

## Die Abkehr vom etablierten Wahlsystem. Ein Vergleich der Reformbestrebungen in Italien, Japan, Neuseeland und Kanada<sup>1</sup>

Jonathan Klatt\*

„In most countries, the basic electoral system [...] has usually persisted without fundamental change since their emergence as liberal democracies.“<sup>2</sup> Ländern, in denen ein grundlegender Wandel des Wahlsystems vollzogen wurde, kommt vor dem Hintergrund dieser Aussage besonderes Augenmerk zu. Seit den frühen 1990er Jahren setzten einige Staaten die Thematik der Wahlsystemreform auf die Agenda. Anders als in der Bundesrepublik Deutschland, in der das geltende Wahlrecht seit seiner Einführung 1953 im Kern unverändert blieb und lediglich Anpassungen vorgenommen wurden, strebten diese Länder eine allumfassende Umstrukturierung ihrer Wahlregeln an. Erfolgte die Sitzdistribution lange Zeit nach entweder der klassischen Mehrheits- oder Verhältniswahl, so erlangten Mischwahlsysteme, die Elemente der beiden Grundtypen miteinander vereinen und legitimationsgefährdende Wahlsystemeffekte vermindern, immer größere Beliebtheit.<sup>3</sup> Prominente Beispiele sind die Länder Italien, Japan und Neuseeland, die 1993 beziehungsweise 1994 von ihren lang etablierten Wahlsystemen Abschied nahmen und ein Mischwahlsystem einführten. Jüngste Bemühungen in Kanada, einen solchen Schritt ebenfalls zu vollziehen, waren hingegen nicht von Erfolg gekrönt. Obwohl dasselbe Ziel verfolgt wurde – durch ein neues Wahlsystem ein gerechteres System zu schaffen und Defizite auszubessern –, war dies in Kanada nicht erfolgreich. Hieraus eröffnet sich die Frage, warum angestrebter Wahlsystemwandel trotz gleicher Zielsetzung in einigen Ländern erfolgreich ist, in anderen hingegen scheitert. Welche Faktoren sind nötig, um eine solche Reform erfolgreich zu vollziehen? Im Folgenden wird deutlich, dass die Bemühungen aller Länder dem gleichen Muster folgen. So muss neben Legitimationsdefiziten eine enge Interaktion zwischen reformwilligen Parteieliten und der Bevölkerung vorhanden sein. Ist diese Interaktion nicht ausreichend gegeben, ist ein umfassender Wahlsystemwandel nicht möglich.

### 1. Welche Ziele soll ein Wahlsystem erfüllen?

Bevor die Gründe für einen Wahlsystemwandel beleuchtet werden, ist zu definieren, was ein Wahlsystem ausmacht und welche Ziele es erfüllen soll. *Michael Gallagher* und *Paul*

\* Der Autor dankt Dr. *Dieter Wolf*, *Sven Hillen* sowie den Redakteuren der Zeitschrift für Parlamentsfragen für konstruktive Hinweise und Anmerkungen. Alle noch im Aufsatz vorhandenen Fehler hat allein der Autor zu verantworten.

1 In diesem Beitrag wird der Einfachheit halber nur die männliche Form verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich immer mit eingeschlossen.

2 *Pippa Norris*, Introduction: The Politics of Electoral Reform, in: *International Political Science Review*, 16. Jg. (1995), H. 1, S. 3 – 8, S. 3.

3 Vgl. *Robert G. Moser* / *Ethan Scheiner*, Electoral Systems and Political Context. How the Effects of Rules vary across New and Established Democracies, New York 2012, S. 44; *Matthew S. Shugart* / *Martin P. Wattenberg*, Conclusion: Are Mixed-Member Systems the Best of Both Worlds?, in: *dies.* (Hrsg.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford 2011, S. 571 – 596, S. 595.

*Mitchell* definieren dies wie folgt: „By an electoral system we mean the set of rules that structure how votes are cast at elections for a representative assembly and how these votes are then converted into seats in that assembly.“<sup>4</sup> Das Wahlsystem legt demnach die Rahmenbedingungen für die Auswahl politischer Repräsentanten fest. Hierzu zählen die Form der Stimmerhebung (Stimmen pro Wähler; Stimmabgabe an Personen/Parteien/Listen etc.) und die Verteilung der Mandate, sprich, die Transformation der „data of votes“ (abgegebenen Stimmen) in „parliamentary seats“ (parlamentarische Sitze).<sup>5</sup>

Das Hauptziel eines Wahlsystems ist es, die Wählerschaft zu repräsentieren und zugleich eine konzentrierende wie auch legitimierende Wirkung zu erzielen.<sup>6</sup> Entsprechend der Umsetzung dieser Ziele werden sie in der Literatur klassischerweise in drei Gruppen eingeteilt: Mehrheits-, Verhältnis- und Mischwahlsysteme. Diese Unterscheidung wird anhand der angewandten Entscheidungsregeln und der verfolgten Repräsentationsprinzipien vorgenommen.

Bei der Mehrheitswahl wird, wie es der Name bereits impliziert, die Mehrheitsregel angewandt. Die Mandatsvergabe ist lediglich vom Erzielen einer (relativen oder absoluten) Mehrheit der Stimmen im Wahlkreis abhängig, der Kandidat mit den meisten Stimmen erhält den Sitz im Parlament. In der Aggregation führt dies meist zu einer klaren parlamentarischen Mehrheit einer einzigen Partei, selbst dann, wenn diese keine absolute Stimmenmehrheit auf sich vereinen kann. Das Repräsentationsziel ist die parlamentarische Mehrheitsbildung, wodurch eine einzelne Partei befähigt wird, eine stabile Regierung zu bilden.<sup>7</sup>

Die Verhältniswahl hingegen richtet sich bei der Mandatsverteilung nach dem Verhältnis der Stimmen, die die Parteien erzielen konnten. Nicht das Erzielen von Mehrheiten, sondern der proportionale Stimmenanteil ist ausschlaggebend für die Anzahl der Mandate, die einer Partei zustehen. Das Ziel politischer Repräsentation ist die möglichst genaue Wiedergabe der sozialen Kräfte der Bevölkerung im nationalen Parlament. Die Sitzanteile der Parteien sollen bestmöglich dem erzielten Stimmenanteil entsprechen.<sup>8</sup>

Die beiden Wahlsystemtypen unterscheiden sich grundlegend in ihren Entscheidungsregeln und Repräsentationszielen und stehen in Konkurrenz zueinander – ein simultanes Erreichen beider Repräsentationsziele ist mit keiner der Entscheidungsregeln möglich. Besondere Auswirkungen hat das Wahlsystem auf die Ausgestaltung des Parteiensystems. Um den auftretenden Nachteilen, wie zu starke Disproportionalität (Mehrheitswahl) oder zunehmende Fragmentierung (Verhältniswahl), entgegenzuwirken, begannen in den 1990er Jahren immer mehr Länder, diese Defizite durch die Kombination der Grundtypen zu mini-

4 *Michael Gallagher / Paul Mitchell*, Introduction to Electoral Systems, in: *dies.* (Hrsg.), *The Politics of Electoral Systems*, New York 2005, S. 3 – 23, S. 3.

5 Vgl. *David M. Farrell*, *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, New York 2001, S. 4; *Dieter Nohlen*, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen / Farmington Hills 2009, S. 61.

6 Vgl. *Dieter Nohlen*, *Wahlsysteme in Reformprozessen*, in: *Gerd Strohmeier* (Hrsg.), *Wahlsystemreform* (ZPol Sonderband 2009), Baden-Baden 2009, S. 45 – 89.

7 Vgl. *David M. Farrell*, a.a.O. (Fn. 5), S. 21; *Dieter Nohlen*, a.a.O. (Fn. 5), S. 140 ff.; *Harald Schoen*, *Wahlsystemforschung*, in: *Jürgen W. Falter / ders.* (Hrsg.), *Handbuch Wahlforschung*, Wiesbaden 2005, S. 573 – 607, S. 580.

8 Vgl. *Dieter Nohlen*, a.a.O. (Fn. 5), S. 140 ff.; *Kristina Weissenbach / Karl-Rudolf Korte*, *Wahlsysteme und Wahltypen: Wahlen als Qualitätskennzeichen einer Demokratie*, in: *Claudia Derichs / Thomas Heberer* (Hrsg.), *Wahlsysteme und Wahltypen. Politische Systeme und regionale Kontexte im Vergleich*, Wiesbaden 2006, S. 26 – 48, S. 33.

mieren. Hierbei beriefen sich viele auf das deutsche Erfolgsmodell, das durch die Verbindung des Mehrheits- mit dem Verhältniswahlelement in Form eines Zwei-Stimmen-Wahlrechts über mehrere Jahrzehnte stabile Regierungen hervorbrachte und trotz der dominierenden Verhältniswahlkomponente einer starken Fragmentierung entgegenwirken konnte.<sup>9</sup> Die neu eingeführten Mischwahlsysteme der in diesem Aufsatz betrachteten Länder unterscheiden sich stark voneinander, wenngleich sie alle Elemente der beiden Wahlsystemtypen vereinen. Entsprechend des vordergründigen Repräsentationsziels werden dabei häufig Schwerpunkte zugunsten einer Komponente gesetzt.

## 2. Wann kommt es zu Reformversuchen?

Wie gezeigt kann bei der Anwendung einer der beiden Wahlsystemgrundtypen lediglich ein Repräsentationsziel verfolgt werden, was aber aufgrund seiner Entscheidungsregel mit gewissen Defiziten einhergeht. Gehen diese Defizite so weit, dass Wahlen, welche die „Institutionalisierung der Leitidee demokratischer Herrschaft“<sup>10</sup> bilden, ihre Befugnis übertragende Funktion nicht mehr uneingeschränkt erfüllen, führt dies zu einem Legitimationsproblem der Regierung, des Parlaments oder gar des gesamten politischen Systems und Veränderungen des Wahlrechts werden erforderlich. Wie der deutsche Fall eindrücklich belegt, sind kleinere Reformen durchaus realisierbar. Die Grundzüge des Wahlsystems blieben nach seiner Etablierung 1953 unverändert, lediglich Modifikationen wurden vorgenommen.<sup>11</sup>

Zur Veränderung von Wahlsystemen sind stets parlamentarische Mehrheiten erforderlich; folglich stellen die im Parlament vertretenen Partieliten, insbesondere die Angehörigen der Regierungspartei(en), die zentralen Akteure dar. Politiker und Parteien streben danach, ihren politischen Einfluss zu maximieren.<sup>12</sup> Da die Mandatsträger unter der bestehenden Ordnung gewählt wurden, profitierten sie von den aktuellen Regelungen, was im Besonderen für die Regierung gilt. Eine Wahlrechtsänderung würde ihre Wiederwahl potentiell gefährden und ihren Einfluss mindern, weshalb sie eine Veränderung des Status Quo ablehnen. *Kenneth Benoit* spricht vor diesem Hintergrund von der Beharrlichkeit von Wahlsystemen.<sup>13</sup>

Da der Weg durchs Parlament für Wahlsystemreformen somit meist blockiert ist, benötigt es externe Schocks und außerparlamentarische Faktoren, die die Partieliten zum Handeln zwingen. In ihrer Analyse von Wahlsystemreformen beschreibt *Pippa Norris* zwei Faktoren, die für einen erfolgreichen Wandel gegeben sein müssen: erstens signifikante Veränderungen des etablierten Parteiensystems durch zunehmende Fragmentierung und/

9 Vgl. *Robert G. Moser / Ethan Scheiner*, a.a.O. (Fn. 3); *Matthew S. Shugart / Martin P. Wattenberg*, Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology, in: *dies.*, a.a.O. (Fn. 3), S. 9 – 24.

