

Parteienfinanzierung und politische Korruption in Südostasien

Ufen, Andreas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ufen, A. (2015). *Parteienfinanzierung und politische Korruption in Südostasien*. (GIGA Focus Asien, 6). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Asien-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-448550>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Parteienfinanzierung und politische Korruption in Südostasien

Andreas Ufen

In vielen südostasiatischen Ländern ist politische Korruption weit verbreitet. Die meisten Skandale in diesem Bereich sind nicht nur eine Folge des Autoritarismus oder der blockierten Demokratisierung, sondern vor allem auch völlig ineffizienter Parteienfinanzierungsregime.

Analyse

Eigentlich sollte die Gesetzgebung eines Landes einen fairen politischen Wettbewerb von Kandidaten und Parteien ermöglichen. In Südostasien jedoch führen fehlende oder ungeeignete Finanzregime in vielen Fällen zu ungleichen Bedingungen im Wahlkampf, einer engen Verflechtung von Politik und Großkapital und einer Kommerzialisierung der Wahlen auf allen Ebenen.

- Häufig auftretende Probleme der Parteien- und Kandidatenfinanzierung sind steigende Wahlkampfkosten, unzureichende staatliche Hilfen, geringe Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen, die Abhängigkeit von wenigen Großspendern und fehlende Sanktionsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörden.
- In autoritären Systemen haben die Regierungsparteien in aller Regel kein Interesse daran, ein faires Finanzierungssystem einzuführen. Regimeparteien haben es leichter, sich staatliche Gelder anzueignen, Privatunternehmen zu Spenden zu motivieren und bestehende Regeln zu umgehen. Das heißt, sie werden entweder ein sehr lasches Regelwerk einführen oder strenge Regeln durchsetzen, wenn diese vor allem die Opposition schwächen.
- In Demokratien, also in Ländern mit im Wesentlichen freien und fairen Wahlen, in denen die meisten Parteien dazu tendieren, für eine gewisse Chancengleichheit einzutreten, sind die Finanzregimes oft komplexer organisiert und sind im Laufe der Jahrhunderte auch häufiger reformiert worden.
- In einigen Fällen haben sich wohlgemeinte Reformen als kontraproduktiv erwiesen. Zum Teil haben sich stillschweigende Vereinbarungen zur Nichtbeachtung von Regeln herausgebildet. Gerade in jungen Demokratien profitieren fast alle amtierenden Politiker von laschen Kontrollen und hilflosen Strafverfolgungsbehörden.

Schlagwörter: Parteienfinanzierung, Wahlen, Korruption, Südostasien

Die schlechte Qualität von Wahlen in Südostasien

Wahlen in Südostasien sind durch zahlreiche Defekte gekennzeichnet.¹ Nur in Indonesien, den Philippinen, Osttimor und zeitweise in Thailand gelten oder galten sie als im Wesentlichen frei und fair – wenn auch mit Einschränkungen. In Brunei gibt es kein Parlament, sondern nur einen fast bedeutungslosen Legislativrat; in Vietnam und Laos erstickt die Kontrolle durch kommunistische Parteien jeglichen nennenswerten Wettbewerb. In Kambodscha hat die Cambodian People's Party (CPP) ebenfalls eine dominante Position inne. Die Resultate der letzten Wahlen im Juli 2013, die die CPP nur knapp gewinnen konnte, wurden von der oppositionellen Cambodia National Rescue Party (CNRP) aufgrund offensichtlicher Manipulationen nicht anerkannt. Ähnliches gilt für Malaysia, wo die Opposition im Jahr 2013 die Mehrheit der Stimmen, aber nicht die Mehrheit der Sitze erringen konnte, da die Wahlkreiseinteilung das Ergebnis verzerrte. In Singapur hat die regierende People's Action Party (PAP) ihr Machtmonopol bisher immer verteidigen können, allerdings wurde auch dort die Opposition in den letzten Jahren stärker. In Myanmar könnten die für den 8. November anberaumten Wahlen die politische Öffnung vorantreiben, eine wirkliche Demokratisierung ist aber noch nicht in Sicht.

