

# Unfall, Design, Evolution? Warum Neuseeland 1993 sein Wahlsystem reformierte\*

Sebastian Heer

Neuseeland hatte sich entschieden. Als am Abend des 6. November 1993 das Ergebnis des verbindlichen Referendums über einen Wahlsystemwechsel verkündet wurde, erschütterte ein mittelschwerer Erdstoß die etablierten politischen Kräfte des Südpazifikstaates. Entgegen allen Erwartungen sprach sich eine knappe Mehrheit der neuseeländischen Wähler für die Abschaffung der bis dahin gepflogenen relativen Mehrheitswahl und die Einführung der personalisierten Verhältniswahl nach deutschem Vorbild aus. Anfangs aus eher taktischen Motiven initiiert, entfaltete sich infolge des Regierungswechsels 1984 ein Reformprozess, der wiederholt zwischen der Unauffälligkeit der Gremienarbeit sowie vorübergehender Prominenz des Wahlkampfes oszillierte und eine weithin unterschätzte Dynamik freisetzte, die letztlich das lange angewandte Wahlsystem zur Disposition stellte. In einem zweistufigen Referendumsverfahren wurden 1992/93 schließlich alle Stimmberechtigten aufgerufen, zwischen den beiden Repräsentationsprinzipien Majorz und Proporz ihre Wahl zu treffen. Dabei kristallisierte sich die personalisierte Verhältniswahl in einem zunächst indikativen Referendum als Alternative zum etablierten relativen Mehrheitswahlrecht heraus, bevor 1993 ein verbindliches Referendum die Entscheidung zugunsten des Mixed-Member Proportional (MMP) genannten Wahlsystems herbeiführte. Diesen tief greifenden verfassungspolitischen Einschnitt anhand dreier grundsätzlich in Betracht kommender Interpretationsmuster – Unfall, Design, Evolution – zu deuten und somit zu erklären, warum Neuseeland sein Wahlrecht reformierte, ist das Anliegen dieses Beitrages.

Es ist erstaunlich, dass dies in den nun bereits fast fünfzehn zurückliegenden Jahren nicht längst zufriedenstellend unternommen worden ist, denn kaum ein Reformprozess – noch dazu eines so zentralen Systemelements wie des Wahlrechts – ist in den letzten Jahrzehnten so gut dokumentiert und unter politikwissenschaftlich nahezu idealen „Laborbedingungen“ vollzogen worden wie jener in Neuseeland. Es findet sich lediglich eine Menge kleinteiligen Schrifttums meist deskriptiven Charakters über sämtliche Aspekte der Reform wie etwa das hervorragend recherchierte Standardwerk von *Keith Jackson* und *Allan McRobie*<sup>1</sup>, das fundiertes Wissen über frühere Verfassungsreformen mit gründlicher Prozessdarstellung verknüpft. Der im Untertitel ihres Werkes selbst aufgeworfenen Frage aber, ob es sich bei der untersuchten Reform um einen Unfall, Design oder Evolution handelt, gehen die Autoren aus dem Weg und lassen diese bedauerlicherweise unbeantwortet. Ein solches symptomatisches Umgehen intensiver Analyse bleibt unverständlich, denn die neuseeländische Wahlsystemreform ist gewiss mehr als lediglich ein weiterer Beleg der mensch-

\* Für kritische Hinweise und hilfreiche Kommentare sei *Werner J. Patzelt*, *Stephan Dreischer* und *Roland Schirmer* herzlich gedankt.

1 *Keith Jackson* / *Alan McRobie*, *New Zealand Adopts Proportional Representation. Accident? Design? Evolution?*, Christchurch 1998. Vgl. auch *Peter Lösche*, *Do Electoral Systems Matter? Überlegungen am Beispiel Neuseelands*, in: *ZParl*, 35. Jg. (2004), H. 2, S. 340 ff.

lichen Neigung, „ein besseres Institutionensystem in der Morgenröte eines möglichst fernen Landes zu erblicken“<sup>2</sup>.

### 1. Neuseelands Wahlsystemreform: die Entwicklung im Überblick

Erste Ansätze einer Wahlsystemreform gehen zurück auf das Jahr 1971, als die Politikwissenschaftler *R. M. Alley* und *A. D. Robinson* die Umgestaltung des neuseeländischen Wahlrechts in Richtung eines Grabenwahlsystems anregten, das die mittels des relativen Mehrheitswahlrechtes gewählten Abgeordneten um einige auf Grundlage der Verhältniswahl bestellte Mandatsträger ergänzen sollte<sup>3</sup>. Diese Empfehlungen schafften zwar den Sprung auf die Ebene parlamentarischer Beratung und wurden zwischen 1973 und 1975 in verschiedenen Untersuchungsausschüssen und Kommissionen diskutiert, stellten aber dennoch ein randständiges Thema dar. Insofern war es *Geoffrey Palmers* vielbeachtete Systemkritik „Unbridled Power“<sup>4</sup>, deren Beanstandung der ungezügelten neuseeländischen Verfassungspraxis den Stein institutioneller Veränderungen tatsächlich ins Rollen brachte. Als zentralen Lösungsansatz griff *Palmer* den Gedanken einer Wahlsystemreform auf und führte die Option eines gemischten Wahlsystems erneut in die Debatte ein, nachdem ein Drittel der Abgeordneten durch Verhältniswahl und die übrigen zwei Drittel wie bisher nach relativer Mehrheitswahl zu wählen gewesen wären. Als tickende Zeitbombe bezeichnet<sup>5</sup>, wurde diese Veröffentlichung weit über akademische Kreise hinaus rezipiert und genoss als verfassungspolitische Thematik eine außergewöhnliche Aufmerksamkeit in der neuseeländischen Öffentlichkeit.