10 *Sebastian Heer*, Institutionenwandel durch evolutorisches Lernen. Ursachen- und Prozessanalyse der Wahlsystemreform in Neuseeland von 1993, Baden-Baden 2014, S. 53.

11 Vgl. *Eckhard Jesse*, Reformvorschläge zur Änderung des Wahlrechts, in: *APuZ*, 51. Jg. (2003), B 52, S. 3 – 11, S. 3.

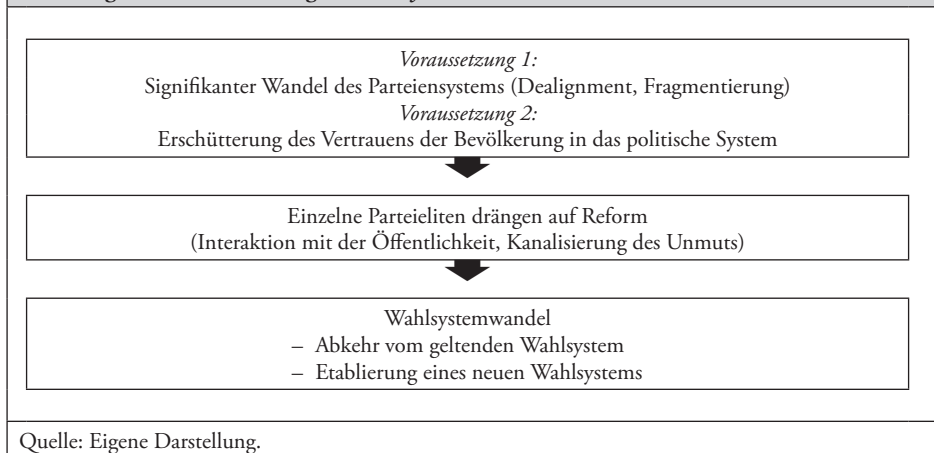
12 Vgl. *Michael Laver / Kenneth A. Shepsle*, Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies, Cambridge 1996.

13 Vgl. *Kenneth Benoit*, Models of Electoral System Change, in: *Electoral Studies*, 23. Jg. (2004), H. 3, S. 363 – 389, S. 379.

oder Dealignment<sup>14</sup> und zweitens die Erschütterung beziehungsweise Abnahme des Vertrauens der Bevölkerung in Politiker oder gar das gesamte politische System, was in Legitimationskrisen mündet. Oft wird dies durch politische Skandale hervorgerufen oder verstärkt. Als zusätzliche Faktoren, die Wahlsystemreformbemühungen begünstigen, nennt *Norris* die in einigen Ländern vorhandene Möglichkeit eines Referendums sowie die Unterstützung der Medien. Gestattet es die Verfassung den Bürgern, ein Volksbegehren zu initiieren, so können mithilfe dieses Instruments Parteiinteressen gebrochen und die Wahlreform auf die Agenda gesetzt werden. Außerparlamentarische Reformbewegungen können diese ebenso stützen wie die Medien, die durch gezielte Berichterstattung die Bevölkerung für einen möglichen Wahlsystemwandel mobilisieren und das Stimmungsbild maßgeblich prägen können.<sup>15</sup>

*Alan Renwick* hingegen sieht die zentrale Rolle beim Wahlsystemwandel in der Interaktion von Parteieliten mit der Bevölkerung. Die entscheidenden Akteure sind vornehmlich Politiker kleinerer Parteien beziehungsweise der Oppositionsparteien, die durch das geltende Wahlrecht benachteiligt werden. Mit ihrem Reformvorhaben richteten sie sich an die Öffentlichkeit, da keine politische Mehrheit für ein Abrücken vom Status Quo vorhanden ist. Mithilfe ihrer Expertise und Popularität können sie durch die gezielte Interaktion mit der Bevölkerung deren Unmut kanalisieren und öffentlichen Druck auf die Regierung ausüben, um einen Wahlsystemwandel zu realisieren.<sup>16</sup> Fasst man die Überlegungen von *Pippa Norris* und *Alan Renwick* zusammen, ergibt sich ein umfassenderes Bild eines Wahlreformprozesses, das in Abbildung 1 dargestellt ist.

Abbildung 1: Die Veränderung des Wahlsystems



14 Der Begriff „Dealignment“ bezeichnet die Abnahme der Bindungskraft der Parteien zu ihrer (Stamm)Wählerschaft. Vgl. *Daniele Caramani*, *Party Systems*, in: *dies.* (Hrsg.), *Comparative Politics*, Oxford 2008, S. 319 – 347, S. 343.

15 Vgl. *Pippa Norris*, a.a.O. (Fn. 2), S. 7.

16 Vgl. *Alan Renwick*, *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy*, Cambridge 2010, S. 167.

Demnach sollten sich alle Versuche, das Wahlsystem zu reformieren, in dieser Abbildung wiederfinden. Die Praxis jedoch zeigt, dass nicht alle Reformbemühungen erfolgreich waren, was die Frage aufwirft, weshalb diese Versuche scheiterten. Warum konnte der Wahlsystemwandel in einigen Demokratien erfolgreich vollzogen werden, während er in anderen misslang? Welche Faktoren waren (nicht) gegeben, die dieses Ergebnis produzierten? Zur Beantwortung dieser Frage werden die Wahlreformbemühungen in Italien (1993), Japan (1994), Neuseeland (1993) und Kanada (2006) miteinander verglichen. Sie alle eint, dass sie durch die Einführung eines Mischwahlsystems Legitimationsdefizite auszuräumen versuchten. Bezüglich des vorhandenen Wahlsystems unterschieden sie sich jedoch grundsätzlich. Wurde das italienische Parlament nach den Regeln der Verhältniswahl gewählt, kam bei den japanischen Unterhauswahlen durch die Anwendung der Single-Non-Transferable-Vote (SNTV) den Wahlkreisen eine größere Bedeutung zu. Neuseeland hingegen bildete ein klassisches Exempel der Mehrheitswahl. In Kanada scheiterten die Reformbestrebungen zwar; aber aufgrund der großen Parallelen zum neuseeländischen Fall dient die Betrachtung der dortigen Bemühungen insbesondere dazu, Unterschiede aufzuzeigen, die erfolgreichem Wandel entgegenstanden.

### 3. Die Ausgangssituationen und Gründe für den Reformbedarf

Die Ausgangssituationen in den vier Ländern waren teils verschieden, doch führten sie alle zu einem starken Misstrauen gegenüber dem politischen System und mündeten in einer Legitimationskrise. Da die Entscheidung bezüglich der Ausgestaltung eines neuen Wahlsystems von spezifischen, kontextbedingten Bedürfnissen des jeweiligen Landes abhängt, ist es für das Verständnis der Reformbewegungen wichtig, mit den vorhandenen Problemen vertraut zu sein.

#### 3.1. Italien vor der Reform 1993

*Wahl- und Parteiensystem:* Das italienische Wahlsystem vor 1993 verfolgte das Ziel, möglichst alle politischen Kräfte im nationalen Parlament abzubilden. Hierzu wurde nach den Grundsätzen der Verhältniswahl in 32 nach Bevölkerungsgröße gestaffelten Mehr-Personen-Wahlkreisen (mindestens sieben zu vergebende Mandate) gewählt, wobei jeder Wähler bis zu fünf Stimmen zur Verfügung hatte. Neben der Wahl einer Parteiliste konnten (je nach Wahlkreis) drei bis vier weitere Stimmen, so genannte Präferenzstimmen, innerhalb dieser Liste an einzelne Kandidaten vergeben werden. Anfallende Reststimmen wurden im nationalen Wahlkreis verrechnet. Die Sperrklausel war, verglichen mit anderen westlichen Demokratien, sehr niedrig. Bereits mit 300.000 Stimmen landesweit und einem Grundmandat wurden einer Partei entsprechend ihrem Stimmenanteil Parlamentssitze zugeteilt.<sup>17</sup> Das italienische System zeichnete sich folglich durch ein sehr geringes Maß an Disproportionalität aus. Aufgrund der kaum restriktiven Zugangshürden war das Parlament stark fragmentiert und wies eine heterogene Parteienlandschaft auf. Nach dem Zweiten Welt-

<sup>17</sup> Vgl. Roland Höbne, Zwischen Repräsentativität und Stabilität. Wahlsystem und Wahlrechtsreform in Italien, in: ZfP, 59. Jg. (2012), H. 2, S. 217 – 243, S. 218 f.

krieg waren zu keinem Zeitpunkt weniger als neun Parteien in der Camera die Deputati vertreten<sup>18</sup>, was eine effektive Regierungsbildung erschwerte.