Ein aufschlussreicher Indikator für die insgesamt bedenkliche Qualität von Wahlen in Südostasien ist die in keinem Land befriedigend gelöste Finanzierung von Kandidaten und Parteien. Zuletzt wurde das in Malaysia deutlich. So berichteten im Juli 2015 das *Wall Street Journal* und die Internet-Seite *Sarawak Report*, dass 638 Mio. EUR (2,67 Mrd. MYR) auf private Konten von Premierminister Najib Razak transferiert worden seien. Der Großteil davon war kurz vor den Wahlen im März 2013 überwiesen worden. Zunehmend unter Druck gesetzt, erklärte Najib Wochen später, dass er die Überweisung von einem Gönner aus Saudi-Arabien erhalten habe, dessen Namen er nicht nennen wollte. Das Geld habe er für seine Partei, die United Malays National Organisation (UMNO), in Verwahrung genommen – was allerdings offenbar selbst in der Parteispitze niemand wusste.

¹ Nach einer Expertenbefragung zur Integrität von Wahlen in sechs südostasiatischen Ländern erzielt die Region im weltweiten Vergleich die schlechtesten Werte (Grömping 2015).

Etwa zur gleichen Zeit wurde in Indonesien über einen Vorschlag diskutiert, der offensichtlich von den meisten Parteien, nicht jedoch von Präsident Joko Widodo unterstützt wird. Danach wollen viele Parlamentarier angesichts der klammen Finanzlage sogenannte *Dana Aspirasi* („aspiration funds“) einführen. Trotz des hochtrabenden Namens sind damit nichts anderes als Gelder gemeint, die einzelnen Parlamentariern zur Finanzierung kaum kontrollierbarer Projekte zur Verfügung stehen. Sie werden in den Philippinen als *porc barrel funds* bezeichnet und prägen dort die Mechanismen des politischen Systems nachhaltig. Solche *Dana Aspirasi* gibt es bereits auf regionaler Ebene als *Dana Hibah*; in Ostjava machen sie ein Viertel des Provinzhaushalts aus (Mietzner 2015).

Ähnliche Formen der Selbstbereicherung lassen sich in Südostasien vielfach finden. Daher ist es überraschend, wie wenig Aufmerksamkeit der Parteien- und Kandidatenfinanzierung in der Entwicklungszusammenarbeit geschenkt wird.

Steigende Kosten und die Bildung von Oligarchien

In westlichen Ländern wird mittlerweile von einem Mythos explodierender Ausgaben für die Finanzierung von Parteiaktivitäten gesprochen (Nassmacher 2009; Pinto-Duschinsky 2013). In mehreren südostasiatischen Ländern scheint im Gegensatz dazu, eine solche rasche Kostensteigerung aufgrund von Nachholeffekten, wegen des gestiegenen Parteienwettbewerbes, z.T. aber auch wegen Veränderungen des Wahlsystems (etwa der stärkeren Kandidatenzentrierung) stattgefunden zu haben. Das gilt besonders für Indonesien; in den Philippinen und Thailand sind die Kosten schon lange vergleichsweise hoch. Die Philippinen scheinen sogar global betrachtet zu Vorreitern zu gehören. Laut Pinto-Duschinsky (2013) wurde im Jahr 1960/1961 im Verhältnis zum jeweils durchschnittlichen Industriearbeiterlohn pro Stimme 14 Mal mehr in den Philippinen als in den USA ausgegeben. Bei den Präsidentschaftswahlen im Jahr 1969 sicherte sich Ferdinand Marcos eine zweite Amtszeit, indem er den Staatshaushalt für seinen persönlichen Wahlkampf enorm belastete. In dem Jahr engagierte er sogar Joseph Napolitan, der zuvor die US-Präsidenten Kennedy und Johnson beraten hatte.

