel vom Mehrheits- zum Verhältniswahlrecht. Beide Parlamente werden auf Grundlage geschlossener landesweiter Parteilisten in einem einzelnen Wahlkreis gewählt. Die Stimmanteile einer Partei werden nahezu exakt in die Mandatsanzahl übersetzt. Verhältniswahlen führen in der Regel zu einem Parlament, das die Präferenzen der Bevölkerung möglichst genau widerspiegelt. Sie gelten als Mittel zur Vermeidung extremer politischer Umschwünge. Zu erwarten ist weiterhin die Herausbildung eines Mehrparteiensystems und eines Wahlkampfstils, der auf Parteiprogramme und nicht einzelne Kandidaten ausgerichtet ist.

Von den Übereinstimmungen im Wahlrecht abgesehen, unterscheiden sich die Regierungssysteme Kasachstans und Kirgistans in vielen Punkten, in beiden Fällen heben sie aber die erwarteten Effekte des Wahlsystems teilweise auf. Kasachstan hat ein präsidentielles Regierungssystem, in dem die Macht des Parlamentes eingeschränkt ist. Zudem hat das Parlament zwei Kammern; neben der Madschilis gibt es einen indirekt gewählten Senat. Die Abgeordneten der Madschilis sollen die

gesamte Bevölkerung vertreten. Einer der Gründe, die für den Übergang zum Verhältniswahlrecht angegeben wurden, ist, dass dies in einem nach Verhältniswahl gewählten Parlament einfacher möglich sei. Eine Besonderheit des kasachstanischen Parlamentes ist, dass neun der 107 Abgeordneten der Madschilis nicht direkt von der Bevölkerung, sondern von der »Versammlung des Volkes Kasachstans« (Assambleja Naroda Kasachstana), gewählt werden. Dies ist ein Beratungsgremium, welches, ganz im Sinne des in Kasachstan propagierten inklusiven Nationalismus, das konfliktfreie Zusammenleben zwischen den Bevölkerungsgruppen fördern soll.

Das kirgisische Parlament hat nur eine Kammer. Dessen Bedeutung wurde mit der per Referendum beschlossenen Verfassungsreform von 2010 aufgewertet; seither ist Kirgistan das einzige Land Zentralasiens mit einem (semi-)parlamentarischen Regierungssystem. Dementsprechend hat der Dschogorku Kenesch weitreichendere Machtbefugnisse als die kasachstanische Volksvertretung. Parlament und Regierung haben in den letzten Jahren zahlreiche Initiativen zur Regulierung der Interaktion zwischen Parlament und Wählern auf den Weg gebracht, in der Hoffnung, dadurch die Akzeptanz des neuen Arrangements zu erhöhen. Den rechtlichen Rahmen für diese Bemühungen bildet das »Strategische Programm zur Entwicklung des Dschogorku Kenesch bis 2016«.

Wahlhürden und Parteisysteme

Zwei Faktoren beeinflussen die unterschiedliche Repräsentationspraxis in Kasachstan und Kirgistan maßgeb-

lich: Wahlhürden und Parteisystem. In Kasachstan haben die Abgeordneten nur geringe Autonomie gegenüber der Partei, das Parlament hat deshalb nur wenig Potential, ein eigenes Profil zu entwickeln. Die reguläre Legislaturperiode der Madschilis in Kasachstan beträgt fünf Jahre; allerdings wurden sowohl 2007 als auch 2012 vorzeitige Neuwahlen ausgerufen. Die Sieben-Prozent-Hürde wurde 2009 durch zwei garantierte Mandate für die zweitstärkste Partei ergänzt. Bei den Wahlen 2007 hatte nur eine einzige Partei, Nur Otan, die Sperrklausel übersprungen; Kasachstan war daraufhin international kritisiert worden. Mandate werden an eine Partei vergeben, nicht an die einzelnen Abgeordneten. Frei gewordene Mandate werden vom jeweils nächsten auf der Parteiliste gefüllt. Seit 2007 dürfen sich keine unabhängigen Kandidaten mehr zur Wahl stellen. Diese Bestimmungen stärken die Position der Parteien und minimieren die Anreize für Parteiausstritte.