Durch den Gewinn eines Parlamentsmandates für Labour 1979 besaß *Palmer* fortan Zugangsmöglichkeiten zu Parlaments- und Fraktionsgremien, so dass er seine Vorhaben nun im Repräsentantenhaus einzubringen vermochte. Hierbei förderten zwei Tatsachen die Berücksichtigung seiner Anliegen: Zum einen sensibilisierte der aggressiv-dominante Regierungsstil des damaligen Premierministers *Robert Muldoon* von der National Party breitere Partei- wie auch Wählerkreise für das Thema „elective dictatorship“, was zweitens *Palmer* – der dieses Thema bei Labour fachlich kompetent besetzt hatte – für Labours Personalpolitik interessant machte und seinen innerparteilichen Aufstieg erleichterte<sup>6</sup>. Nach vier Jahren steiler Karriere bereits Labour-Vizevorsitzender, war *Palmer* in der Position, mit seinem Verfassungsreformthema ein klassisches „elite-driven issue“ auf der Agenda einer Volkspartei an prominenter Stelle zu platzieren<sup>7</sup>. Dabei half überdies, dass Labour 1978 und 1981 aufgrund künstlicher Mehrheiten infolge wahlsystembedingter Verzerrungen den Einzug in

2 So *Klaus von Beyme*, Institutionentheorie in der Politikwissenschaft, in: *ders.* (Hrsg.), *Der Vergleich in der Politikwissenschaft*, München / Zürich 1988, S. 79.

3 Vgl. *R. M. Alley* / *A. D. Robinson*, A Mechanism for Enlarging the House of Representatives, in: *Political Science*, 23. Jg. (1971), S. 2 ff.

4 *Geoffrey Palmer*, *Unbridled Power? An Interpretation of New Zealand's Constitution and Government*, Auckland 1979.

5 Siehe *Keith Jackson*, The Origins of the Electoral Referendums, in: *Alan McRobie* (Hrsg.), *Taking it to the People. The New Zealand Electoral Referendum Debate*, Christchurch 1993, S. 17.

6 Siehe *Seishi Gomibuchi*, An Amateur Labour Leader? *Geoffrey Palmer and His Contribution to the Electoral Reform Policy*, Christchurch 1995, S. 28.

7 Vgl. *Keith Jackson* / *Alan McRobie*, a.a.O. (Fn. 1), S. 97.

den Wellingtoner Beehive<sup>8</sup> verpasste, obwohl die Partei in beiden Fällen eine Stimmenmehrheit auf sich hatte vereinen können. Hierdurch zeigten sich die Fraktionsgremien für *Palmers* Wahlsystemproblematik wesentlich zugänglicher, weil man sich von einem Verfassungsreformthema<sup>9</sup> Stimmenzuwächse bei der nächsten Wahl versprach. So diskutierte die Labourfraktion im Vorfeld der Parlamentswahl 1984 die Frage der Wahlrechtsreform und integrierte *Palmers* Vorschlag zur Einberufung einer Untersuchungskommission offiziell ins Wahlprogramm. Auf diese Weise gelangte der Sachverhalt defizitärer parlamentarischer Funktionserfüllung und verlorengegangener institutioneller Passung spätestens zu diesem Zeitpunkt ins Bewusstsein des Repräsentantenhauses, das sich nun zu einer Auseinandersetzung mit dieser Materie gezwungen sah.

Einen weiteren entscheidenden Schritt stellt Labours Wahlsieg von 1984 dar, denn in Anbetracht der unterentwickelten Minderheitenrechte im neuseeländischen Parlamentarismus wäre es einer Fraktion unmöglich gewesen, von den harten Bänken der Opposition aus Veränderungen anzuschieben. Allerdings drohte dieser Erfolg für einen möglichen Reformprozess gleich zu Beginn der neuen Wahlperiode erwartungsgemäß auf dem Hochaltar machtpolitischer Interessen geopfert zu werden. Wegen der hochbrisanten systemischen Reichweite einer Wahlrechtsreform griff Labour nämlich auf die wohlvertraute Strategie des zeitweiligen Auslagerns des Diskurses in eine extern berufene Untersuchungskommission zurück, „to remove a sensitive or divisive issue from the political arena for a period of time“<sup>10</sup>.

Entsprechend wurde die Kontroverse zumindest zeitweise aus der Institution Parlament hinausverlagert und im Februar 1985 eine fünfköpfige Royal Commission on the Electoral System (RCES) gegründet. Nachdem diese in knapp zweijähriger Bearbeitungszeit zahlreiche Reisen unternommen, Interessengruppen und Experten angehört sowie Petitionen zur Kenntnis genommen hatte, legte sie im Dezember 1986 ihren umfangreichen Abschlussbericht unter dem bezeichnenden Titel „Towards a Better Democracy“<sup>11</sup> vor. Diese von der Fachwelt mit Anerkennung<sup>12</sup> aufgenommene Studie gelangte zu der Erkenntnis, dass die personalisierte Verhältniswahl nach deutschem Muster den neuseeländischen Funktionsanforderungen am besten entspräche und empfahl demgemäß deren Einführung mit kleineren Anpassungen. Anzeichen aufkommender Unruhe bei den etablierten Volksparteien National und Labour verstärkte die Kommission, indem sie nahelegte, den Wählern die endgültige Entscheidung über die Wahlsystemproblematik in einem bis spätestens zu den Parlamentswahlen 1990 abzuhaltenden verbindlichen Referendum zu übertragen.

Damit hatte die RCES ein auf anerkannter Expertise gegründetes Votum für einen Wahlsystemwechsel vorgelegt, das mitten in den bereits angelaufenen Wahlkampf der für 1987 anberaumten Parlamentswahl geriet. Motiviert durch Parteitaktik und die Perspektive

8 Wegen seiner an einen Bienenstock erinnernden Architektur so genannter Sitz der Regierung.

9 Die Wahlsystemproblematik wurde dabei begleitet von weiteren verfassungspolitischen Fragen, die ihrerseits ab Mitte der 1980er Jahre Klärung fanden im Constitution Act, dem State Sector Act, dem Imperial Law Act sowie der Bill of Rights.

10 So *Keith Jackson / Alan McRobie*, Historical Dictionary of New Zealand, Lanham 1996, S. 203.

11 Royal Commission on the Electoral System, Report of the Royal Commission on the Electoral System. Towards a Better Democracy, Wellington 1986.