In Indonesien hat seit dem Sturz Suhartos die Professionalisierung des Wahlkampfes, insbesondere die Wahlwerbung im Fernsehen und der systematische Gebrauch von Umfragen die Kosten steigen lassen. Bei den ersten demokratischen Wahlen im Jahr 1955 waren solche Umfragen noch unbekannt, und das Fernsehen war kaum verbreitet. Stattdessen wurden Parteianhänger für einen Wahlkampf mobilisiert, bei dem der direkte Kontakt mit den Wählern gesucht wurde. Heute erfordern die Nutzung traditioneller und neuer Medien sowie der Aufbau von Patronagebeziehungen zu verschiedenen Wählergruppen umfangreiche finanzielle Ressourcen. Ein erfolgreicher Kandidat bei den Gouverneurswahlen zum Beispiel muss umgerechnet mehrere Millionen Euro ausgeben. Der politische Wettbewerb ist also hochgradig kommerzialisiert worden, sodass besonders Geschäftsleute als Kandidaten oder als Financiers einen sehr starken und zunehmenden Einfluss auf die Politik ausüben können. Hinzu kommen ständige Ausgaben für die Parteiarbeit. Parteien müssen, um an nationalen Wahlen teilnehmen zu können, Gliederungen und Büros in allen Provinzen, 75 Prozent der ca. 500 Städte und Distrikte und dort in 50 Prozent der Subdistrikte haben. Außerdem müssen kostspielige Parteitage durchgeführt werden.

In den Philippinen werden die meisten Parteien von den Clans, den seit Jahrzehnten, wenn nicht Jahrhunderten, alles beherrschenden Großfamilien finanziert. Der Großteil der Spenden dort geht in der Regel auf wenige Personen zurück. Laut dem *Philippine Center for Investigative Journalism* haben bei den Wahlen im Jahr 2010 nur 308 Personen (bei mehr als 50 Millionen registrierten Wählern) überhaupt gespendet.

In Thailand wurden Parteien lange von Militärs beherrscht. Seit den 1980er Jahren ist der Einfluss von Geschäftsleuten, die oftmals eine starke regionale Basis haben, gestiegen. Vor allem in den größeren Parteien bildeten diese Geschäftsleute zudem Fraktionen, die um Regierungsposten konkurrierten und die ohnehin fragilen Parteien noch stärker zersetzten. Die Kommerzialisierung bestärkt außerdem die Entwicklung vollkommen neuer Parteytypen. In Thailand entstand nach den Verfassungsreformen des Jahres 1997 die TRT (Thai Rak Thai, „Thais lieben Thais“) unter Medienmogul Thaksin, der ähnlich wie Berlusconi mit Forza Italia eine „business firm party“ oder Betriebspartei aufbaute, die mit einer Marketingmaschinerie,

viel Geld und dem Zugriff auf einen eigenen Medienapparat permanenten Wahlkampf betreiben konnte.

Auch in Indonesien ist der Zugriff von Oligarchen auf politische Parteien heute sehr viel ausgeprägter als in den Anfangsjahren der Demokratie nach dem Sturz Suhartos im Jahr 1998. In Ländern wie Malaysia, Singapur und Kambodscha haben sich Regimeparteien etabliert, die den Parteienwettbewerb steuern und relativ leicht an größere Finanzmittel gelangen können. In Malaysia hat die Regierungspartei UMNO vor den Wahlen im Jahr 2013 knapp 15 Mrd. EUR (59 Mrd. MYR) ausgegeben, um mit Hilfe etwa von Lohnerhöhungen für Staatsbedienstete, Gutscheinen und einer Reihe von Vergünstigungen für potenzielle Wähler einen Stimmungswandel herbeizuführen. Parteien begannen zudem dort bereits in den 1970er Jahren, ihre eigenen Unternehmen zu gründen. Außerdem arbeiten viele Politiker im Management von Staatsbetrieben oder haben eigene Firmen, die von staatlichen Aufträgen und Krediten profitieren (Ufen 2015). Die UMNO beherrscht über Mittelsmänner bis heute ein riesiges, undurchschaubares Unternehmensgeflecht.

Regularien und ihr Missbrauch

Typische Probleme bei der Parteienfinanzierung und ihrer Regulierung sind die Nichteinhaltung von Obergrenzen bei Spenden und Ausgaben, die Annahme illegaler Spenden, Stimmenkauf, der Missbrauch staatlicher Verwaltungsapparate und staatlicher Finanzmittel durch Regierungs- oder regierungsnahe Parteien und das Versagen der Aufsichtsbehörden wie Wahlkommissionen, aber auch der Polizei und der Staatsanwaltschaften.