*Legitimationskrise:* Die starke Zersplitterung des Parlaments, in dem lediglich Democrazia Cristiana (DC), Partito Socialista Italiano (PSI) und Partito Comunista Italiano (PCI) stets zweistellige Stimmen- und Sitzanteile verzeichnen konnten, machte eine zahlenmäßig große Regierungskoalition nötig. Die Anfang der 1980er Jahre gebildete Koalition, bestehend aus fünf Parteien<sup>19</sup> der Mitte, war nahezu handlungsunfähig, gerade da sich keiner der Bündnispartner auf die Regierungsmehrheit verlassen konnte.<sup>20</sup> Der Mangel an alternativen Koalitionen, die ein Wechselspiel aus Regierung und Opposition ermöglicht hätten, wie es in anderen westlichen Demokratien zu beobachten war, führte zu einer zunehmenden Politikverdrossenheit.<sup>21</sup> Vor diesem Hintergrund spricht *Stefan Köppl* von einer „blockierten Demokratie“<sup>22</sup> im Italien der späten 1980er Jahre. Kritische Stimmen von Seiten einiger Oppositionspolitiker sowie der italienischen Bevölkerung, die sich gegen diese Missstände richteten, fanden bei führenden Politikern keinen Anklang. Aufgrund der politischen Machtstellung der großen Regierungskoalition, die ihre komfortable und unangefochtene Position nicht gefährden wollte und sich somit resistent gegenüber Veränderungsversuchen zeigte, waren die Kritiker nicht handlungsfähig.

Die enge Verflechtung von Politik und Wirtschaft, die mangelnde Gefahr politischer Veränderungen sowie die weitreichende Kontrolle der Regierungsparteien über das staatliche Fernsehen, über Universitäten und die Justiz sicherten politischen Konsens in Form von Wählerstimmen, führten aber auch zu starkem Klientelismus im Parlament.<sup>23</sup> Die Aufdeckung einer Vielzahl weitreichender Korruptionsskandale führender Politiker mündete in starkem Misstrauen der Bevölkerung gegenüber dem gesamten politischen System. Das weit gespannte Korruptionsnetz umfasste insbesondere die beiden größten Parteien DC und PSI, aber auch eine Vielzahl weiterer Regierungs- und Oppositionsparteien, die Bestechungsgelder als Quelle der Parteienfinanzierung nutzten. Es entstand eine „Kultur des Verdachts“<sup>24</sup>, alle Parteiliten wurden als schuldig betrachtet. Insbesondere die großen Parteien hatten einen Schwund an Stammwählern zu beklagen und verloren zunehmend an Rückhalt in der Bevölkerung. Bei den Unterhauswahlen 1992 kam es zu einem starken Anstieg der Wechselwähler, so dass DC (29 Prozent) und PCI<sup>25</sup> (16 Prozent) ihr schlechtestes Ergebnis seit Ende des Zweiten Weltkriegs verzeichneten. Die Ende der 1980er Jahre

18 Sofern nicht anders gekennzeichnet, wurden alle Daten zu Wahlergebnissen und Parlamentsstrukturen der Online-Datenbank ParlGov database entnommen. *Holger Döring / Philip Manow*, Parliament and Government Composition Database (ParlGov): An Infrastructure for Empirical Information on Parties, Elections and Governments in Modern Democracies, 15. Oktober 2012, <http://www.parl.gov.org/static-static-2014/stable/index.html> (Abruf am 28. März 2014).

19 Hierzu zählten die Parteien Democrazia Cristiana, Partito Socialista Italiano, Partito Repubblicano Italiano, Partito Socialista Democratico Italiano sowie die Partito Liberale Italiano.

20 Vgl. *Peter Weber*, Wege aus der Krise: Wahlreform und Referenden in Italien, in: APuZ, 41. Jg. (1994), B 34, S. 20 – 27, S. 20.

21 Vgl. ebenda, S. 21; *Luigi Vittorio Ferraris*, Ist Italien eine neue Republik?, in: APuZ, 41. Jg. (1994), B 34, S. 3 – 9, S. 3.

22 *Stefan Köppl*, Politik in Italien: Vom Kartell zum Wettbewerb?, Baden-Baden 2011, S. 75.

23 Vgl. ebenda, S. 78 f.; *Peter Weber*, a.a.O. (Fn. 20), S. 20.

24 *Luigi Vittorio Ferraris*, a.a.O. (Fn. 21), S. 4.

25 Bei der Wahl 1992 trat sie unter dem neuen Namen Partito Democratico della Sinistra an.



neu formierte Lega Nord<sup>26</sup>, die sich als Anti-Parteien-Bewegung verstand und sich gegen die etablierten Parteien und deren Machenschaften stellte, landete mit landesweit knapp neun Prozent der Stimmen und 55 Sitzen einen Achtungserfolg. Dieses Resultat unterstrich die ablehnende Haltung der Bevölkerung gegenüber den „Machthabern“. Das Vertrauen in die parlamentarischen Parteien und das politische System Italiens war erschüttert; das Land stand vor einer Legitimationskrise. Als Hauptgrund für die drastischen Missstände in der Politik betrachteten die Bürger den fehlenden Regierungswechsel; da dies von der Fragmentierung des (parlamentarischen) Parteiensystems verursacht wurde, die ihrerseits Folge der geltenden Wahlregeln war, strebten sie eine grundlegende Veränderung des Wahlsystems an.<sup>27</sup>

### 3.2. Japan vor der Reform 1994

*Wahl- und Parteiensystem:* Seit Anfang des 20. Jahrhunderts erfolgte die Mandatsvergabe für das japanische Parlament, mit Ausnahme einer kurzen Unterbrechung nach dem Zweiten Weltkrieg, durch die Wahlregel der Single-Non-Transferable-Vote. In 117 Mehr-Personen-Wahlkreisen wurden jeweils drei bis fünf Sitze nach relativer Mehrheitswahl vergeben. Eine Partei konnte in jedem Wahlkreis beliebig viele Kandidaten aufstellen, die Wähler hatten jedoch nur eine Stimme zur Verfügung, so dass auch innerparteilich um Stimmen gekämpft wurde.<sup>28</sup> Da die Bevölkerungszahl zwischen den einzelnen Distrikten um bis zu 50 Prozent variierte, war kein gleicher Erfolgswert der Stimmen gegeben. Vermehrt gelang es Kandidaten mit relativ geringer Stimmenzahl Mandate zu erringen, während Kandidaten aus anderen Wahlkreisen trotz eines deutlich besseren Ergebnisses keinen Sitz erhielten.<sup>29</sup> Auf nationaler Ebene bildete sich nach nahezu allen Wahlen eine Alleinregierung einer Partei, die zwar die Bevölkerung nicht proportional repräsentieren konnte, dafür aber effektives Regieren ermöglichen sollte. Aufgrund der starken Kandidatenzentrierung des Wahlsystems war die Rolle der Parteien als sehr schwach einzuordnen. Individuelle Eliten rückten durch die gegebenen Wahlregeln in den Mittelpunkt; sie hatten im Parlament aufgrund der sehr geringen Macht des parteilichen Überbaues die Möglichkeit, entsprechend ihren eigenen Interessen zu handeln, losgelöst von parteilichen Zwängen.

*Legitimationskrise:* Ebenso wie in Italien sah sich auch die japanische Politik zu Beginn der 1990er Jahre mit einem hohen Maß an Korruption konfrontiert – und auch in Japan schien es sich hierbei um ein Phänomen zu handeln, das durch das Wahlsystem begünstigt wurde. Zum einen beförderte die durch die Wahlregeln hervorgerufene starke Personalisierung die Wiederwahlchancen der Amtsinhaber. Der Stimmen- und Sitzzuwachs neuer

26 Vor den Wahlen 1992 wurde sie unter dem Namen Lega Lombarda geführt.

27 Vgl. Roland Höhne, a.a.O. (Fn. 17), S. 222; Stefan Köppl, a.a.O. (Fn. 22), S. 82.

28 Vgl. Axel Klein, Das Wahlsystem als Reformobjekt. Eine Untersuchung zu Entstehung und Auswirkung politischer Erneuerungsversuche am Beispiel Japan, Bonn 1998, S. 49; Arend Lijphart / Rafael Lopez Pintor / Yasunori Sone, The Limited Vote and the Single Nontransferable Vote: Lessons from Japanese and Spanish Examples, in: Bernard Grofman / Arend Lijphart (Hrsg.), Electoral Laws and Their Political Consequences, New York 2003, S. 154 – 169.

29 Vgl. Axel Klein, a.a.O. (Fn. 28), S. 109 ff.

Kandidaten und kleinerer Parteien wurde erschwert, so dass es an regelmäßigen Regierungswechseln mangelte.<sup>30</sup> Zum anderen wurde durch die für jeden Kandidaten erforderliche Kautions in Höhe von bis zu zwei Millionen Yen (ca. 15.900 Euro) finanzielle Unterstützung von Seiten der Wirtschaft nötig; eine Kandidatur war also nur mit guten Netzwerken realisierbar. Da diese meist über mehrere Generationen Bestand hatten und zudem hohe Wiederwahlchancen gewährleisteten, beförderte das Wahlsystem die Entstehung von Korruption.<sup>31</sup> Die finanzielle Abhängigkeit der Eliten von der Wirtschaft rückte die Politik zunehmend in Richtung der Interessen der Geldgeber. In der Nachkriegszeit kam es in regelmäßigen Abständen zu Enthüllungen diverser Korruptionsskandale, und ein jeder ließ das Vertrauen in das politische System weiter schwinden. Der so genannte Recruit-Skandal 1988, bei dem Politiker im Gegenzug für finanzielle Vergünstigungen bei Bauvorhaben an Dividenden beteiligt und ihnen von Seiten der Unternehmer umfassende Finanzierungsmöglichkeiten für Aktienkäufe eingeräumt wurden, zerstörte das Vertrauen der Bürger in das politische System und führte zu einer weiteren Abnahme der ohnehin schwachen Parteibindungen.<sup>32</sup> Die vorhandene Unzufriedenheit der Bevölkerung wurde ferner bei der Unterhauswahl 1990 deutlich. So verlor die seit knapp vier Jahrzehnten an der Macht befindliche Regierungspartei Jiyū Minshutō (Liberal Democratic Party) 25 ihrer 300 Sitze, während die größte Oppositionspartei Nihon Shakai-tō (Japan Socialist Party) 51 Mandate hinzugewinnen konnte. Auch wenn dies nicht zum Regierungswechsel genügte, kann es als Ausdruck des zunehmenden Misstrauens der Bevölkerung gegenüber der Regierung gesehen werden. Darüber hinaus wurden öffentliche Rufe nach legislativen Reaktionen und konkreten Reformen des Wahlsystems laut. Da das geltende Wahlrecht eine starke finanzielle Abhängigkeit der japanischen Politiker von wirtschaftlichen Akteuren beförderte, galt es, dieses zu reformieren.<sup>33</sup>

### 3.3. Neuseeland vor der Reform 1993

*Wahl- und Parteiensystem:* Das neuseeländische Wahlsystem, das seit Mitte des 19. Jahrhunderts bis 1993 Anwendung fand, wurde als „virtually perfect example of the Westminster model of democracy“<sup>34</sup> angesehen. Die relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen resultierte stets in einer Mandatsmehrheit einer einzelnen Partei, ohne dass diese über die absolute Mehrheit an Stimmen verfügte, und ermöglichte ferner die Bildung stabiler Regierungen. Da die Mehrheitswahl eine strukturelle Barriere gegen die parlamentarische Repräsentation von Drittparteien darstellt, konsolidierte sich zu Beginn der 1930er Jahre ein Zwei-Parteien-System bestehend aus der Labour Party und der National Party. Kleineren Parteien wie Social Credit gelang lediglich in Hochburgen der vereinzelt Gewinn von Parlamentssitzen, was für die Mehrheitsverhältnisse der beiden großen Parteien jedoch un-

30 Vgl. Alan Renwick, a.a.O. (Fn. 16), S. 185.

31 Vgl. Raymond V. Christensen, Electoral Reform in Japan. How It Was Enacted and Changes It May Bring, in: Asian Survey, 34. Jg. (1994), H. 7, S. 589 – 605, S. 592.