In Kasachstan sind derzeit neun Parteien bei der zentralen Wahlkommission registriert. Ethnisch und religiös ausgerichtete Parteien sind verboten. Das Parteisystem wird von der Präsidentenpartei Nur Otan (Licht des Vaterlandes) dominiert. Sie ist auf die Person des Präsidenten ausgerichtet und hat eine enge Anbindung an die Exekutive. Nur Otan dominiert mit 83 von 107 Mandaten das Unterhaus des Parlaments sowie den Senat, die lokalen Volksvertretungen und die Verwaltung. Daneben sind die Demokratische Partei Ak Schol (Heller Weg) und die Kommunistische Volkspartei mit wenigen Sitzen im Parlament vertreten.

In Kirgistan haben viele Bestimmungen des Wahlrechts zum Ziel, eine Machtkonzentration bei einzelnen Akteuren zu verhindern und verschiedene Gruppen auszubalancieren. Seit der Verfassungsreform 2010 gilt eine Quotenregelung für Minderheiten, Kandidaten unter 35 Jahren und Frauen. Jeder vierte Listenplatz muss durch eine Person des »anderen«, also des jeweils unterrepräsentierten Geschlechts besetzt werden. Das Resultat ist ein Frauenanteil von derzeit 23 % im Parlament. Es gilt eine doppelte Sperrklausel: Um ein Parlamentsmandat zu erhalten, müssen die Parteien sowohl landesweit 5 % der Stimmen erhalten, als auch 0,5 % der Stimmen in jedem der neun Gebiete. Diese Regelung hat zum Ziel, Parteien ohne landesweiten Rückhalt aus dem Parlament fern zu halten und damit den »Lokalismus« zu bekämpfen, sie soll zudem der weiteren Zersplitterung des Parteisystems entgegen wirken. Wie in Kasachstan sind ethnische und religiöse Parteien verboten.

Das Parteisystem in Kirgistan ist fragmentiert und wenig institutionalisiert. Zu den Parlamentswahlen 2010 traten 29 Parteien an, von denen lediglich fünf ins Parlament einzogen. Die Parteien haben zwischen 18 (Ata-Meken) und 28 (Ata-Schurt) Mandate. Die Man-

datsanzahl ist per Gesetz auf maximal 65 pro Partei begrenzt, weshalb Koalitionsregierungen der Regelfall sind. Rechnerisch müssen derzeit an einer Koalitionsregierung mindestens drei Parteien beteiligt sein. Die Loyalität der Abgeordneten gegenüber ihren Parteien bzw. Fraktionen ist gering. Im Sommer 2014 hatten bereits 13 Abgeordnete ihre Fraktion verlassen und sich einer von drei Parlamentariergruppen angeschlossen oder für unabhängig erklärt. Einige von ihnen sind an Parteineugründungen beteiligt und haben die Absicht geäußert, bei den nächsten Wahlen für eine andere Partei anzutreten. Durch das fragmentierte Parteisystem haben viele Parteien Schwierigkeiten, die regionale Wahlhürde von 0,5 % zu überwinden. Um ihre Chancen auf einen Einzug ins Parlament zu erhöhen, werden daher Kandidaten für die Parteilisten rekrutiert, die in ihrem Gebiet Einfluss haben und die notwendigen Stimmen mitbringen. Die Abgeordneten sind für den Wahlerfolg nicht, wie in Kasachstan, von den Parteien abhängig; vielmehr sind es die Parteien, die in Gebieten, in denen sie schwach sind, von der Zugkraft ihrer Kandidaten abhängig sind. Diese regionalen »Zugpferde«, haben dann auch nach den Wahlen ein Interesse daran, ihre Aktivitäten auf »ihre« Region zu konzentrieren, da ihre Position in der Partei auf dieser lokalen Machtbasis aufbaut. Dies begünstigt die Herausbildung von geographischen Schwerpunkten in der Repräsentationstätigkeit, trotz anders lautendem Mandat.

Die oben beschriebenen Bestimmungen im Wahlsystem und das Parteisystem haben deutliche Auswirkungen auf die Repräsentationspraxis kasachstanischer und kirgisischer Parlamentarier in den Gebieten.