In Malaysia dürfen Kandidaten bis zu 41.000 EUR (200.000 MYR) bei nationalen und bis zu 20.500 EUR (100.000 MYR) bei Landtagswahlen ausgeben. Es ist aber sehr wahrscheinlich, dass viele von ihnen, insbesondere jene der Regierungskoalition, deutlich mehr ausgeben, was in der Regel nicht geahndet wird. In den Philippinen war bei den letzten Wahlen die Ausgabengrenze für Präsidentschaftskandidaten so niedrig, dass laut Wahlkommission niemand diese einhalten konnte. Bei den Wahlen im Jahr 2011 in Thailand, wurde, ebenfalls laut Wahlkommission, das Ausgabenlimit von ca. 35.000 EUR (1,5 Mio. THB) von praktisch allen Kandidaten überschritten. Diese Nichteinhaltung

der Obergrenzen ist ein häufig auftretendes Problem, weil die Aufsichtsbehörden, also meistens die Wahlkommissionen, entweder zu schlecht ausgestattet sind, um effektiv vorgehen zu können, oder nicht in der Lage sind, spürbare Strafen zu verhängen.

In den meisten Ländern gibt es Verbote insbesondere von Spenden aus dem Ausland. In Osttimor soll der National Congress for Timorese Reconstruction (CNRT) unter dem damaligen Premierminister Xanana Gusmão trotz dieses Verbotes umgerechnet gut 2 Mio. EUR offensichtlich im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge im Bausektor angenommen haben. Der CNRT soll den Regierungsapparat massiv für den Wahlkampf eingesetzt haben, obwohl Beamte wegen solcher Verstöße für bis zu drei Jahren ins Gefängnis kommen können. Ähnliche Verstöße gibt es in Kambodscha. Dort hat die regierende Cambodian People's Party (CPP) ihr Parteilogo an öffentlichen Gebäuden angebracht und diese für Parteitreffen genutzt. Auch haben viele Beamte, die der CPP angehören, während ihrer Dienstzeit aktiv in den Wahlkampf eingegriffen (COMFREL 2012).

Sehr häufig kommt es zum Kauf von Wählerstimmen, wobei die Methoden sehr stark variieren. In Thailand zählen dazu die Verteilung von T-Shirts, Nahrungsmitteln, Bargeld, Telefonkarten, Gutscheinen für Supermärkte und Überweisungen von Gewinnen bei Schein-Lotterien (ANFREL 2011: 54). Viele Zahlungen erfolgen nur, wenn der Kandidat die Mehrheit erzielt hat. Zum Teil geben die professionellen Stimmenwerber („vote canvassers“) vor, das individuelle Wahlverhalten etwa bei der Auszählung überprüfen zu können. Ähnliches passiert in vielen anderen südostasiatischen Ländern.

Muster der Regulierung

Bei der Parteienfinanzierung macht International IDEA zwei Typen einer eingeschränkten Regulierung aus, den Transparenz- und den Autonomie-Typ. Hinzu kommen ein Typ starker Regulierung und Mischformen. Der Transparenz-Typ ist durch strenge Berichtspflichten gekennzeichnet, ohne allerdings Spenden und Ausgaben stark zu kontrollieren. In Deutschland herrscht zum Beispiel ein System vor, in dem die Parteien ihre Einnahmen (und auch die Identität von Großspendern) und Ausgaben in detaillierten Rechenschaftsbe-

richten offenlegen müssen; es gibt allerdings keine gesetzlichen Beschränkungen für die Höhe von Spenden und Ausgaben. Dafür hat sich im Laufe der Jahre ein System der staatlichen Parteienfinanzierung entwickelt, das die Abhängigkeit von privaten Spenden wesentlich verringert hat. Der Autonomie-Typ, exemplifiziert durch Schweden, ist durch eine sehr schwache Regulierung von Spenden, Ausgaben und Berichtspflichten geprägt. Allerdings gibt es staatliche finanzielle Hilfen. Sowohl in Deutschland als auch in Schweden sind die Regimes mittlerweile recht effizient. Auch in Deutschland scheinen die Exzesse von Octogon, Strauß, Flick, Schwarzgeldaffäre, etc. der Vergangenheit anzugehören. Es ist also möglich, mit ganz unterschiedlichen Regulierungsmodellen zu ähnlichen Ergebnissen zu gelangen.