32 Vgl. Axel Klein, a.a.O. (Fn. 28), S. 119.

33 Vgl. ebenda, S. 108.

34 Arend Lijphart, Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, New Haven 1984, S. 16.



erheblich war.<sup>35</sup> Kleinere politische Strömungen und soziale Gruppierungen waren somit nicht parlamentarisch repräsentiert beziehungsweise deutlich unterrepräsentiert. Dieser Mangel an Repräsentativität wurde bewusst in Kauf genommen, da die Mehrheitsregel das vorrangige Ziel erfüllte, stabile Regierungen hervorzubringen.

*Legitimationskrise:* Die Wahlen 1978 und 1981 ließen erste öffentliche Kritik an den Effekten der Mehrheitswahl aufkommen. Dies lag in erster Linie an der Umkehrung der Mehrheitsverhältnisse. Zwar konnte Labour bei beiden Urnengängen mit rund 40 Prozent die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinen, jedoch erhielt die National Party trotz geringerer Stimmenanteile aufgrund der Sitzverteilung in Einerwahlkreisen jeweils die Mandatsmehrheit mit elf (1978) beziehungsweise vier (1981) überschüssigen Sitzen. Das Wahlergebnis stand dem Willen des Volkes entgegen und stellte das Parlament und insbesondere die Regierung vor die Frage ihrer Legitimität.<sup>36</sup> Bereits seit den 1950er Jahren entsprach das Duopol der beiden großen Parteien nicht mehr den pluralen Präferenzen der Wählerschaft. Mit Ausnahme von maximal zwei Mandaten besetzten Labour und National alle Sitze<sup>37</sup>, wobei letztere in den meisten Fällen die Regierung stellte. Neben großen Veränderungen der Parteistärken im Parlament fehlte es an regelmäßigem Wechsel der Regierungsparteien.<sup>38</sup> Die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit den Auswirkungen des politischen Systems, die durch die Wahlen 1978 und 1981 verstärkt wurde, mündete in einem starken Vertrauensverlust der Bürger in das Wahlsystem. Sichtbar wurde dies durch ein Dealignment, was sich in einer abnehmenden Wahlbeteiligung und dem Erstarken kleinerer Parteien äußerte – wenn auch nicht in Veränderungen der Parlamentsstruktur. Die Wahl kleinerer Parteien, die aufgrund der Mehrheitsregel aussichtslos im Rennen lagen, so dass die Stimme für eine solche Partei als verschwendet angesehen werden konnte, kann als Zeichen des Protests gesehen werden.<sup>39</sup> Konnte Social Credit zu Beginn der 1970er Jahre sieben Prozent der Stimmen auf sich vereinen, so hatte sich dieser Wert bei der Wahl 1981 verdreifacht, auch wenn sie trotz steigender Stimmenanteile maximal zwei Sitze erhielten. Mit der Wahl von Social Credit und der 1987 neu formierten New Zealand Democratic Party setzten die Bürger ein Zeichen der Kritik am geltenden Wahlrecht, dessen starke disproportionale Wirkung die Legitimität der Regierung infrage stellte.

35 Vgl. *Carolyn Brummet*, Die Reform des neuseeländischen Wahlsystems. Ursachen, Prozeß, Auswirkungen, Frankfurt am Main 2000, S. 17 f.; *Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze*, Wahlsysteme der Welt. Daten und Analysen, München 1978, S. 109.

36 Vgl. *Nigel Roberts*, New Zealand: A Long-Established Westminster Democracy Switches to RP, in: *Andres Reynolds / Ben Reilly* (Hrsg.), The International IDEA Handbook of Electoral System Design, Stockholm 2002, S. 128 – 132, S. 129; *Sebastian Heer*, a.a.O. (Fn. 10), S. 54.

37 Die vier festgesetzten Sitze der Minderheit Maori werden hier ausgeklammert, da diese nur von Maori besetzt und gewählt werden konnten und zu keinem Zeitpunkt eine Auswirkung auf die Mehrheitsbildung hatten. Vgl. *Carolyn Brummet*, a.a.O. (Fn. 35), S. 21 f.

38 Vgl. ebenda, S. 31 ff.; *Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze*, a.a.O. (Fn. 35), S. 110.

39 Vgl. *David Denemark*, Political Accountability and Electoral Reform in New Zealand, in: *Asian Quarterly*, 68. Jg. (1996), H. 4, S. 96 – 114, S. 99; *Kathleen Bawn*, Voter Responses to Electoral Complexity: Ticket Splitting, Rational Voters and Representation in the Federal Republic of Germany, in: *British Journal of Political Science*, 29. Jg. (1999), H. 3, S. 487 – 505.

### 3.4. Kanada vor dem Reformversuch 2006

*Wahl- und Parteiensystem:* Bis heute wird das kanadische Parlament nach der Mehrheitsregel des First-Past-the-Post gewählt. Die Mandate werden, wie im neuseeländischen Fall vor 1993, nach relativer Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen vergeben. Die effektive Regierungsbildung wird dabei über die proportionale Repräsentation der Parteipräferenzen der Bevölkerung gestellt, was gerade im kanadischen Fall problematisch ist.<sup>40</sup> Die tiefe Spaltung der Gesellschaft entlang regionaler, ethnischer und sprachlicher Konfliktlinien führt zu einer starken Regionalisierung sowie einer herausragenden Rolle der Provinzen. Die starke regionale Betonung führt zudem zu einer für Mehrheitswahlssysteme ungewöhnlich hohen Fragmentierung des Parteiensystems.<sup>41</sup> Seit den Wahlen 1993 gelang es regelmäßig mindestens vier Parteien, Mandate zu erringen, 1997 und 2000 waren gar fünf Parteien mit einer zweistelligen Sitzzahl erfolgreich.

*Legitimationskrise:* Da das Mehrheitswahlrecht keine proportionale Repräsentation zulässt, ist der Rückhalt der Alleinregierung stets auf bestimmte Teile der kanadischen Bürgerschaft beschränkt. Durch die Zunahme sicherer Sitze bleibt häufig ein Wechsel der Wahlkreisgewinner aus, wodurch bestimmte Bevölkerungsteile und gar ganze Regionen dauerhaft nicht von der nationalen Regierung repräsentiert werden, beziehungsweise im Umkehrschluss diese nicht unterstützen.<sup>42</sup> Veränderungen in den Migrationsherkunftsländern ebenso wie der anhaltende Wertewandel verschärften die zwischen den Regionen verlaufenden Differenzen und Konfliktlinien.<sup>43</sup> Das föderale System mit drei Territorien und zehn Provinzen sichert insbesondere letzteren ein hohes Maß an Autonomie zu, so dass jede Region ein eigenes Parlament mit umfangreichen Gesetzgebungskompetenzen besitzt. Vor dem Hintergrund der geschilderten Probleme führt dies zu der in der Bevölkerung verbreiteten Ansicht, lediglich die Provinzregierung könne ihre Interessen adäquat vertreten.<sup>44</sup> Die nationale Regierung beziehungsweise das politisch schwache nationale Parlament sieht sich mit einem zunehmenden Legitimationsdefizit konfrontiert. Der wachsende Unmut der Bevölkerung zeigt sich besonders in der starken Abnahme der Wahlbeteiligung. Gaben Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre noch über Dreiviertel der Wahlberechtigten ihre Stimme ab, sank dieser Anteil bis zu Beginn der 2000er Jahre deutlich. Gerade die vier Wahlen zwischen 1993 (Wahlbeteiligung: 70 Prozent) und 2004 (61 Prozent) ließen das Vertrauen in das politische System erheblich sinken, nachdem Wahlergebnisse durch das Sitzverteilungsverfahren umgekehrt wurden. Zwar veränderte dies nicht die Regierungskonstellation, doch wurden einzelne kleinere Parteien aufgrund der im Mehrheitswahlssystem wichtigen

40 Vgl. *Lawrence LeDuc*, The Failure of Electoral Reform Proposals in Canada, in: *Political Science*, 61. Jg. (2009), H. 2, S. 21 – 40, S. 21.

41 Vgl. ebenda, S. 22; *Anthony Sayers*, The End of Brokerage? The Canadian Party System in the 21st Century, in: *Michael Whittington / Glen Williams* (Hrsg.), *Canadian Politics in the 21st Century*, Toronto 2008, S. 137 – 152, S. 137.

42 Vgl. *Lawrence LeDuc*, a.a.O. (Fn. 40), S. 22.

43 Vgl. *Mebis Kanji / Antoine Bilodeau*, Value Diversity and Support for Electoral Reform in Canada, in: *Political Science and Politics*, 39. Jg. (2006), H. 4, S. 829 – 836, S. 831; *Anthony Sayers*, a.a.O. (Fn. 41), S. 137.