Kasachstan: Abgeordnete als Sprachrohr ihrer Partei

Wahlkreisarbeit in Kasachstan findet in enger Abstimmung mit den Parteien statt, als deren Sprachrohr die Abgeordneten agieren. Abgeordnete der Madschilis reisen ein Mal im Quartal für zehn Tage »in die Gebiete«. Planung und Koordination dieser Reisen wird vom jeweiligen Parteiapparat übernommen. Die lokalen Parteibüros unterstützen die Abgeordneten vor Ort, da diese in der Regel keine eigenen Mitarbeiter außerhalb der Hauptstadt beschäftigen.

In der Reiseplanung von Nur Otan ist nicht vorgesehen, dass Abgeordnete mehrere Male in Folge den gleichen Ort besuchen. Zwar können Abgeordnete ihren Wunsch nach einem zweiten Termin zwecks Nachbereitung äußern; dass dieser Wunsch bei der Reiseplanung berücksichtigt wird, ist jedoch nicht garantiert.

Typisch für die Arbeit in den Gebieten sind Treffen mit größeren Gruppen, beispielsweise mit Studenten, Rentnern, Beamten oder Angehörigen eines Betriebes.

Nur Otan als Massenpartei mit umfassendem Vertretungsanspruch bemüht sich dabei um Kontakte mit allen Bevölkerungsgruppen. Die beiden kleineren Parteien im Parlament organisieren häufiger Treffen mit ihrer jeweiligen Klientel: Abgeordnete von Ak Schol treffen sich mit Unternehmensvertretern, Abgeordnete der Kommunistischen Volkspartei mit Gruppen von Arbeitern. Nach der Verabschiedung von Regierungsprogrammen werden die Abgeordnetenbesuche in den Gebieten dazu genutzt, um im Rahmen größerer Versammlungen über deren Inhalt zu informieren. NGOs kritisieren mitunter, dass die Interaktionen zwischen Abgeordneten und Bevölkerung stark formalisiert seien und diese Formate nur wenig Raum für Austausch ließen.

Die örtlichen Büros der Partei bilden oftmals den ersten Anlaufpunkt bei den Reisen. Dort finden regelmäßig Sprechstunden der Abgeordneten statt, in die sich die Bürger einschreiben können. Nicht nur Abgeordnete der Madschilis halten ihre Sprechstunden in den Empfangsbüros der Partei ab, sondern auch Senatoren, Abgeordnete der lokalen Parlamente (Maslichat), Vertreter der Staatsanwaltschaft und Mitglieder der Administration, wie der Stellvertreter des Gouverneurs. Dies gilt insbesondere im Fall der Regierungspartei Nur Otan, deren Mitglieder in den meisten Funktionen anzutreffen sind.

Für die neun Abgeordneten der Versammlung des Volkes Kasachstans in der Madschilis gelten leicht abweichende Regelungen. Ihre Reisen werden vom Sekretariat der Volksversammlung unterstützt. Häufig besuchen sie kulturelle Organisationen der Minderheiten und nehmen an deren Kulturveranstaltungen teil.

Die Parteien koordinieren und kontrollieren die Aktivitäten der Abgeordneten in den Gebieten. Ein Interviewpartner in Kasachstan beschwerte sich darüber, dass die Kontakte zu den Wählern oberflächlich bleiben. Abgeordneten fehle weiterhin die Möglichkeit, die Umsetzung der von ihnen gegebenen Versprechen durch andere Akteure zu überprüfen. Ein ehemaliger Abgeordneter der Regierungspartei berichtete, dass er als Abgeordneter zwar keine Möglichkeit der Nachverfolgung hatte, aber als Mitglied einer Parteikommission sicherstellen konnte, dass sie Partei sich der Sachverhalte annahm. Solche Einzelbeispiele belegen, wie sehr die Gestaltungsmacht die Abgeordneten in Kasachstan von der Partei abhängig ist. Es ist daher nicht verwunderlich, dass viele Bürger die Abgeordneten primär als einen von mehreren Zugängen zur Macht sehen, als Agenten der Partei und nicht als Vertreter der eigenständigen Institution Parlament.