Das einzige Land in Südostasien mit zumindest semi-kompetitiven Wahlen, in dem Finanzskandale fast nicht vorkommen, ist Singapur (Ufen 2015), das Ausgaben von Kandidaten beschneidet und relativ strenge Berichtspflichten für Kandidaten und Parteien eingeführt hat (zum Folgenden: International IDEA 2015). In Malaysia hingegen gibt es lediglich lax gehandhabte Ausgabenbegrenzungen und Berichtspflichten für Kandidaten. Parteien sind fast unbeaufsichtigt. Deshalb konnten UMNO-Politiker die angebliche Spende aus Saudi-Arabien über knapp 700 Mio. USD als legal bezeichnen. Spenden, auch anonyme, aus dem Ausland an Parteien sind also erlaubt, würden aber im Falle der Oppositionsparteien zu vernichtenden Medienkampagnen durch die Regierung führen. In Südostasien sind ansonsten ausländische Spenden an Kandidaten nur in Indonesien, den Philippinen und Singapur verboten. In einigen Ländern gilt dies für Spenden von Gewerkschaften sowie solche von Staatsunternehmen oder Unternehmen, die staatliche Aufträge erhalten haben. Unternehmensspenden an Parteien sind in Osttimor und den Philippinen verboten, in Indonesien, wenn sie 627.000 EUR (7,5 Mrd. IDR) im Jahr übersteigen. Es gibt Ausgabenbegrenzungen für Kandidaten in Malaysia, Myanmar, den Philippinen, Singapur und Thailand. In Kambodscha, Osttimor, Myanmar, Singapur und Thailand müssen Parteien regelmäßig Rechenschaft über ihre Finanzen ablegen, in Indonesien aber nur mit Bezug auf staatliche Hilfen. In Thailand, den Philippinen und Indonesien müssen Parteien auch die Ausgaben während des Wahlkampfes offenlegen. Berichte von Parteien und/oder Kandidaten müssen

die Identität der Spender in Indonesien, Malaysia, den Philippinen und z.T. in Singapur und Thailand preisgeben. Indonesische Parteien müssen Rechenschaftsberichte vorlegen; allerdings ist die Art der Veröffentlichung kaum reguliert und Sanktionen sind de facto nicht zu befürchten.

Bei genauerer Analyse dieser undurchsichtigen Geflechte von Regularien ergeben sich verschiedene Muster. In Malaysia existieren nur sehr wenige Restriktionen, es herrscht also eine Art *Laissez-faire*-Haltung vor (Ufen 2015). Das ist für die regierende Barisan Nasional (Nationale Front) und insbesondere für die in ihr dominierende UMNO unproblematisch, da die Oppositionsparteien kaum über finanzielle Mittel verfügen. Regularien zu Parteispenden und Parteiausgaben oder effektive Kontrollmechanismen würden also eher der Regierungskoalition schaden. Ähnliches gilt für Kambodscha. Dort sind anonyme Spenden erlaubt, ebenso Spenden aus dem Ausland an Kandidaten und solche von Unternehmen, die z.T. in staatlichem Besitz sind oder staatliche Aufträge bekommen haben. Außerdem gibt es keine Ausgabenbegrenzungen.² In dem ebenfalls elektoralautoritären System Singapurs sind hingegen zahlreiche Restriktionen eingeführt und die Ausgaben von Kandidaten und von Parteien beschränkt worden. Hier ist die politische Kontrolle offensichtlich so stark und sind die Oppositionsparteien aufgrund anderer Restriktionen so schwach institutionalisiert, dass das strikte Finanzregime dazu beiträgt, den politischen Wettbewerb zu minimieren. Gleichzeitig sind Verstöße gegen die Gesetze selbst für die Regierungspartei PAP (People's Action Party) erschwert, weil der hoch effiziente Entwicklungsstaat in aller Regel auch gegen Korruption in den eigenen Reihen vorgeht.