44 Vgl. *Garth Stevenson*, Federalism and Intergovernmental Relations, in: *Michael Whittington / Glen Williams* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 41), S. 85 – 110, S. 85.

regionalen Verteilung der Wählerschaft systematisch benachteiligt.<sup>45</sup> Die Legitimität des Parlaments wurde verstärkt in Frage gestellt, gerade da die stark fragmentierten Strukturen und Bedürfnisse der Bevölkerung durch das angewandte Wahlsystem nicht angemessen repräsentiert wurden.<sup>46</sup>

3.5. Zusammenfassung der Ausgangssituationen

Die Ausgangssituationen der vier betrachteten Länder zeigten einige Gemeinsamkeiten (siehe Tabelle 1). Als wichtigster Punkt sind die Legitimationsdefizite zu nennen, die sich sowohl auf die gewählte Regierung als auch auf das gesamte politische System bezogen. Gerade der Mangel an Regierungswechseln verstärkte dieses Problem, so dass grundlegende Veränderungen in Form von umfassenden Wahlsystemreformen notwendig wurden. Die starke Disproportionalität in Ländern mit reiner Mehrheitswahl führte zu Umkehrungen der Mehrheitsverhältnisse sowie zur mangelnden Repräsentation großer Bevölkerungsteile. Auch wenn dies nicht das primäre Ziel einer Mehrheitswahl ist, sorgte dieser Umstand für zunehmenden Unmut in der Bevölkerung. In Japan und Italien hingegen bestand das Hauptproblem in der engen Verflechtung von Wirtschaft und Politik, wodurch Korruption befördert wurde. In allen vier Ländern wurde das Wahlsystem als Ursache für die Missstände identifiziert, und Rufe nach einem Wahlsystemwandel wurden laut, der diese korrigieren und der Regierung neue Legitimität verleihen sollte.

Tabelle 1: Vergleich der Ausgangssituationen und Defizite			
Italien (Verhältniswahl)	Japan (SNTV*)	Neuseeland (Mehrheitswahl)	Kanada (Mehrheitswahl)
Legitimationsdefizit	Legitimationsdefizit	Legitimationsdefizit	Legitimationsdefizit
Mangelnder Regierungswechsel	Mangelnder Regierungswechsel	Mangelnder Regierungswechsel	Mangelnder Regierungswechsel
Korruption	Korruption	Umgekehrte Mehrheitsverhältnisse	Umgekehrte Mehrheitsverhältnisse
Fragmentierung und Heterogenität des Parteiensystems	Starke Personalisierung	Starke Disproportionalität (zu Lasten kleiner Parteien)	Starke Disproportionalität und Regionalisierung
* Single-Non-Transferable-Vote			
Quelle: Eigene Darstellung.			

45 Die Partei Bloc Québécois erhielt stets einen deutlich höheren Sitzanteil, als ihr nach Stimmen zustehen würden. Trotz (deutlich) höherer Stimmanteile entfielen auf RPC (1993), NDP (1997, 2004) und PCP (1997 und 2000) signifikant weniger Mandate. Vgl. *Jonathan Rodden*, The Geographic Distribution of Political Preferences, in: *Annual Review of Political Science*, 13. Jg. (2010), H. 1, S. 321 – 340.

46 Vgl. *Mebs Kanji / Antoine Bilodeau*, a.a.O. (Fn. 43), S. 834; *Lawrence LeDuc*, a.a.O. (Fn. 40), S. 22; *Michael M. Atkinson / David C. Docherty*, Parliament and Political Success in Canada, in: *Michael Whittington / Glen Williams* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 41), S. 3 – 27, S. 4.

#### 4. Reformbestrebungen und Ergebnis

##### 4.1. Die Reform des italienischen Wahlsystems 1993

*Reformprozess:* Der erfolgreiche Kampf gegen Korruption im italienischen Parlament benötigte eine grundlegende Veränderung des politischen Systems. Die Unzufriedenheit der Bevölkerung nahm stetig zu, jedoch fand sie keine Möglichkeit der Kanalisierung, um aktiv politische Veränderungen zu bewirken. Auch Wahlverluste der großen Parteien im mittleren einstelligen Bereich brachten aufgrund der breiten Regierungskoalition keinen Regierungswechsel mit sich. Die Fünf-Parteien-Regierung war nicht gewillt, ihre Vormachtstellung durch Wahlrechtsreformen aufs Spiel zu setzen, so dass auch die sinkenden Popularitätswerte in Umfragen nur symbolischen Wert hatten. Reformbedarf sahen nicht nur die Bürger, sondern auch einzelne Parteiliten, wobei diese aber keine parlamentarischen Mehrheiten für Veränderungen mobilisieren konnten. Der Christdemokrat *Mario Segni* machte sich bereits 1986 für die Einführung von Einerwahlkreisen stark, um der wachsenden Fragmentierung entgegenzuwirken und eine stabile Regierungsbildung zu ermöglichen. Zur Vereinigung der Befürworter aus Politik und Wirtschaft gründete er die Lega per il collegio uninominale (Liga für Einerwahlkreise).<sup>47</sup> Diese Liga erfreute sich eines rapiden Zuwachses und großen Zuspruchs von Seiten der Bevölkerung. Zwar war eine Gesetzesinitiative zum Wahlsystemwandel im Parlament aussichtslos, jedoch gelang es der Liga, gemeinsam mit der Bevölkerung, mithilfe eines anderen Instruments Druck auf die reformresistente Regierung aufzubauen: mit einem Volksbegehren. Die italienische Verfassung gestattete lediglich Referenden zur Annullierung von Gesetzen, nicht jedoch zu ihrer Initiierung. *Segni* gelang es, die öffentliche Missgunst gegen das vorhandene Wahlsystems zu bündeln und in einem ersten Referendum 1991 mit einer Mehrheit von 96 Prozent (Wahlbeteiligung: 63 Prozent) die Abschaffung der Präferenzstimmen einzuleiten, so dass jeder Wähler bei der folgenden Wahl nur noch eine Stimme zur Verfügung hatte.<sup>48</sup> Dieser erste Erfolg erwies sich als „politische Bombe“<sup>49</sup> und verstärkte den öffentlichen Druck hin zu einer grundlegenden Wahlsystemreform, wenngleich die Parteiliten dazu weiterhin nur sehr bedingt bereit waren. Allein weitere drohende Volksabstimmungen zwangen die Regierung, ernsthaft nach Lösungen zu suchen. Der Korruptionsskandal 1992, bei dem Regierungspolitiker Bestechungsgelder für die gezielte Verteilung öffentlicher Aufträge annahmen, erschütterte die ohnehin schlechte Beziehung zwischen Parteiliten und Bürgern.<sup>50</sup> Weiterer Druck wurde durch ein im Folgejahr abgehaltenes zweites Volksbegehren aufgebaut und politische Veränderungen somit erzwungen. Diesmal wandte sich die Liga unter *Segni* gegen das Wahlrecht des Senats und forderte die Aufhebung der dort angewandten Verhältniswahl. Die Bevölkerung sprach sich erwartungsgemäß erneut für die Änderung des Wahlrechts aus (83 Prozent bei einer Wahlbeteiligung von 77 Prozent). Das daraus resultierende neue Wahlrecht für den Senat kombinierte Mehrheits- und Verhältniswahlelemente. Aufgrund des starken Bikameralismus waren große Unterschiede in den Wahlmechanismen der beiden Kammern, die seinerzeit nahezu gleiche Macht besaßen – nicht

47 Vgl. *Alan Renwick*, a.a.O. (Fn. 16), S. 171.

48 Vgl. ebenda, S. 173; *Stefan Köppl*, a.a.O. (Fn. 22), S. 83.

49 Vgl. *Peter Weber*, a.a.O. (Fn. 20), S. 22.

50 Vgl. *Stefan Köppl*, a.a.O. (Fn. 22), S. 78.

zuletzt bedurfte die Regierung des Vertrauens beider Häuser –, undenkbar. Der unvermindert starke Druck der Öffentlichkeit veranlasste die Regierung dazu, das neue Wahlrecht zum Senat auch für die Parlamentswahlen zu übernehmen.<sup>51</sup>

*Das neue Wahlsystem:* Das neu etablierte italienische Zwei-Stimmen-Wahlrecht kann als Mischwahlsystem mit starker Persönlichkeitskomponente klassifiziert werden. 75 Prozent der Parlamentssitze werden über die Erststimme per relativer Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen vergeben. Die dadurch hervorgerufene Disproportionalität wird durch das Auffüllen der restlichen Sitze mittels Verhältniswahl (Zweitstimme) in gewissem Maße korrigiert.<sup>52</sup> Die Zweitstimmen der Parteien werden hierzu auf nationaler Ebene aggregiert, wobei Parteien mit siegreichen Kandidaten (Erststimme) in den jeweiligen Wahlkreisen nur der in der Erststimme vorhandene Stimmenvorsprung des eigenen Kandidaten vor dem ersten Unterlegenen gutgeschrieben wird. Kleineren Parteien wird somit eine bessere Chance auf den Gewinn von Mandaten eingeräumt, sofern sie die nationale Sperrklausel (vier Prozent Stimmenanteil) überwinden.

Im Gegensatz zum alten Verhältniswahlsystem bietet das neue Mischwahlsystem restriktivere Zugangshürden, um zu starker Fragmentierung entgegenzuwirken, sowie die Möglichkeit der stabileren Regierungsbildung durch die Betonung der Mehrheitskomponente. Ungeachtet des dominierenden Mehrheitselements und der verschärften Sperrklausel gelang es jedoch in der Folgezeit nicht, dem hohen Zersplitterungsgrad des Parlaments entgegenzuwirken.

An dieser Stelle sei angemerkt, dass das 1994 erstmals angewandte Wahlsystem bereits 2005, nach gerade einmal drei Wahlen, erneut geändert wurde. Seit 2006 wird das italienische Parlament wieder nach den Regeln der Verhältniswahl gewählt, wobei eine vierprozentige Sperrklausel sowie eine Mehrheitsprämie für den Wahlsieger Regierungsstabilität sichern sollen. Am 1. Juli 2016 tritt, nach abermals lediglich drei Wahlen, ein neues Wahlrecht in Kraft, das durch einen garantierten Sitzanteil für die siegreiche Partei dieser eine parlamentarische Mehrheit sichert.<sup>53</sup>

51 Vgl. *Alan Renwick*, a.a.O. (Fn. 16), S. 176; *Peter Weber*, a.a.O. (Fn. 20), S. 25.

52 Vgl. ebenda, S. 23 f.; *Stefan Köppl*, a.a.O. (Fn. 22), S. 84; *Alan Renwick*, a.a.O. (Fn. 16), S. 176.

53 Auch wenn sich dieser Beitrag auf die Betrachtung des ersten Wahlsystemwandels beschränkt, ist auf eine Besonderheit der jüngsten Reform hinzuweisen: Mit dem Corte costituzionale tritt ein weiterer Akteur im Reformprozess auf. So urteilte das italienische Verfassungsgericht 2014, dass das angewandte Wahlrecht verfassungswidrig sei. Insbesondere bezog es sich dabei auf den Mehrheitsbonus sowie die geschlossenen Listen in ihrer geltenden Form. Auch wenn die Verfassungsgerichte bei den vier hier analysierten Reformen keinen Einfluss nahmen, sollten sie in späteren Untersuchungen berücksichtigt werden. Wie der jüngste italienische Fall zeigt, bietet die Anrufung der (Verfassungs-)Gerichte sowohl für Bürger als auch Eliten eine Möglichkeit, politische Veränderungen zu bewirken. Vgl. *Erik Longo / Andrea Pin*, Don't Waste Your Vote (Again!). The Italian Constitutional Court's Decision on Election Laws: An Episode of Strict Comparative Scrutiny. ICON-S Working Paper, Nr. 10 (2015), S. 9f.; *Gianfranco Pasquino*, The 2013 Election and the Italian Political System, in: *Journal of Modern Italian Studies*, 19. Jg. (2014), H. 4, S. 424 – 437, S. 434; vgl. *Roberto D'Alimonte*, The New Italian Electoral System: Majority-assuring but Minority-friendly, in: *Contemporary Italian Politics*, 7. Jg. (2015), H. 3, S. 286 – 292, S. 286; *Gianfranco Pasquino*, Italy Has yet Another Electoral Law, in: *Contemporary Italian Politics*, 7. Jg. (2015), H. 3, S. 293 – 300, S. 294 f.