Kirgistan: Individualisierung trotz zunehmender Regulierung

Abgeordnete in Kirgistan agieren trotz der zunehmenden Regulierung ihrer Tätigkeit weitgehend autonom.

Die direkte Interaktion zwischen Abgeordneten und Bürgern ruht auf drei Säulen: den individuellen Empfangszeiten der Abgeordneten, Empfangsbüros der Fraktionen und Reisen von Parlamentsangehörigen in die Gebiete.

Abgeordnete sind verpflichtet, ein Mal im Quartal sowie während der Sitzungspause im Sommer in ihr Gebiet zu reisen. Bei den vom Parlamentssprecher festgelegten Reisezeiten handelt es sich um die Mindestaufenthaltsdauer; viele Abgeordnete fahren weitaus häufiger als gefordert. Die Fraktionssekretariate, die die Reisen für den Jahresbericht dokumentieren, werden teilweise erst im Nachhinein informiert. Dies erschwert die Planung für Wähler und auch NGOs, die an Terminen mit Abgeordneten teilnehmen wollen.

Es ist natürlich nicht möglich, dass alle Abgeordneten ständig in allen Gebieten Präsenz zeigen. Nach den Wahlen werden daher innerhalb der Fraktionen die Zuständigkeiten für die Gebiete und Bezirke zwischen den Abgeordneten verteilt. Die Zuweisung gilt für die Dauer der gesamten Legislaturperiode. Dabei gilt, dass kein Gebiet ohne zuständigen Abgeordneten bleiben soll. In der Regel übernehmen Abgeordnete die Zuständigkeit für das Gebiet, aus dem sie entweder stammen oder in dem sie längere Zeit gelebt haben. Mitunter übernehmen Parteivorsitzende ein Gebiet, in dem die Partei bei den vergangenen Wahlen besonders schlecht abgeschnitten hatte, um die Sichtbarkeit der Partei zu erhöhen. Probleme ergeben sich, wenn Abgeordnete vorzeitig aus dem Parlament ausscheiden, denn die Nachrücker von der Parteiliste stammen in der Regel aus einem anderen Gebiet.

Die Abgeordneten verfügen über begrenzte Ressourcen für die Arbeit mit den Wählern. Jeder hat Mittel für einen Berater und eine Sekretariatsstelle. Einige stellen auf eigene Kosten zusätzliche Mitarbeiter in den Gebieten ein. Unterstützt werden die Abgeordneten durch einzelne Mitarbeiter sowie durch Freiwillige aus der Partei. Seit kurzem ist gesetzlich geregelt, dass die lokalen Volksvertretungen die Abgeordnetenbesuche aus der Hauptstadt logistisch unterstützen müssen. Büros außerhalb der Hauptstadt hat nur eine Minderheit der Abgeordneten. Es gibt vereinzelte Pilotprojekte mit der Beteiligung internationaler Geldgeber, die den Aufbau von Büros unterstützen. Im Budget des Parlaments sind jedoch keine Mittel für derartige Büros vorgesehen.

In den Gebieten selbst nehmen die Abgeordneten oft an größeren Bürgerversammlungen ohne feste Agenda teil. Derartige Treffen dienen dem Sammeln von Informationen. In kleineren Ortschaften finden die Treffen mit den Wählern auch spontan auf der Straße statt. Auch zivilgesellschaftliche Organisationen veranstalten regelmäßig Treffen bei denen dann z. B. eine Organi-

sation gezielt Abgeordnete mit Zuständigkeit für ein anderes Gebiet einlädt, um sie aus ihrer »Komfortzone« zu locken und die nationale Dimension ihres Mandates zu stärken.

Eine Besonderheit ergibt sich bei Abgeordneten, die nicht mehr Mitglied einer Fraktion sind, was derzeit 13 Abgeordnete betrifft. Diese können nicht auf die Ressourcen der Fraktionen zurückgreifen. Da die Parlamentariergruppen deutlich kleiner sind als die Fraktionen, können sie mit ihrer Reisetätigkeit nicht das gesamte Land abdecken. Mitunter zeigt sich ein eindeutiger geographischer Fokus in der Aktivität dieser Gruppen.