In den jungen Demokratien (beziehungsweise Ländern wie Thailand mit längeren Phasen eines demokratischen Parteienwettbewerbs) ist die Logik der Parteienfinanzierungsregime sehr viel schwieriger zu entschlüsseln (zu Thailand: Waitoolkiat und Chambers 2015). Dort bestehen Regularien, die von interessierten politischen Eliten ausgearbeitet worden sind und der Selbstbereicherung dienen wie etwa die *Dana Aspirasi*. Zugleich finden sich aber auch Regeln, die tatsächlich ein-

geführt wurden, um ein außer Kontrolle geratenes System wieder einzuhegen. Da in diesen Ländern oftmals starke zivilgesellschaftliche Organisationen und die für Parteienskandale sensibilisierten Wähler auf die Gesetzgebung Einfluss nehmen, ergeben sich nicht selten halbherzige Kompromisse, manchmal aber auch echte Reformen. Dazu zählen etwa Versuche zur Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung in Thailand und in Indonesien, Regeln zur Rechnungslegung und die Stärkung von Kontrollorganen wie Wahlkommissionen und Korruptionsbekämpfungsbehörden.

Mittlerweile haben besonders die großen politischen Parteien ein gewisses Eigeninteresse an der Aufrechterhaltung der fragwürdigen Finanzierungsregime. Mächtige Geldgeber innerhalb der Parteien können die Macht zentralisieren. Sie wissen sehr genau, dass eine Ausdifferenzierung der Finanzierungsbasis bei einer gleichzeitig erforderlichen Erhöhung der Transparenz etwa durch eine genau kontrollierte Buchführung zu einer Dezentralisierung und Demokratisierung der Parteiapparate führen würde. Die Vorstände der meisten Parteien präferieren eine alleinige Kontrolle über die Finanzen, die ihnen die Macht gibt, wichtige strategische Entscheidungen zu treffen und den Wahlkampf zu bestimmen. Ähnliches trifft zumindest für einen Teil der Kandidaten zu. Wenn nur Wohlhabende kandidieren können, sind viele potenzielle Mitbewerber von vornherein ausgeschaltet. Vor allem Amtsinhaber, also jene, die über eine Reform des Regimes entscheiden, haben einen enormen Vorteil gegenüber neuen Bewerbern, weil sie als Mandatsträger auf wichtige Ressourcen zugreifen können.

Welche Reformen sind notwendig?

Die große Bedeutung der Finanzierung des politischen Wettbewerbs und der Infrastruktur politischer Parteien wird vor allem von Oppositionsbewegungen immer mehr erkannt. Es ist deshalb nur folgerichtig, dass die gegenwärtig wohl mächtigste zivilgesellschaftliche Bewegung in Malaysia aus einer Koalition von Nichtregierungsorganisationen besteht und sich selbst *Bersih* (Coalition for Clean and Fair Elections, *Gabungan Pilihanraya Bersih dan Adil*) nennt und für faire oder „saubere“ Wahlen eintritt. Sie hat im November 2007, im Juli 2011, im April 2012 und im August 2015 vier der größten Demonstrationen in der Geschichte des Lan-

² Andererseits gibt es Regime mit einem dichten Netz von Regularien. In Asien sind das etwa Bhutan, wo das Regulierungsniveau außerordentlich hoch ist, die Malediven, Korea, Japan und die Mongolei. Bis auf die Malediven spielt in diesen Ländern die staatliche Parteienfinanzierung eine wichtige Rolle (Ufen 2014).

des organisiert. Ähnliches fordern Organisationen wie *Singaporeans for Democracy* (2010), das *Committee For Free and Fair Elections* in Kambodscha und das *Pera at Pulitika 2010 Consortium* in den Philippinen, das aus verschiedenen Koalitionen und Vereinigungen besteht. Regional arbeitet zu diesen Themen zum Beispiel das Asian Network for Free Elections (ANFREL).