#### 4.2. Die Reform des japanischen Wahlsystems 1994

*Reformprozess:* Das politische System Japans befand sich in einer Glaubwürdigkeitskrise und war tief von Korruptionsaffären erschüttert. Insbesondere der Recruit-Skandal 1988 ließ das Vertrauen in die seit Mitte der 1950er Jahre regierende Jiyū Minshutō zunehmend schwinden. Diese war bemüht, wie auch schon in der Vergangenheit, durch kleinere Wahlrechtsreformen das Vertrauen der Bevölkerung zurückzugewinnen, und rief im Folgejahr zwei Gremien ins Leben: den Advisory Council on Political Reform und das Political Reform Committee.<sup>54</sup> Entgegen der Erwartung gelang es jedoch nicht, die öffentliche Ruhe wiederherzustellen. *Ichirō Ozawa*, einer der führenden Politiker der Liberaldemokraten, machte sich gemeinsam mit einer Gruppe junger Reformer für eine umfassende Wahlsystemänderung stark, um die Defizite des politischen Systems auszubessern.<sup>55</sup> Innerhalb seiner Partei fanden seine Bemühungen wenig Anklang, da befürchtet wurde, sie würden die lange Zeit unangefochtene Vormachtstellung der eigenen Partei gefährden. Auch von Seiten der Bevölkerung wurde *Ozawas* Bestrebungen aufgrund der negativen Erfahrungen der Vergangenheit mit Skepsis begegnet. Erst der Korruptionsskandal 1992 führte zu einer Annäherung der stetig unzufriedener werdenden Bürger mit dem Reformen. Nachdem rund 60 Fraktionsmitglieder wegen Steuerhinterziehung angeklagt worden waren, da sie Spenden einer Speditionsfirma in Höhe von insgesamt 500 Millionen Yen aufgrund der deutlichen Überschreitung der jährlichen Spendenhöchstgrenze von 1,5 Millionen unterschlagen hatten, wurden öffentliche Rufe nach politischen Reformen laut, die insbesondere das Wahlsystem betrafen. Vermehrt hielten Politiker der Regierungspartei dem öffentlichen Druck nicht stand und legten ihre Ämter nieder. Die Opposition nutzte diese Gelegenheit und erzwang mit einem Misstrauensvotum die Absetzung der Regierung.<sup>56</sup> In den darauf folgenden Neuwahlen 1993 sprachen sich die Wähler klar für einen Wahlsystemwandel aus. Die liberaldemokratische Jiyū Minshutō verlor erstmals seit 38 Jahren ihre Mehrheit (- 52 Sitze, - zehn Prozentpunkte Stimmenanteil), und auch die sozialistische Nihon Shakai-tō, die Reformen ablehnte, erlitt Verluste in ähnlicher Größenordnung (- 66 Sitze, - neun Prozentpunkte). Demgegenüber profitierten reformwillige und im Zuge der Reformbestrebungen neu formierte Parteien, so dass einer Koalition, bestehend aus sieben ehemaligen Oppositions- und neu formierten Parteien, die Regierungsübernahme gelang. Zwar hatten die Akteure dieser Regierung stark divergierende Vorstellungen bezüglich der bevorstehenden Wahlsystemreform; es stand jedoch außer Frage, dass der deutlich zum Ausdruck gebrachte Wille des Volkes nach einer Abkehr vom geltenden System vollzogen werden sollte. Die kritische Berichterstattung der Medien, die sich klar zugunsten der Reformer positionierten, verdeutlichte den öffentlichen Druck, dem die neue Regierung ausgesetzt war.<sup>57</sup> Bereits nach wenigen Monaten verabschiedete das Kabinett unter Führung der neu formierten Partei Nihon Shintō (Japan New Party) ein neues Wahlrecht, das im März 1994 in Kraft trat.

*Das neue Wahlsystem:* Das neue japanische Wahlsystem kombiniert in Form eines Zwei-Stimmen-Wahlrechts Elemente der Mehrheits- und Verhältniswahl und soll die von der

54 Vgl. *Alan Renwick*, a.a.O. (Fn. 16), S. 181.

55 Vgl. ebenda, S. 183.

56 Vgl. ebenda, S. 187; *Raymond V. Christensen*, a.a.O. (Fn. 31), S. 597 f.

57 Vgl. *Alan Renwick*, a.a.O. (Fn. 16), S. 189; *Axel Klein*, a.a.O. (Fn. 28), S. 116.



SNTV-Wahl bekannten Auswirkungen verhindern. Mittels relativer Mehrheitswahl werden 60 Prozent der Abgeordneten gewählt, so dass die personalisierte Komponente weiterhin wichtig ist. Die übrigen 40 Prozent der Mandate werden per Verhältniswahl in elf Blöcken<sup>58</sup> zugeteilt. Hierdurch wird zum einen die durch die Mehrheitswahl hervorgerufene Disproportionalität abgeschwächt, ohne sie allerdings vollständig auszugleichen. Beide Komponenten funktionieren unabhängig voneinander und werden nicht miteinander verrechnet, weshalb das neue Wahlrecht auch als Grabenwahlsystem bezeichnet wird.<sup>59</sup>

Durch das Verhältniswahlelement erfuhren die Parteien eine Stärkung. Der stark ausgeprägte Individualismus, der die Korruption befördert hatte, sollte eingedämmt werden, spielt aber weiterhin eine zentrale Rolle im neuen Wahlsystem, nicht zuletzt, da über die Hälfte der Parlamentsmitglieder direkt über das Mehrheitselement gewählt wird.

#### 4.3. Die Reform des neuseeländischen Wahlsystems 1993

*Reformprozess:* Der neuseeländische Justizminister *Geoffrey Palmer* briefte kurz nach dem Wahlerfolg und der Regierungsübernahme seiner Labour-Partei 1984 die Royal Commission of Electoral Reform and Party Financing ein, um das Wahlsystem, das seiner Partei zwei Mal die Regierungsbildung trotz Stimmenmehrheit vorenthalten hatte, zu reformieren.<sup>60</sup> Aufgabe der Kommissionmitglieder war es, unabhängig voneinander Vorschläge zu erarbeiten, um die vorhandenen (Legitimations-)Defizite zu beseitigen. Dazu wurde eine Vielzahl von Anhörungen, Untersuchungen und Studienreisen in Länder<sup>61</sup> unternommen, in denen verschiedene Wahlsystemformen praktiziert wurden.<sup>62</sup> Der Vorschlag der Kommission, ein Mischwahlsystem einzuführen, das Mehrheits- und Verhältniswahlelemente kombiniert und die Proportionalität verbessert, fand bei den Eliten der Labour Party wenig Anklang.<sup>63</sup> Trotz der negativen Erfahrungen, die sie mit dem aktuellen System gemacht hatten, befürchteten sie zukünftige Einbußen ihrer politischen Macht. Hatte sich die Unzufriedenheit der Bevölkerung und ihre Kritik am politischen System nach der Etablierung der Kommission gelegt, so stieg der öffentliche Unmut Ende der 1980er Jahre wieder, da Reformen ausblieben. Der Rückhalt und das Vertrauen in die beiden großen Parteien, die bis in die 1970er Jahre gemeinsam nahezu alle Stimmen auf sich vereinen konnten, sanken drastisch.<sup>64</sup> Die Bürger sahen sich von ihnen nicht mehr angemessen repräsentiert, hatten aber neben der Protestwahl kleiner Parteien keine Möglichkeit, aktiv in die politische Gestaltung einzugreifen.

58 Die Bezeichnung Block beschreibt einen Wahlkreis, in dem Abgeordnete per Verhältniswahl gewählt werden. Bis zu 33 Mandate werden proportional zum Stimmsergebnis der Parteien im Wahlkreis vergeben. Vgl. *Axel Klein*, a.a.O. (Fn. 28), S. 178.

59 Vgl. ebenda, S. 177 ff.; *Robert G. Moser / Ethan Scheiner*, a.a.O. (Fn. 3), S. 64.

60 Vgl. *Jack H. Nagel*, What Political Scientists Can Learn from the 1993 Electoral Reform in New Zealand, in: *Political Science and Politics*, 27. Jg. (1994), H. 3, S. 525 – 529, S. 526.

61 Hierzu zählten Australien, Großbritannien, Kanada (alle reine Mehrheitswahlsysteme), Irland (Single-Transferable-Vote) und Westdeutschland (Mischwahlsystem).

62 Vgl. *Alan Renwick*, a.a.O. (Fn. 16), S. 198.

63 Vgl. *Jonathan Boston*, Electoral Reform in New Zealand: The Report of the Royal Commission, in: *Electoral Studies*, 6. Jg. (1996), H. 2, S. 105 – 114; *Nigel Roberts*, a.a.O. (Fn. 36), S. 130.