12 Vgl. stellvertretend *Arend Lijphart*, The Demise of the Last Westminster System? Comments on the Report of New Zealand's Royal Commission on the Electoral System, in: Electoral Studies, 6. Jg. (1987), S. 97 ff.

auf das öffentlichkeitswirksame Ausnutzen dieses Themas entschied sich National, es zu einem Wahlkampfinhalt zu machen – nicht zuletzt, weil Labours Parteispitze mit allen Mitteln versuchte, dieses Problem gerade nicht auf die politische Agenda vordringen zu lassen. Obwohl genauso wenig an einer Reform interessiert wie Labour, sah National gerade darin eine Chance zur Desavouierung des politischen Gegners, und so ergab sich das für den weiteren Prozessverlauf folgenreiche Fernsehduell der beiden Spitzenkandidaten *David Lange* und *Jim Bolger* 1987<sup>13</sup>. Um Premier *Lange* bloßzustellen, provozierte Nationals Herausforderer *Bolger* mit einer Frage nach dem weiteren Umgang mit dem Kommissionsbericht und der Wahlsystemfrage, woraufhin sich der Regierungschef zur Aussage hinreißen ließ, „that the referendum would indeed be held“<sup>14</sup>. Auf diese Weise blieb das Thema nicht nur politisch am Leben, sondern erfuhr eine unerwartete prominente Neuplatzierung auf der Tagesordnung ironischerweise gerade durch einen seiner schärfsten Gegner.

Wie sich später herausstellte, gelang es Labour mit dieser berechnenden Zusage des rhetorisch überhitzten Premiers in der Tat, bei den Wählern den Verdruss infolge der neoliberalen Wirtschaftsreformen – die einen massiven Bruch von Wahlversprechen darstellten – zu kompensieren und so die Wiederwahl 1987 zu sichern. Gleichwohl ging Labour mit der Hypothek der Referendumszusage in die neue Wahlperiode, und so wurde noch im September 1987 mit dem Parliamentary Select Committee on Electoral Law ein Ausschuss mit der latenten Absicht eingesetzt, den Prozess durch zähe Beratungen des RCES-Berichtes zu verzögern<sup>15</sup>. Der in seiner überwältigenden Mehrheit aus Gegnern einer Wahlsystemänderung zusammengesetzte Ausschuss verteidigte in seinem 1988 vorgelegten Abschlussbericht die existierende relative Mehrheitswahl und empfahl als Kompromiss ein so genanntes Supplementary Member-Wahlrecht<sup>16</sup>. Allerdings zog die Regierung *Lange* diesen ungelenkten Versuch eines Störmanövers wegen der negativen öffentlichen Reaktionen recht bald betreten zurück<sup>17</sup>.

13 Vgl. dazu *David Denmark*, Choosing MMP in New Zealand. Explaining the 1993 Electoral Reform, in: *Matthew Soberg Shugart / Martin P. Wattenberg* (Hrsg.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford 2001, S. 88.

14 *Keith Jackson*, a.a.O. (Fn. 5), S. 18. Die Umstände dieser Äußerung sind dabei mehr als umstritten: Nachdem *Lange* reklamierte, falsch instruiert worden zu sein, gab er 1992 an, sich verlesen zu haben. Sein Stabschef *Hendersen* hingegen behauptet, *Lange* habe seine Instruktionen überhaupt nicht gelesen und deshalb diese Zusage gemacht. Auffällig ist, dass sich nur Belege für nicht-intendierte Erklärungen finden, wobei die durch den lockeren Umgang neuseeländischer Parteien mit Wahlversprechen in den vorangegangenen Jahren gestützte Annahme ebenso denkbar, wenn nicht wahrscheinlich ist, dass *Lange* bewusst log, um kurzfristig Stimmen hinzuzugewinnen. Vgl. dazu *André Kaiser*, Mehrheitsdemokratie und Institutionenreform. Verfassungspolitischer Wandel in Australien, Großbritannien, Kanada und Neuseeland im Vergleich, Frankfurt am Main 2002, S. 408.

15 „The politicians, who had been deliberately excluded from membership of the Royal Commission, thus had an opportunity to reassert control of the process.“ *Keith Jackson / Alan McRobie*, a.a.O. (Fn. 1), S. 51.

16 Hierbei sollte ein Viertel der Abgeordneten von Parteilisten proportional zur Gesamtstimmensanzahl der Parteien gewählt werden, ohne dass dies jedoch die Disproportionalitätseffekte zu mindern vermocht hätte. Vgl. Select Committee on Electoral Law, Report of the Electoral Law Committee, Wellington 1988, S. 18 ff.

17 Vgl. *Jack Vowles*, The Politics of Electoral Reform in New Zealand, in: *International Political Science Review*, 16. Jg. (1995), S. 103.

Nachdem *David Lange* 1989 aufgrund interner Auseinandersetzungen von seiner Fraktion zum Rücktritt veranlasst worden war, rückte *Geoffrey Palmer* im Amt des Premierministers nach und geriet damit in das Dilemma, die von ihm immer geförderte Wahlssystemreform mit der Behauptung abwehren zu müssen, eine solche hätte keinen mehrheitlichen Rückhalt in der Gesellschaft<sup>18</sup>. Somit sahen sich all jene zunächst enttäuscht, die glaubten, mit einem Premierminister *Palmer* erführe auch die Reformbewegung neuen Schwung. In der Rolle des Regierungschefs nicht mehr aus der Deckung der zweiten Reihe heraus operierend, war *Palmer* nun gehalten, ihm fremde Parteiinteressen zu vertreten, was ihn in einen Interessenkonflikt zuungunsten seiner persönlichen verfassungsrechtlichen Agenda trieb<sup>19</sup>. Dies wiederum bot für National beste Angriffsmöglichkeiten im Wahlkampf 1990 zur Beschädigung des Labour-Premiers, indem man ihn als Mann mit mangelndem Durchsetzungsvermögen kompromittierte, der es als Parteiführer nicht vermocht hatte, sein Reformthema in den eigenen Reihen mehrheitsfähig zu machen<sup>20</sup>. So konzentrierte sich die National-Kampagne 1990 auf die enttäuschten Erwartungen der Neuseeländer in Bezug auf die Wahlrechtsproblematik – die in *Jim Bolgers* Zusage gipfelte, „to provide for a binding referendum to be held prior to the end of 1992, including questions on the method of electing the House of Representatives“<sup>21</sup>. Zweifelsohne war dieses Versprechen ohne den geringsten Rückhalt innerhalb seiner Partei. Allerdings herrschte in der National-Führung ein von der unerschütterlichen Überzeugung der Mehrheitsfähigkeit des Status quo getragenes Kalkül vor, das taktische Wagnis eines Referendumsversprechens eingehen zu können, solange Labour damit Stimmenverluste entstanden. In der Folge trieb der scharfe Parteienwettbewerb beide Parlamentsakteure in einen Wettlauf gegenseitigen Überbietens, denn die Ankündigungen *Bolgers* stärkten unbeabsichtigt innerhalb der Labourfraktion gleichfalls alle Reformanhänger, die daraufhin ihrer Fraktion ein gleichlautendes Referendumsversprechen abrangen. Einmal mehr schien die ausgeprägte Wettbewerbslogik beide Parteien zu Zusagen entgegen eigener Präferenzen verleitet zu haben, wobei im Unterschied zu 1987 ein abermaliges Brechen zugesagter Wahlversprechen 1990 nur noch mit dem kompletten Verlust politischer Glaubwürdigkeit hätte bezahlt werden können.