Aber wie sollen Kandidaten und Parteien finanziert werden? Dazu gibt es keine eindeutigen Antworten. Eine Vielzahl an Regularien ist nur sinnvoll, wenn Verstöße auch effektiv geahndet werden können. In Nordostasien (Japan, Korea und Taiwan) scheint sich ein Modell mit einer starken Komponente der staatlichen Subventionierung durchgesetzt zu haben. Dennoch sind immer noch viele Verstöße bei Spenden und Ausgaben zu verzeichnen. Der globale Trend einer Ausweitung staatlicher Hilfen hat sich in Südostasien nur ansatzweise durchsetzen können. Insgesamt gibt es nur in Osttimor, Indonesien und Thailand eine staatliche Parteienfinanzierung, die aber bei Weitem keine so starke Bedeutung wie in Westeuropa hat. Allerdings werden solche Hilfen etwa von der Opposition in Singapur und Malaysia zunehmend gefordert. Auch in den Philippinen wird seit Jahren heftig darüber debattiert, was zum Entwurf eines Political Party Development Acts (PPDA, Senate Bill 3214) geführt hat. Danach soll ein staatlicher Fonds über knapp 6 Mio. EUR (350 Mio. PHP) aufgelegt werden. Der Kongress berät immer noch über den Gesetzentwurf, der der Stärkung politischer Parteien und ähnlich wie ein Gesetzentwurf, der sich gegen politische Dynastien richtet der Institutionalisierung des Parteiensystems dienen soll. Der PPDA koppelt staatliche Hilfen an größere Transparenz und Rechenschaftspflichten. Auch in Indonesien spricht sich Präsident Joko Widodo für die Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung aus. Diese spielte bis zum Jahr 2004 eine wichtige Rolle, wurde dann auf nationaler Ebene weitgehend abgeschafft, könnte aber einige der größten Probleme beheben – allerdings nur, wenn sie von effektiven Kontrollen begleitet wird. Sinnvoll wären in den meisten Ländern auch indirekte Fördermaßnahmen, z.B. die öffentliche Finanzierung von Wahlwerbepots, deren Länge und Anzahl zugleich streng reguliert werden müsste.³

³ Statt die Ausgaben von Kandidaten zu begrenzen, könnte auch die Anzahl und Größe von Wahlplakaten festgelegt werden, was allerdings einen enormen Kontrollaufwand erfordert.

Eine solche öffentliche Subventionierung ist kein Allheilmittel. Insbesondere dann nicht, wenn Aufsichtsbehörden regelmäßig versagen. Katz und Mair (1995) haben mit der staatlichen Parteienfinanzierung sogar einen neuen Parteytypus, den der Kartellpartei, heraufziehen sehen. Kartellparteien koppeln sich von ihrer eigenen Basis immer mehr ab, weil sie auf Mitgliedsbeiträge nicht essenziell angewiesen sind. Gleichzeitig zeichnet sie eine große Nähe zum Staat aus, den die Parteien gemeinsam, in einer Art Kartell, finanziell ausbeuten. Überträgt man diesen Mechanismus auf Länder, in denen Regierungsparteien und Staat oftmals ohnehin miteinander verschmolzen sind, oder in Systeme mit hochgradig klientelistisch organisierten, programmatisch schwachen Parteien, erschließen sich die Gefahren einer solchen Subventionierung. Bei Regimeparteien ist diese Legalisierung des ohnehin schon bestehenden Zugriffs auf staatliche Ressourcen in der Regel nicht notwendig – wahrscheinlich gibt es deshalb auch keine staatliche Parteienfinanzierung in den autoritäreren Systemen Südasiens.

Sollte die staatliche Finanzierung aber ausgeweitet werden, könnte sie an parteiinterne Reformen gekoppelt werden. Zwar ist die Wirkung von Reformen des Parteienfinanzierungsregimes schwer abzuschätzen, sie hängt außerdem von anderen, schwer beeinflussbaren Faktoren wie der Verwurzelung und dem Organisationsgrad von Parteien und dem Verhältnis zwischen Politik und Wirtschaft ab, trotzdem ist es wahrscheinlich, dass eine dem institutionellen und ökonomischen Umfeld angepasste Umgestaltung des Regulierungssystems erhebliche Auswirkungen haben kann.

Am günstigsten ist wahrscheinlich ein Mix unterschiedlicher Finanzierungsformen. Die meisten Parteien in Südostasien sind allerdings schwach institutionalisiert, d.h. Mitgliedsbeiträge sind fast immer unbedeutend oder es gibt sie gar nicht. Eher ist es so, dass Parteien ihre Unterstützer etwa für deren Erscheinen bei Wahlkundgebungen bezahlen müssen. Eine neue Form der Spendenakquise deutete sich allerdings im indonesischen Präsidentschaftswahlkampf im Jahr 2014 an. Joko Widodo sammelte knapp 4 Mio. USD von über 40.000 registrierten Spendern. Gerade in Indonesien sind einige populäre Kandidaten auf die Hilfe von Parteien oder von Großspendern nicht so stark angewiesen. Das könnte das zukunftsträchtigste Modell in Südostasien werden.