64 Vgl. *Carolyn Brummet*, a.a.O. (Fn. 35), S. 30.

Erst ein live ausgestrahltes TV-Interview mit Premierminister *David Russell Lange* im Wahlkampf 1987 brachte die Reformbewegung unaufhaltsam ins Rollen. Darin versprach er fälschlicherweise, im Falle einer Wiederwahl ein Referendum zu einer Wahlsystemreform anzuberaumen.<sup>65</sup> Da die Regierung das Vertrauen der Bevölkerung jedoch verspielt hatte, versuchte die Opposition ihrerseits, aus diesem Versprechen Profit zu schlagen und sagte ebenfalls ein Referendum zu für den Fall ihres Wahlsiegs. „No one at that time believed that a referendum on electoral reform would in fact deliver radical change.“<sup>66</sup> Stattdessen sah die National Party in diesem Schritt die Möglichkeit für eine milde Verfassungsreform, durch die sie kurzfristig und mit wenig Risiko die amtierende Regierung ablösen könnte – zumindest Letzteres war von Erfolg gekrönt. Diverse Lobbygruppen nahmen die Versprechen eines Referendums zum Anlass, um die Bevölkerung für eine Wahlsystemänderung zu mobilisieren. Da diese Thematik durch die Royal Commission bereits bekannt war, fanden die Reformvorschläge großen Zuspruch: In einem ersten Referendum 1992 sprachen sich 85 Prozent (Wahlbeteiligung: 55 Prozent) für einen Wechsel des Wahlsystems aus.<sup>67</sup> Davon befürworteten 70 Prozent ein Mixed-Member Proportional System, also ein Mischwahlsystem nach deutschem Vorbild. In einem zweiten Referendum<sup>68</sup>, das zeitgleich mit der Wahl 1993 abgehalten wurde, fiel das Ergebnis weniger eindeutig aus, doch sprachen sich knapp 54 Prozent für das neue Mischwahlsystem aus.<sup>69</sup>

*Das neue Wahlsystem:* Das neue neuseeländische Zwei-Stimmen-Wahlrecht, das 1996 erstmals zur Anwendung kam, ergänzt die bereits angewandte Mehrheitswahl um die Verhältniswahlkomponente. Mit der Erststimme werden 71 Mandate in Einerwahlkreisen nach relativer Mehrheitswahl vergeben. Die neu eingeführte Zweitstimme, mit der nicht Kandidaten sondern Parteien nach den Regeln der Verhältniswahl gewählt werden, gleicht die durch die Mehrheitskomponente entstandene Disproportionalität aus und ermöglicht eine angemessene, proportionale Repräsentation der Bevölkerung. Da die über die Erststimme vergebenen Mandate von den Verhältniswahlsitzen abgezogen werden, richtet sich die Sitzverteilung zahlenmäßig allein nach der Verhältniswahl, die Mehrheitskomponente hat lediglich Einfluss auf einen Teil der personellen Besetzung. Dem Verhältniswahlelement kommt somit eine gesteigerte Bedeutung zu, wobei eine fünfprozentige Sperrklausel vor der Zersplitterung des Parlaments schützen soll. In einem von der Regierung initiierten Referendum bestätigte die neuseeländische Bevölkerung im Jahr 2011 ihre Zufriedenheit mit dem neu etablierten Wahlsystem und sprach sich mit einer Mehrheit von 56 Prozent für die Beibehaltung des Mixed-Member Proportional Systems aus.<sup>70</sup>

65 Vgl. *Jack H. Nagel*, a.a.O. (Fn. 60), S. 526; *Alan Renwick*, a.a.O. (Fn. 16), S. 201.

66 *Alan Renwick*, a.a.O. (Fn. 16), S. 203.

67 Das Referendum beinhaltete zwei Fragen: (1) Soll das aktuelle Wahlsystem beibehalten werden? (2) Im Falle eines bevorstehenden Wahlsystemwandels, welche der vier Optionen befürworten Sie: Grabenwahlsystem (Mixed-Member Majoritarian); Single-Transferable-Vote; Mischwahlsystem (Mixed-Member Proportional); Präferenzwahl (Alternative Vote)? Vgl. ebenda, S. 204.

68 Dieses Referendum gab dem Wähler zwei Optionen: Beibehaltung des Status Quo oder die Einführung eines Mixed-Member Proportional-Wahlsystems. Vgl. ebenda, S. 204.

69 Vgl. ebenda, S. 205; *Carolyn Brummet*, a.a.O. (Fn. 35), S. 20; *David Denemark*, a.a.O. (Fn. 39), S. 100 f.

70 Vgl. *Janine Hayward*, *Anger and Constraint? New Zealand's Electoral Politics 1992-2014*, in: *Representation*, 51. Jg. (2015), H. 2, S. 205 – 217, S. 210.

#### 4.4. Die gescheiterte Reform des kanadischen Wahlsystems 2006

*Reformprozess:* Während in den drei vorherigen Fällen die Reformbemühungen Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre ihren Ursprung und Höhepunkt fanden, setzten diese in Kanada erst rund ein Jahrzehnt später ein. Nach den bereits angeführten Wahlen 1993, 1997, 2000 und 2004, in denen die Ergebnisse durch das Sitzverteilungsverfahren umgekehrt wurden, wuchs die Kritik der Bevölkerung am gültigen Wahlsystem. Die Legitimität des gewählten Parlaments wurde infrage gestellt, auch in Anbetracht der zunehmenden gesellschaftlichen Heterogenität, die sich im Parlament nicht widerspiegelte. Der öffentliche Wunsch nach einem Wahlsystemwandel bezog sich in erster Linie jedoch nicht auf das nationale Parlament, sondern vornehmlich auf die Parlamente der Provinzen, da diese in der Bevölkerung einen hohen Stellenwert genossen.<sup>71</sup> Finanzminister *Paul Martin*, Mitglied der regierenden Liberal Party of Canada, nahm die aufgeworfenen Legitimitätsfragen zum Anlass, das nationale Wahlsystem zu überdenken, und berief 2001 die Law Commission ins Leben. In ihrem Abschlussbericht 2004 sprach diese sich klar gegen die angewandte Mehrheitswahl und für ein Mixed-Member Proportional System aus und berief sich auf die guten Erfahrungen, die Neuseeland mit eben diesem Wechsel des Wahlsystems verzeichnen konnte. Ehe die Regierung ernsthafte Schritte in Richtung einer nationalen Wahlreform unternehmen konnte, wurde sie bei der Wahl 2006 gestoppt. Durch die Regierungsübernahme der Conservative Party of Canada, die mit einem Zuwachs von 25 Sitzen (bei einem Stimmenzuwachs von sieben Prozentpunkten) die Liberal Party of Canada (- 32 Sitze bei - sieben Prozentpunkten Stimmenanteil) als einzigen Befürworter einer Reform in die Opposition verbannte, schloss sich das Gelegenheitsfenster für einen Wahlsystemwechsel bereits, bevor konkrete Entscheidungen getroffen werden konnten. Inwiefern eine Reform bei Weiterführung der *Martin*-Regierung vollzogen worden wäre, bleibt fraglich, wenngleich in der kanadischen Geschichte nie ernsthafter über einen solchen Systemwandel nachgedacht wurde.<sup>72</sup>

Zeitgleiche Reformbestrebungen in den Provinzen deuten darauf hin, dass eine Abkehr von der Mehrheitswahl trotz der Unzufriedenheit mit dem System in der Bevölkerung nicht mehrheitsfähig gewesen wäre. Fünf der zehn Provinzen erwogen Reformen, in drei Regionen wurden gar Referenden abgehalten, doch kam es in keiner Provinz zu einem Systemwandel. Selbst in British Columbia und Ontario, in denen „wrong-winner-elections“ auftraten und die Bevölkerung gesteigerten Unmut mit dem aktuellen Wahlsystem zum Ausdruck brachte, waren die Referenden 2005, 2007 und 2009 nicht erfolgreich.<sup>73</sup> Ausschlaggebend hierfür waren zwei Faktoren: erstens die gezielte Isolation der eigens einberufenen Citizens' Assemblies. Mit der Einführung dieser Versammlung ging die Provinzregierung auf den Wunsch der Bevölkerung ein; durch die anschließende Abschottung wurden

71 Vgl. *Lawrence LeDuc*, a.a.O. (Fn. 40), S. 24.

72 Vgl. ebenda, S. 23.

73 In Ontario (2007) sprach sich die Mehrheit von 63 Prozent für die Beibehaltung der Mehrheitswahl aus. Das Referendum im British Columbia (2005) scheiterte mit 57 Prozent Zustimmung am von der Regierung festgesetzten Threshold (60 Prozent Ja-Stimmen erforderlich). In einem zweiten Referendum (2009) wurde der diskutierte Wahlsystemwechsel endgültig abgelehnt (nur 39 Prozent stimmten für ein neues Wahlsystem) und von der Agenda gestrichen. Vgl. *Lawrence LeDuc*, a.a.O. (Fn. 40); vgl. *Mehs Kanji / Antoine Bilodeau*, a.a.O. (Fn. 37), S. 834; *Lawrence LeDuc*, Electoral Reform and Direct Democracy in Canada: When Citizens Become Involved, in: *West European Politics*, 34. Jg. (2011), H. 3, S. 551 – 567.

Änderungsvorschläge jedoch weitgehend von der Bevölkerung ferngehalten, da die führenden Politiker diese nicht befürworteten. Somit mangelte es den Bürgern an Informationen über die Auswirkungen eines möglichen Wahlsystemwechsels beziehungsweise über die Ziele des Referendums, auch weil es an Bürgerbewegungen und Lobbygruppen, welche über diese aufklärten, fehlte.<sup>74</sup> Zweitens prägten die Medien ein negatives Bild einer möglichen Reform. Aufgrund der mangelnden Informiertheit war die Berichterstattung durch große Skepsis geprägt, die die Medien an die Bevölkerung weitergaben. Da die möglichen positiven Auswirkungen einer Reform nirgends publik gemacht wurden, stand diese stets in einem schlechten Licht, was in einer ablehnenden Haltung der Bevölkerung mündete.<sup>75</sup>

Trotz vorhandenen Reformbedarfs, Unzufriedenheit der Bevölkerung und Initiativen einzelner Politiker konnte eine Abkehr von der relativen Mehrheitswahl für das kanadische Parlament nicht erreicht werden. Der Regierungswechsel 2006 verhinderte dies. Die Ergebnisse der Bestrebungen in den Provinzen zeigen, dass es an Informationskampagnen und insbesondere einer gezielten Interaktion der Reformer mit der Bevölkerung fehlte, um einen Wahlsystemwechsel, wie er in anderen Ländern vollzogen wurde, auch in Kanada zu realisieren.