Nationals infolgedessen nach dem Wahlsieg 1990 unternommener Versuch, die Reformagenda durch inkrementale Ansätze zu entschärfen und die verfassungsrechtliche Diskussion auf andere Felder zu lenken, misslang jedoch, und nachdem statt des angekündigten wirtschaftspolitischen Kurswechsels ein noch stärker neoliberal ausgerichtetes Programm implementiert wurde, sah sich National nach dem erneuten Bruch vieler anderer Wahlver-

18 Was nicht den Tatsachen entsprach: 1989 ergaben Erhebungen, dass 45 Prozent der Befragten einen Wechsel zu MMP befürworteten, während sich ebenso 45 Prozent für die Beibehaltung des Status quo aussprachen. Zudem zeichnete sich eine beachtliche Mehrheit ab, die die Frage in einem Referendum geklärt sehen wollte. Vgl. dazu Electoral Reform Coalition, Newsletter 13, Wellington 1989, S. 2 ff.

19 Diesen Interessenkonflikt bedauerte *Palmer* selbst Jahre danach noch: „It has been my greatest disappointment that I was not able to get the Royal Commission’s principal recommendations adopted.“ *Geoffrey Palmer*, New Zealand’s Electoral System Must Be Changed, in: *Alan McRobie* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 5), S. 89.

20 Vgl. *Keith Jackson*, a.a.O. (Fn. 5), S. 19.

21 *Paul Harris* / *Stephen Levine*, The New Zealand Politics Source Book, Palmerston North 1992, S. 205.

sprechen genötigt, zumindest das zentrale einzuhalten. Nachdem kurz zuvor erst die Möglichkeit nicht-verbindlicher indikativer Referenden geschaffen worden war, kündigte National die Abhaltung eines zweistufigen Beteiligungsverfahrens<sup>22</sup> über die Frage einer Wahlsystemreform an. Am 19. September 1992 waren die Wähler Neuseelands sodann aufgefordert, zwei Fragen zu beantworten: Im ersten Abschnitt erhob man die Zustimmung zur relativen Mehrheitswahl, während im zweiten Teil die populärste Alternative zum Status quo ermittelt werden sollte. Dabei standen mit Mixed-Member Proportional und Single Transferable Vote (STV) zwei Wahlsysteme mit proportionalem Repräsentationsprinzip, mit Preferential Voting (PV) und Supplementary Member (SM) zwei nicht-proportionale Alternativen zur Auswahl<sup>23</sup>. Das Referendum ergab ein außergewöhnlich deutliches Urteil gegen den Status quo, denn lediglich 15,3 Prozent der Wähler wollten ihr Parlament weiterhin nach den Regeln relativer Mehrheitswahl bestellt sehen, während 84,7 Prozent für einen Wahlsystemwechsel votierten (bei einer Wahlbeteiligung von 55,2 Prozent). In ebenso unerwarteter Klarheit fiel die Entscheidung hinsichtlich des Alternativsystems aus, denn 70,5 Prozent votierten für die bereits von der RCES vorgeschlagene personalisierte Verhältniswahl MMP<sup>24</sup>. In Anbetracht dieses Ergebnisses reichten die Reaktionen von euphorischer Begeisterung bis hin zu entsetzter Fassungslosigkeit. Erst jetzt erkannten auch die Letzten in beiden Volksparteien die Stimmung im Lande, und Oppositionsführer *Mike Moore* brachte die Gefühlslage des Moments auf den Punkt: „The people didn't speak (...), they screamed.“<sup>25</sup>

Nachdem das indikative Referendum MMP als aussichtsreichste Alternative zum Bestehenden ergeben und ein Parlamentsausschuss Details fixiert hatte, erforderte der weitere Verfahrensgang die abermalige Vorlage der Frage beim Wähler in Form eines bindenden Volksentscheids. Dieser fand am 6. November 1993 parallel zur Parlamentswahl statt, und der mit großer Spannung erwartete Ausgang lieferte ein knappes Abstimmungsergebnis. In einem der bedeutsamsten Referenden des Landes hatten sich Neuseelands Bürger (bei einer Wahlbeteiligung von 82,6 Prozent) mehrheitlich für die Einführung eines neuen Wahlrechts ausgesprochen: Während das relative Mehrheitswahlsystem über Rückhalt bei 46,1 Prozent der Wähler verfügte, verbanden 53,9 Prozent der Stimmberechtigten mit der personalisierten Verhältniswahl die Hoffnung auf verbesserte Leistung des Parlaments und der von ihm getragenen Regierung<sup>26</sup>. Dementsprechend konnte das Abstimmungsergebnis auch eher als Votum gegen den Status quo denn als deutliche Stellungnahme für das Mixed-Member Proportional System interpretiert werden. Trotz aller Umfragewerte im Vorfeld des Referendums hatten Neuseelands Wähler damit einen durchaus überraschenden Schiedsspruch getätigt,

22 Das Verfahren sah vor, zunächst ein indikatives Referendum ohne Verbindlichkeit abzuhalten, und erst wenn sich dabei eine Mehrheit für einen Wechsel des Wahlsystems aussprach, sollte ein tatsächlich verbindliches Referendum angesetzt werden.

23 Für eine detaillierte Studie dieses Referendums empfiehlt sich *Helena Catt / Paul Harris / Nigel S. Roberts*, *Voter's Choice. Electoral Change in New Zealand?*, Palmerston North 1992.