Literatur

- ANFREL (Asian Network for Free Elections) (2011), *Report of the International Election Observation Mission: Thailand*, online: <http://anfrel.org/wp-content/uploads/2012/10/ThaiEOMReport_Edit_4-final_edit.pdf> (23. September 2015).
- COMFREL (Committee for Free and Fair Elections in Cambodia) (2012), *Report on Misuse of State Resource for Political Party Purposes*, online: <http://anfrel.org/wp-content/uploads/2012/06/Final_Misuse-of-State-Human-Resource_Eng-correct.pdf> (3. September 2015).
- Grömping, Max (2015), Southeast Asian Elections Worst in the World, in: *New Mandala*, 19. Februar, online: <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2015/02/19/southeast-asian-elections-worst-in-the-world/#_edn2> (8. September 2015).
- International IDEA (2015), *Political Finance Database*, online: <www.idea.int/political-finance/> (10. September 2015).
- Katz, Richard S., und Peter Mair (1995), Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party, in: *Party Politics*, 1, 1, 5-28.
- Mietzner, Marcus (2015), Dysfunction by Design: Political Finance and Corruption in Yudhoyono's Indonesia, in: *Critical Asian Studies*, (i.E.).
- Nassmacher, Karl-Heinz (2009), *The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies*, Baden-Baden: Nomos.
- Pinto-Duschinsky, Michael (2013), *Facts, Sceptical Thoughts and Policy Ideas*, OECD Background paper, online: <www.oecd.org/gov/ethics/Facts-Sceptical-Thoughts-Policy-Ideas.pdf> (8. September 2015).
- Singaporeans For Democracy (2010), *Report on Electoral Reform to UN Universal Periodic Review*, online: <<http://de.scribd.com/doc/40479745/Singaporeans-For-Democracy-report-on-Electoral-Reform-to-UN-Universal-Periodic-Review>> (20. September 2015).
- Transparency International Malaysia (2011), *Reforming Political Financing in Malaysia*, Kuala Lumpur: Transparency International Malaysia.
- Ufen, Andreas (2015), Laissez-faire versus Strict Control of Political Finance: Hegemonic Parties and Developmental States in Malaysia and Singapore, in: *Critical Asian Studies*, (i.E.).
- Ufen, Andreas (2014), Political Finance in Asia, in: Elin Falguera, Samuel, Johns und Magnus Ohman (Hrsg.), *Funding of Political Parties and Elec-*

- tion Campaigns: A Handbook on Political Finance*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 82-127, online: <www.idea.int/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns/> (3. Juni 2015).
- Waitoolkiat, Napisa, und Paul Chambers (2015), Political Party Finance in Thailand Today: Evolution, Reform and Control, in: *Critical Asian Studies*, (i.E.).

■ Der Autor

PD Dr. Andreas Ufen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Asien-Studien. Er ist Mitglied im GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“.

<andreas.ufen@giga-hamburg.de>, <www.giga-hamburg.de/team/ufen>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Die Mitglieder des GIGA Forschungsschwerpunktes 1 befassen sich mit der „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“. Das Forschungsteam 1 konzentriert sich auf Fragen von „Accountability, Representation, and Participation“.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Bogaards, Matthijs (2007), *Measuring Democracy through Election Outcomes: A Critique with African Data*, in: *Comparative Political Studies*, 40, 10, 1211-1237.

Neff, Daniel, und Jivanta Schöttli (2011), *Korruption in Indien – Anzeichen für einen Wandel zum Besseren?*, GIGA Focus Asien, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.

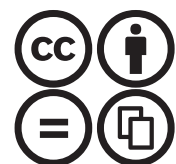
Ufen, Andreas (2015), *Malysias korrupte Autokratie*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, (i.E.).

Ufen, Andreas (2010), *Electoral Campaigning in Indonesia: The Professionalization and Commercialization after 1998*, in: *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 4, 11-37, Special Issue: New Forms of Voter Mobilization in Southeast Asia, online: <www.CurrentSouthEastAsianAffairs.org>.

Wahman, Michael, *Oppositional Coalitions and Democratization by Elections*, in: *Government and Opposition*, (i.E.).



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Asien wird vom GIGA Institut für Asien-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Günter Schucher; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Hanspeter Mattes

Lektorat: Petra Brandt; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Asien-Studien

IMPRESSUM