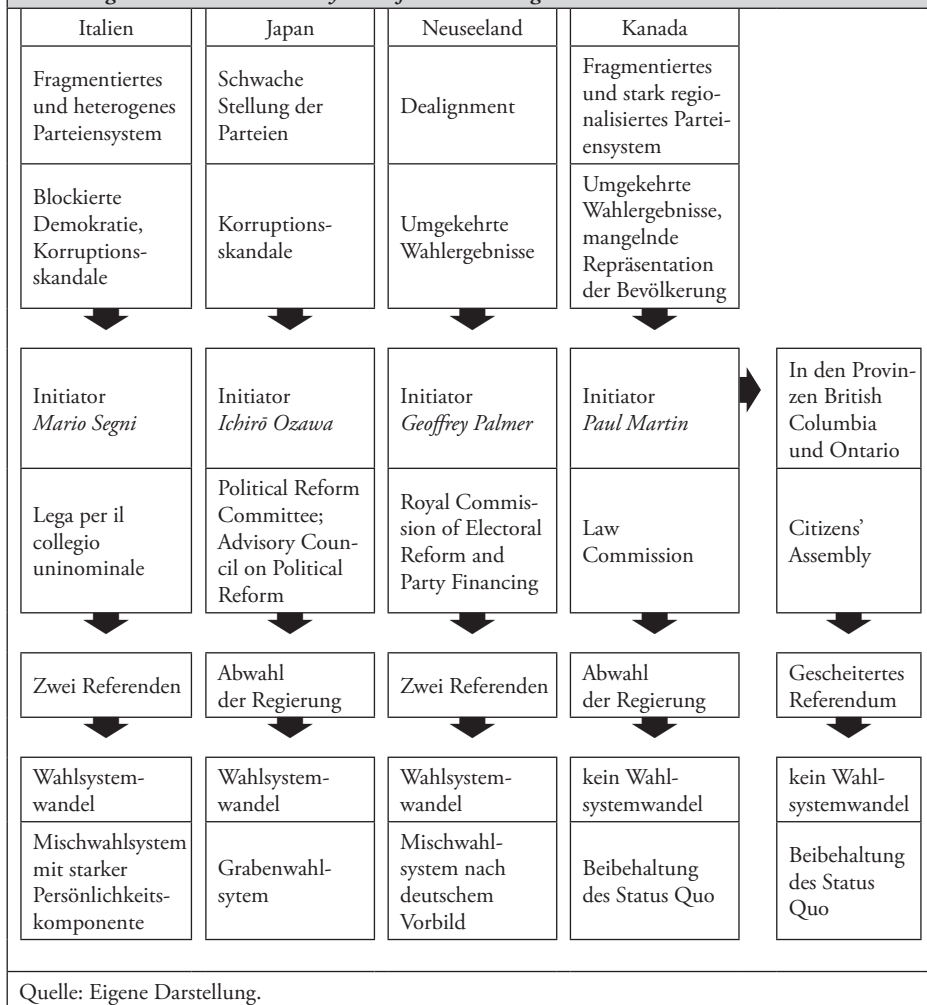
## 5. Vergleich der Reformbestrebungen

Legitimationsdefizite, Politikverdrossenheit und massive Vertrauensverluste der Bevölkerung in politische Institutionen, Parteiliten oder gar das gesamte politische System führten in den Ländern Italien, Japan, Neuseeland und Kanada zu Versuchen, das Wahlsystem zu verändern. Hierbei folgten alle vier Fälle bis zu einem bestimmten Zeitpunkt einem ähnlichen Muster, ehe die Bestrebungen in Kanada vorzeitig gestoppt wurden (siehe Abbildung 2). Da die gewählten Amtsinhaber keine Ambitionen zeigten, die geltenden Regeln, die sie mit politischer Macht ausstatteten, zu verändern, bedurfte es außerparlamentarischer Kräfte, um eine Abkehr vom aktuellen Wahlsystem, das große Defizite hervorbrachte, zu erreichen. Korruptionsskandale, durch Disproportionalität verzerrte oder gar umgekehrte Wahlergebnisse sowie mangelnde Repräsentativität schwächten die Beziehung zwischen Politikern und Bevölkerung und führten zu öffentlichem Drängen auf Veränderung. Um diesen diffusen Wunsch in die Tat umzusetzen, benötigte es Parteiliten, die dieses Vorhaben unterstützten, sowie das Veränderungspotential bündelten und kanalisieren. Meist handelte es sich um Politiker kleinerer Parteien, die vom geltenden Wahlrecht benachteiligt wurden. Da diese Reformer keine parlamentarische Mehrheit erzielen konnten, waren sie auf die Unterstützung der Bevölkerung angewiesen, ebenso wie die Bevölkerung auf die Expertise und strukturelle Vereinigung des Reformwillens dieser Politiker angewiesen war. Nur ein solches Zusammenspiel eröffnete die Möglichkeit, gezielten Druck auf die Amtsinhaber auszuüben und diese zu ernsthaften Reformüberlegungen zu zwingen. Gerade der Einfluss von Lobbygruppen, Bürgerbewegungen und Medien ist hierbei nicht zu unterschätzen, da sie über die angestrebten Neuerungen informieren und aufklären müssen, um das Aufkommen einer negativen und ablehnenden Haltung der unbekannten und intrans-

74 Vgl. *Lawrence LeDuc*, a.a.O. (Fn. 40), S. 40; *ders.*, Electoral Reform and Direct Democracy in Canada, a.a.O. (Fn. 73), S. 558.

75 Vgl. *Lawrence LeDuc*, a.a.O. (Fn. 40), S. 30; *ders.*, Electoral Reform and Direct Democracy in Canada, a.a.O. (Fn. 73), S. 558 ff.

Abbildung 2: Prozesse der Wahlsystemreformen im Vergleich



parenten Veränderungen – wie in den kanadischen Provinzen – zu verhindern. Auch wenn sich der Großteil der Amtsinhaber weiterhin gegen Veränderungen des Status Quo positionierte, sahen sie sich gezwungen, auf die Wünsche der Bevölkerung einzugehen, um eigene Machtinteressen zu wahren. Insbesondere der japanische Fall zeigt, dass beim Ausbleiben von Zugeständnissen und Reformbemühungen drastische Stimmen-, Sitz- und somit politische Machtverluste wahrscheinlich sind. Als erste Reaktion setzten alle Länder eine Wahlreformkommission ein, wenngleich es sich in Italien eher um eine Reformbewegung und kein unabhängiges Gremium handelte.

Die Wahlreformbestrebungen in Italien, Japan, Neuseeland und Kanada verliefen bis zu diesem Punkt sehr ähnlich. Erst beim letzten Schritt, der aktiven Handlung der Bürger in Form der Zustimmung zu einem Referendum beziehungsweise der Unterstützung der reformgeneigten Regierung, unterscheiden sich die Fälle voneinander. Durch Volksabstim-

mungen überwandten sowohl die Italiener als auch die Neuseeländer die letzte Hürde auf dem Weg zu einem neuen Wahlrecht. Auch wenn es in Japan kein Referendum über eine anstehende Wahlrechtsreform gab, kann das Wahlergebnis 1993, bei der alle reformaffinen Parteien signifikante Gewinne verzeichnen konnten, als (Volks-)Abstimmung für einen Wahlsystemwandel gewertet werden. Ohne die klare Positionierung an der Urne, sei es in Form eines Referendums oder einer Parlamentswahl, wären alle vorherigen Bemühungen zum Stillstand gekommen und die angestrebte Veränderung des Status Quo ausgeblieben. Der kanadische Fall zeigt eindrucksvoll die Bedeutung dieser letzten Interaktion, da die Reformbestrebungen an eben diesem Punkt scheiterten. Wurde auf nationaler Ebene durch die Abwahl der um Wahlreformen bemühten Regierung ein Wahlsystemwandel verhindert – was vermutlich auf das mangelnde Interesse der Bevölkerung an Veränderungen des oftmals als zweitrangig betrachteten nationalen Systems zurückzuführen ist – so scheiterten die Versuche in den Provinzen an Referenden.

Eine enge Interaktion zwischen Bürgern und reformwilligen Parteiliten erscheint nach den hier analysierten Fällen als zwingend erforderlich, um eine Veränderung des Wahlsystems herbeizuführen. Der Wunsch der Bevölkerung nach einer Abkehr vom geltenden Wahlrecht ist wirkungslos, solange dieser nicht von Politikern aufgegriffen und auf die Agenda gesetzt wird. Da diese Parteiliten meist geringen Rückhalt im Parlament aufweisen, benötigen sie wiederum die Öffentlichkeit, die etwa durch Lobbygruppen und mediale Berichterstattung gezielten Druck auf die Regierung ausübt und in einem letzten Schritt durch ein Referendum oder die Abwahl der Reformgegner den Weg für die Einführung von neuen Wahlsystemen, in diesem Fall Mischwahlsystemen, freimachen kann.

## 6. Faktoren für Wahlsystemwandel: ein schwieriges Zusammenspiel

Die Wahlsystemgrundtypen Mehrheits- und Verhältniswahl erfüllten zwar in Italien, Japan, Neuseeland und Kanada ihre Ziele in Form von klarer Mehrheitsbildung oder der parlamentarischen Abbildung gesellschaftlicher Strukturen und Präferenzen, führten aber zu erheblichen Legitimationsdefiziten, die es zu beseitigen galt. Neben zunehmender Fragmentierung, Dealignment und mangelndem Regierungswechsel trugen zudem umgekehrte Mehrheitsverhältnisse durch die Art der Sitzverteilung sowie Korruptionsskandale zu stetigem Vertrauensverlust der Bevölkerung in die politischen Systeme bei. Wurde in allen Ländern folglich eine Abkehr vom bisherigen Wahlsystem angestrebt, so waren hierfür parlamentarische Mehrheiten nötig, die aufgrund der Interessen der jeweiligen Amtsinhaber jedoch nicht gegeben waren. Erst die Aufnahme dieser Thematik durch einzelne Politiker kanalisierte den zunehmenden öffentlichen Unmut und setzte eine mögliche Reform des Wahlsystems auf die politische Agenda. Ein tatsächlicher Wandel war erst durch die enge Interaktion eben dieser Parteiliten mit den Bürgern möglich, da keiner der beiden Akteure allein in der Lage wäre, einen solchen Schritt zu vollziehen. Das Abstimmungsverhalten an der Urne, sei es in Form von Referenden oder der gezielten Abwahl von Parteien, die sich gegen eine Veränderung des Status Quo stellen, ist der letzte und nicht weniger bedeutsame Schritt auf dem Weg zu einem Wahlsystemwandel. Die Abkehr vom geltenden Wahlsystem gestaltet sich aufgrund des notwendigen engen Zusammenspiels einer Vielzahl von Faktoren schwierig; wegen der hier aufgezeigten komplexen Mechanismen ist es aber wichtig, dass alle genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Dann kann ein Wahlsystemwandel erfolgreich vollzogen werden.