24 Die übrigen Alternativen kamen allesamt auf abgeschlagene Werte: 17,4 Prozent für STV, 6,6 Prozent für PV sowie 5,5 Prozent für SM. Daten bei *Jonathan Boston / Stephen Levine / Elizabeth McLeay / Nigel S. Roberts*, *New Zealand Under MMP. A New Politics?*, Auckland 1996, S. 21.

25 *Stephen Levine / Nigel S. Roberts*, *The Referendum Results: 'The People Screamed'*, in: *Alan McRobie* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 5), S. 57.

26 Daten auf Grundlage der Appendices to the Journals of the House of Representatives, zitiert aus *Keith Jackson / Alan McRobie*, a.a.O. (Fn. 1), S. 255.

denn „the defenders of plurality had thrown all possible resources against MMP, but the people had not given way“<sup>27</sup>.

## 2. Interpretationsmuster der Wahlsystemreform: Unfall, Design, Evolution

Nach dieser verdichteten Chronologie des Prozesses sollen nun drei grundsätzlich denkbare Interpretationsmuster als Deutungsfolie genutzt werden, vor deren Hintergrund nach Erklärungen für die Reform des neuseeländischen Wahlsystems gesucht wird, wobei die drei Auslegungen von *Jackson* und *McRobie* aufgegriffen werden. Um nachfolgend zu untersuchen, ob diese Reform als Unfall, Resultat eines geplanten Design oder besser als Ergebnis eines langwierigen Entwicklungsprozesses zu verstehen ist, wird zunächst knapp der Argumentationskern jedes Interpretationsmusters skizziert<sup>28</sup>.

Begreift man die Wahlsystemreform in Neuseeland als Unfall, so liegt der argumentative Fokus auf der Akteursebene. Von dieser ausgehend stellt die Unfall-These darauf ab, dass die verfassungs- und machtpolitischen Gegebenheiten der 1980er Jahre keine Chance boten, gegen den Willen der beiden Volksparteien Labour und National eine Veränderung des Wahlsystems durchzusetzen. Eignet sich allerdings dennoch die Reform einer so wichtigen und mit so weitreichenden Konsequenzen versehenen Systemkomponente, die oben drein noch beide Veto-Akteure in Form eines stabilen Parteienduopols begünstigt, dann muss es sich geradezu um einen Unfall, zumindest jedoch um ein taktisches Versehen handeln. Eine solche Interpretation wird durch die Tatsache gestützt, dass es erst der berühmte und viel diskutierte „Versprecher“ von Premierminister *Lange* im Wahlkampf-Fernsehduell gewesen ist, der das Wahlsystem zur Verfügungsmasse eines – letztlich gescheiterten – parteipolitischen Taktierens hat werden lassen. Der folgende Überraschungseffekt beim politischen Gegner war jedoch nicht von langer Dauer und löste stattdessen einen durch die Hitze des Wahlkampfes motivierten Prozess des gegenseitigen Überbietens zwischen National und Labour aus, in dessen Verlauf sich beide Akteure unbeabsichtigt an einen Punkt manövrierten, an dem ein Referendum über den zukünftigen Wahlmodus unumgänglich war. Solchermaßen der eigenen Steuerungskompetenz selbst entledigt, geriet der einmal in Gang gesetzte Prozess beiden Parteiakteuren vollends außer Kontrolle, als die Wähler in einem indikativen Referendum Mixed-Member Proportional mit einer überwältigenden Mehrheit zunächst zur Alternative, und ein Jahr später in einer verbindlichen Befragung zum Sieger über das relative Mehrheitswahlsystem kürten. Da dieses Ergebnis – das den Interessen beider Volksparteien nur schaden konnte – durch die Direktbefragung der Wähler nunmehr mit unmittelbarer Legitimität versehen und infolgedessen zu akzeptieren war, kann es sich aus Sicht dieses Interpretationsmuster nur um einen Unfall handeln, wobei die zahlreichen taktischen Fehler beider Großparteien im Vorfeld beider Referenden als weiterer Beleg der Gültigkeit dieser Deutung verstanden werden.

Auch die Design-These operiert mit der analytischen Brennweite der Akteursebene und argumentiert vom Standpunkt eines „constitutional engineering“ aus. Dieses wird in der Regel von Experten getragen, die aus einer Ingenieursperspektive Konstruktionsvorschläge für politische Institutionen entwerfen, und so nimmt die Design-Erklärung für die neusee-

27 So *Jack Vowles*, a.a.O. (Fn. 17), S. 111.

28 Grundzüge bereits bei *André Kaiser*, Book Review – ‘New Zealand Adopts Proportional Representation’, in: *Party Politics*, 6. Jg. (2000), S. 122 ff.

ländischen Wahlrechtsveränderungen ihren Ausgangspunkt in der Betonung jener zunächst kleinen Gruppe von Reformern, die verfassungsrechtliche Umbauten im politischen System Neuseelands anstrebten. Deren intellektuelles Gravitationszentrum bildete der Wellingtoner Jurist *Geoffrey Palmer*, der sich – wie gezeigt – schon früh als Verfassungsreformer exponiert und die Grundzüge der von ihm verfolgten Umgestaltungen umrissen hatte. Theoretischen Rückhalt bezieht die Design-These dabei aus der Unterscheidung der an einem institutionellen Lernprozess Beteiligten in Designer, Campaigner und Entscheider<sup>29</sup>, wobei Akademiker, Kommissionen, aber auch Ministerialbeamte auf der Suche nach der „besten Lösung“ als die zentralen Designer gelten. Deren grundsätzliches Problem besteht meist darin, zwar über ein hohes Maß an fachlicher Expertise zu verfügen, die allerdings aufgrund oft geringer Handlungsfähigkeit nur in Abhängigkeit instrumenteller Machtressourcen Gehör findet. An diesem Punkt setzt die Design-Erklärung der Wahlsystemreform an, denn sie kann in Bezug auf *Palmer*s Karriere nachweisen, dass bei ihm die Rollen des Designers, Campaigners und Entscheiders wirkmächtig ineinander flossen und somit Handlungsfreiheiten eröffneten, die der *Palmer*-Gruppe die konsequente Umsetzung ihrer lange gehegten Reformvorstellungen erlaubten.