Die Themen, mit denen die Abgeordneten in den Regionen regelmäßig konfrontiert werden, sind Beschwerden über Rechtverletzungen durch die Exekutive, Probleme mit Rentenzahlungen und der Ausstattung von Krankenhäusern und Bildungseinrichtungen. In einzelnen Gebieten ist die Versorgung mit Strom und Wasser regelmäßiger Gegenstand von Beschwerden. Nach Angaben der Abgeordneten kommen auch Fragen nach individueller finanzieller Hilfe häufig vor.

Teilnehmer von Versammlungen sprechen mitunter Themen an, die nicht in die Zuständigkeit des Dschogorku Kenesch fallen. Da zu den Veranstaltungen auch Mitglieder der lokalen Administration erscheinen, zu denen die Bevölkerung sonst nur schwer Zugang erhält, werden die Anfragen direkt an sie weiter gegeben. Die Abgeordneten fungieren hier als unabhängige Kontrollinstanz, also »Richter«, die über die Erledigung von Aufgaben der Exekutive wachen. Auch bei schriftlichen Anfragen zu Themen, die nicht in die Zuständigkeit des Parlaments fallen, beschränkt sich die Mitwirkung

der Abgeordneten oftmals darauf, die Anfragen an die entsprechenden Stellen weiter zu leiten. Diese könnten die Anfragen von Abgeordneten, anders als von anderen Bürgern, nicht ignorieren. Kirgisische Abgeordnete verwenden einen großen Teil ihrer Arbeitszeit, um solchen Beschwerden nachzugehen und individuelle Hilfe zu leisten. Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Wahlkreisarbeit trotz fortschreitender Verrechtlichung und Koordination durch die Fraktionen weiterhin stark individualisiert bleibt. Abgeordnete haben weiterhin viel Entscheidungsfreiheit darin, wann und wie sie ihre Tätigkeit in den Gebieten ausfüllen.

Fazit

Das abstrakte, landesweite Mandat der Abgeordneten führt in Kasachstan und Kirgistan zu unterschiedlichen Praktiken der Arbeit in den Gebieten. In beiden Fällen ist aber fraglich, ob diese Arbeit dazu führt, die Bindung der Bevölkerung an die Institution des Parlamentes zu stärken. Denn die Abgeordneten der kasachstanischen Madschilis agieren als Agenten der Partei. Die Arbeit in den Gebieten trägt somit nicht dazu bei, das Profil des Parlamentes als eigenständiger politischer Akteur zu schärfen. Die Abgeordneten des kirgisischen Dschogorku Kenesch agieren als Unternehmer in eigener Sache, die sich weniger der Partei oder Fraktion verpflichtet fühlen. Bisherige Regelungsversuche konnten daran nur wenig ändern. Im derzeit anlaufenden Wahlkampf für die im Herbst 2015 stattfindenden Parlamentswahlen wird sich zeigen, ob die vom Übergang zum Verhältniswahlrecht erhoffte geringere Personalisierung der Politik und die Konsolidierung des Parteisystems eintreten.

Über die Autorin:

Esther Somfalvy ist Doktorandin an der Bremen International Graduate School of Social Sciences (BIGSSS). Zur Datenerhebung für ihre Dissertation über parlamentarische Repräsentation in Kasachstan und Kirgistan hat sie sich für mehrere Monate zur Feldforschung in den beiden Ländern aufgehalten.

Lesetipps:

- Rico Isaacs, Party System Formation in Kazakhstan. Between Formal and Informal Politics, London 2011.
- Amos Helms, Parlamentswahlen in Kasachstan. Umstrittener Verlauf, unumstrittener Präsident. KAS Länderbericht; = <<http://www.kas.de/kasachstan/de/publications/31106/>>
- Erica Marat, Kyrgyzstan. A Parliamentary System Based on Inter-Elite Consensus, in: Demokratizatsiya, 20(2011)4, S. 325–344.
- Chris Rickleton, Kyrgyzstan: Political Elites Cling On as New Election Cycle Starts, in: Eurasianet, 14.01.2015; = <<http://www.eurasianet.org/node/71621>>