Zentraler Aspekt der Design-These ist somit die Tatsache, dass *Palmer* – der sich selbst immer als „agenda-driven“ bezeichnete – eine klare persönliche Zielvorstellung verfassungsrechtlicher Reformen bereits lange verfolgte und dann aufgrund seines steilen Aufstieges vom Professor für Politik- und Rechtswissenschaft zum Parlamentsabgeordneten, Justizminister, Vize-Premier, Premierminister und Vorsitzenden der Labour Party in solche Machtpositionen gelangte, dass er seine Präferenzrolle des Verfassungsingenieurs verwirklichen konnte. Den Schlussstein der Argumentation setzen Vertreter der Design-Interpretation mit dem Verweis auf die Motive der Verfassungsreformer, denn diese visierten die Verbesserung der Parlamentseffizienz, die Einschränkung der Kabinettsdominanz sowie den grundlegenden Umbau Neuseelands von einer pluralitarian<sup>30</sup> in eine majoritarian democracy an – und in der Tat scheinen all diese Ziele durch eine Reform des Wahlrechts umsetzbar beziehungsweise umgesetzt und die Wahlsystemreform somit als Design-Produkt erklärt.

Allerdings übersehen sowohl das Unfall- als auch das Design-Interpretationsmuster durch ihre Konzentration auf handelnde Personen verschiedene Einflussfaktoren jenseits der Akteursebene. Wie viel an wertvollem Erklärungspotential durch dieses Ausblenden externer Größen jedoch analytisch ungenutzt bleibt, verdeutlicht das Evolutions-Interpretationsmuster, das – die Akteursdimension ebenso einbeziehend, aber über sie hinausgehend – gerade aus dem Zusammenspiel einer Institution und deren Umwelt seine Erklärungskraft bezieht. Zudem erscheint es unverzichtbar, neben Veränderungen der Umwelt ebenso in das Wahlsystem wie in die es umgebende Institution „hineinzublenden“ und sich Klarheit darüber zu verschaffen, welches Arrangement welcher institutionellen Bestandteile und Handlungsanweisungen der Leistung des Wahlsystems zu Grunde liegt. Begreift man dies als die Leitlinien einer Deutung der neuseeländischen Wahlsystemreform als Evolu-

29 Vgl. dazu *André Kaiser*, a.a.O. (Fn. 14), S. 67 f.

30 Als pluralitarian democracy wird die verschärfte Form einer majoritarian democracy bezeichnet: zur Durchsetzung politischer Ziele benötigen Akteure hier keine absolute, sondern lediglich eine relative Mehrheit. Vgl. *Jack Nagel*, Social Choice in a Pluralitarian Democracy. The Politics of Market Liberalization in New Zealand, in: *British Journal of Political Science*, 28. Jg. (1998), S. 244.

tionsprozess, beginnt eine derartige Erklärung mit dem Verweis auf gesellschaftliche Veränderungen im Neuseeland der 1980er Jahre, die sich sehr deutlich in der soziopolitischen Ausdifferenzierung der Wählerschaft und einer zunehmenden Fragmentierung des Parteiensystems niederschlugen. Daraus entstand ein Anpassungsdruck, neu entstandene politische Akteure in das politische System und insbesondere die parlamentarische Repräsentation einzubinden. Von diesem Punkt aus erfolgt der gedankliche Brückenschlag zum Wahlsystem, denn dieses bezeichnet eben jenen Modus, nach dem nicht nur das neuseeländische Parlament bestellt wird und das damit eine Filterwirkung dafür besitzt, welche politischen Akteure Parlamentsmandate erhalten und welche – gerade in einer Westminster-Demokratie – stattdessen in die politische Marginalität verbannt werden. Damit ist der Kern des Evolutions-Interpretationsmusters im Wesentlichen umrissen: Durch Umweltveränderungen wandelten sich die Funktionsbedingungen des Wahlsystems, dieses arbeitete nicht mehr in der gewünschten Weise, so dass – beschleunigt durch einige katalysatorische Ereignisse auf der Akteurebene – der durch Funktionsdefizite ausgelöste Anpassungsdruck so weit wuchs, dass eine Reform des Wahlrechts unumgänglich wurde.

### 3. Neuseelands Wahlsystemreform als Evolutionsprozess

Der Suche nach einer passenden Erklärung dieser Wahlsystemreform sei vorangestellt: Reformprozesse lassen sich nur sehr selten ausschließlich mit einem einzigen Ansatz interpretieren und stellen sich stattdessen meist als Kombination vieler Faktoren dar. Diese besitzen verschiedene Reichweite und Einfluss auf den Verlauf eines Reformprozesses, so dass eine Unterscheidung in ein primäres Erklärungsmuster und sekundäre Faktoren zweckmäßig ist, wobei Letztere Ersteres ergänzen oder in einigen Prozessstadien überlagern können. Gerade in solchen Fällen ist es jedoch umso wichtiger, das Wesen und die substantielle Grundstruktur des gesamten Reformprozesses zu erkennen – und so geht es im Folgenden nicht um die Suche des alleinigen, sondern des primären Erklärungsmusters.

Dies in Rechnung stellend, vermag bereits eine erste Plausibilitätsprüfung der skizzierten Interpretationsmuster nicht, über die aus einer gewissen analytischen Engführung resultierenden Schwächen und damit über die verminderte Tragfähigkeit der ersten beiden Ansätze als primäres Erklärungsmuster hinwegzusehen. Aus diesem Grunde erscheint es lohnend, die Deutung der neuseeländischen Wahlsystemreform als Evolutionsprozess gründlicher zu prüfen. Dafür ist zunächst zu definieren, was genau unter einem Wahlsystem zu verstehen ist und welche Implikationen das evolutionstheoretische Verständnis einer Wahlrechtsreform umfasst. Ersteres gelingt recht unkompliziert, denn Wahlakte müssen – wenn sie einem Mindestmaß an Nachvollziehbarkeit und Legitimität genügen wollen – nach im Vorfeld fixierten Spielregeln ablaufen, und Wahlsysteme verkörpern eben jene Spielregeln, indem sie die Partei- und / oder Kandidatenpräferenzen der Wähler zunächst in zählbare Stimmen und später in berechenbare Mandate umsetzen<sup>31</sup>. Da diese Mandate durch Wahlsysteme nicht nur arithmetisch verteilt, sondern auch personell besetzt werden, beeinflusst

31 Im Folgenden wird diese Konzeptualisierung einer allzu breit angelegten vorgezogen. Vgl. *Dieter Nohlen*, *Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*, 5. Auflage, Opladen 2007, S. 61.

der Bestellmodus nicht nur die parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments, sondern ebenso seine Möglichkeiten zur institutionellen Funktionserfüllung.

Damit wird die bestehende Kausalität zwischen der Güte institutioneller Funktionserfüllung und dem Zuschnitt des zur Bestellung des Parlaments in Gang gesetzten Wahlmodus deutlich – was zur ersten Implikation überleitet: „Defizite des Wahlsystems äußern sich in Funktionsdefiziten des Parlaments.“ Weil Institutionen durch effiziente Funktionserfüllung für ihre „Nische“<sup>32</sup> den eigenen Wert unter Beweis stellen und damit ihren Ressourcenbezug rechtfertigen, muss bei der evolutionstheoretisch geleiteten Suche nach den Gründen für eine Reform des Wahlsystems zunächst geprüft werden, ob etwaige Defizite in der Akzeptanz des Parlaments bei seinen Adressaten sowie Mängel bei seiner Funktionserfüllung vorliegen. Aus diesem Zusammenhang von Wahlsystemen und parlamentarischer Funktionserfüllung ergibt sich auch die zweite Implikation: „Das Wirken von Wahlsystemen vollzieht sich im Rahmen parlamentarischer Funktionslogik.“ Jene wiederum wird geprägt durch ständige Austauschprozesse zwischen Institution und Nische in beiden Richtungen (bidirektional), weshalb bei der Ursachensuche einer Wahlsystemreform die parlamentarische Umwelt in ihrer Veränderlichkeit zu untersuchen ist. Gerade weil Umweltbedingungen gleichsam Funktionsbedingungen sind und sich institutionelle Funktionserfüllung in deren Abhängigkeit vollzieht, sollte das Parlament der gedankliche Deutungshintergrund einer Wahlsystemanalyse sein und parlamentarische Leitideen, Funktionsanforderungen sowie Wirkungszusammenhänge als Ansatzpunkte einer Betrachtung genutzt werden.

Erste Vermutungen legen nahe, dass rekursive Prägebeziehungen in diesem Fall von hohem Stellenwert sein werden und die Bidirektionalität des Wahlsystems ein entscheidender Teil der Erklärung ist. Es wurde schon ersichtlich, wie sehr ein Wahlsystem einerseits in den klassischen Wirkungskreislauf eines Parlaments eingebunden ist, andererseits jedoch das Parlament an dessen Nische rückbindet. Denn der Druck zu institutionellem Lernen – und als solches stellt sich die Wahlsystemreform in Neuseeland aus evolutionstheoretischer Perspektive dar – wird ausgeübt durch die parlamentarische Nische und entfaltet sich aus verloren gegangener Passung der Institution, die wiederum eine Konsequenz defizitärer Funktionserfüllung ist<sup>33</sup>. Äußert sich jene anfangs in eher diffuser Unzufriedenheit und mangelnder Akzeptanz der Institution, so kann eine verfestigte Passungslücke größeren Ausmaßes schlimmstenfalls im mehrheitlichen Entzug der Unterstützungsbereitschaft und der Erosion institutioneller Legitimität gipfeln. Gelangt ein Parlament an einen solchen Punkt, so ist es gut beraten, diese Passungslücke umgehend durch Erlernen neuer beziehungsweise veränderter institutioneller Mechanismen<sup>34</sup> zu schließen. Idealerweise setzt ein solcher Lernprozess dann am richtigen Punkt an, nimmt die nötigen Veränderungen vor, zeitigt die gewünschten Folgen und gelingt zudem noch rechtzeitig.

32 Das Konzept der Nische beschreibt den für eine Institution relevanten Ausschnitt der Umwelt, insbesondere zur institutionellen Existenzsicherung nötige Ressourcen, relevante Entscheider über diese Ressourcen, Leistungsempfänger der Institution und Ressourcenkonkurrenten der Institution. Vgl. dazu *Jakob Lempp*, unter Mitarbeit von *Werner J. Patzelt*, Evolutionäre Institutionentheorie, in: *Werner J. Patzelt* (Hrsg.), *Evolutorischer Institutionalismus. Theorie und exemplarische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit*, Würzburg 2007, S. 380 ff.

33 Ebenda, S. 389 f.

34 Zum Begriff vgl. *Werner J. Patzelt*, Institutionalität und Geschichtlichkeit von Parlamenten. Kategorien institutioneller Analyse, in: *ders.* (Hrsg.), *Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich*, Wiesbaden 2003, S. 66 ff.

Vor diesem grundlegenden Zusammenhang nimmt die Suche nach Reformursachen im Fall Neuseelands ihren Ausgang bei der ersten Implikation, wonach sich Wahlsystemdefizite rasch als Mängel des Parlaments offenbaren. Ließen sich also Unzulänglichkeiten insbesondere im Bereich der Funktionserfüllung des neuseeländischen Repräsentantenhauses ausmachen, wäre dies ein erster Anhaltspunkt, auf Anpassungsdruck durch ein defizitär arbeitendes Wahlsystem zu schließen – sofern es gelingt, einen Kausalbezug zwischen beiden herzustellen. Untersucht man die institutionelle Entfaltung des neuseeländischen Parlaments im Zeitraum vor der Wahlrechtsreform, so offenbart sich in der Tat eine Reihe legitimitätszerodierender Defizite, die zum überwältigenden Phänomen einer „elective dictatorship“<sup>35</sup> verschmolzen waren. Der von Lord *Hailsham* für Großbritannien in den 1970er Jahren geprägte Begriff spielt dabei auf das in Mehrheitsdemokratien unter gewissen Umständen gegebene Potential an, freiheitsgefährdende Konstellationen hervorzubringen, in denen Parteien und damit Regierende zwar gewählt werden, die Regierten jedoch nach dem Wahlakt kaum noch Möglichkeiten zur Erzwingung politischer Responsivität besitzen und so die Hoffnung auf Interessenkongruenz bestenfalls erfüllt, schlechterdings jedoch ohne Chance auf Kurskorrektur enttäuscht wird. Neben dem Empfinden vieler Neuseeländer, von denen sich immer mehr in einer solchen „elective dictatorship“ wähten<sup>36</sup>, waren die Probleme des neuseeländischen Parlaments ab Mitte der 1980er Jahre unschwer auszumachen.

So beklagte die Mehrzahl der Bürger fehlende Verantwortung gegenüber den Wählern, mangelnde Fairness im politischen Prozess und ein schwindendes Gefühl politischer Teilhabe. Gerade Letzteres schwächt ein Parlament – nicht zuletzt Sinnbild dieser Partizipation – enorm, und so verwundert es kaum, dass in Umfragen des Jahres 1988 nur fünf Prozent der Befragten angaben, dem Repräsentantenhaus als zentraler Institution des neuseeländischen politischen Systems zu vertrauen oder dieses als nützliche Einrichtung zu empfinden<sup>37</sup>. Solchermaßen geschwächte institutionelle Geltungsansprüche, die sich zudem noch in stetig sinkender Wahlbeteiligung widerspiegelten, lasteten gerade in einem mehrheitsdemokratischen Gefüge schwer auf einem Parlament, das der wesentliche Legitimitätsquell sowohl der von ihm getragenen Regierung als auch des gesamten institutionellen Arrangements war. Versiegt diese Quelle, versandet ebenfalls das gemeinschaftliche Vertrauen in politische Institutionen – was in modernen Gesellschaften, die „mehr als jede Gesellschaft zuvor auf den Sozialkitt des Vertrauens angewiesen“<sup>38</sup> sind, besonders folgenreich ist.

35 *Quintin Hogg Hailsham*, *The Dilemma of Democracy: Diagnosis and Prescription*, London 1978, S. 9 f.

36 So bemerkt *Nagel*: „In the eyes of many New Zealanders, the specter of ‚elective dictatorship‘ became a reality as, under cover of majority rule and party discipline, minority factions pyramided their power from cabinet to caucus to Parliament to impose radically disruptive policies without first winning broad-based popular consent.“ *Jack Nagel*, *What Political Scientists Can Learn from the 1993 Electoral Reform in New Zealand*, in: *Political Science and Politics*, 27. Jg. (1994), S. 527.

37 *Jack Vowles*, a.a.O. (Fn. 17), S. 102. Das Ausmaß dieses Verlustes wird deutlich beim Blick auf die Werte von 1975, als noch 33 Prozent der Befragten Vertrauen in das Parlament hatten. Vgl. *Colin James / Alan McRobie*, *Turning Point. The 1993 Election and Beyond*. Wellington 1993, S. 124.

38 *Hermann Lübbe*, *Zeit-Verhältnisse. Über die veränderte Gegenwart von Zukunft und Vergangenheit*, in: *Universitas*, 12. Jg. (1988), S. 1247.

Getragen wurde diese von den Parlamentsadressaten mit Vertrauensentzug sanktionierte Entwicklung im Kern von vier Erscheinungen<sup>39</sup>. Als Erstes ist der Sachverhalt unterrepräsentierter Kleinparteien zu nennen. Obwohl im Neuseeland der 1980er Jahre eine Reihe von politischen Parteien um Wählerstimmen konkurrierte und bisweilen auch Achtungserfolge – bei der Wahl 1981 etwa erhielt Social Credit 20,7 Prozent der Stimmen – erzielen konnte, drückte sich dieser Wählerrückhalt nicht in Parlamentsmandaten aus. Diese machten Labour und National als die beiden Großparteien Neuseelands unter sich aus, womit Kleinparteien im Repräsentantenhaus chronisch unterrepräsentiert waren. Das zweite Problem, die mangelnde Alternanz politischer Inhalte, korrelierte mit dieser Unterrepräsentation, denn obgleich es im neuseeländischen Parlament eine parteipolitische Alternanz in Gestalt wechselnder Regierungsparteien gab, orientierten sich doch beide Volksparteien inhaltlich an einem imaginären Durchschnittswähler – was zur Folge hatte, dass alternative politische Inhalte jenseits dieses Querschnitts keine parlamentarische Artikulation erfuhren. Zum dritten war mit dem mehrfachen Bruch der Mandatsnorm<sup>40</sup> ein fundamentaler Teil der neuseeländischen Verfassung preisgegeben worden, beispielsweise als Labour mit einem *keynesianischen* Wirtschaftsprogramm in den Wahlkampf 1984 zog, nach dem Wahlsieg jedoch zu marktradikalen Reformen ungekannten Ausmaßes ansetzte. Den vierten Kritikpunkt bildete die wiederholte Erfahrung der Jahre 1978 und 1981, dass ein Wahlsieger durchaus ein eigentlicher Wahlverlierer sein kann, wenn nur die entsprechenden Rahmenbedingungen herrschen. In beiden Parlamentswahlen hatten sich teilweise erhebliche Verzerrungen bei der Umrechnung von Stimmen in Mandate ergeben, so dass die eigentlich unterlegene Partei eine absolute Sitzmehrheit hielt und die Regierung stellte – was die disziplinierende Wirkung des Wiederwahlmechanismus entschärfte.

Wenngleich bereits dieser kurze Abriss verdeutlicht, in welchen Problemen und damit unter welchem Druck sich Neuseelands Wählervertretung am Vorabend der Reform befand, so ist der Anteil des Wahlsystems daran noch unklar. Bei der Beantwortung der Frage, inwieweit diese Defizite des neuseeländischen Parlaments vom relativen Mehrheitswahlsystem bedingt oder zumindest befördert worden sind, kommt die zweite Implikation ins Spiel. Da sich das Wirken von Wahlsystemen im Rahmen parlamentarischer Funktionslogik vollzieht und diese Funktionslogik vom beständigen Zusammenspiel der Institution und ihrer Umwelt geprägt wird, ist sowohl zu untersuchen, wie das Parlament hinsichtlich seiner handlungsleitenden Regelmenge und insbesondere seiner Leitideen aufgebaut war, als auch die Beschaffenheit der institutionellen Umwelt in ihrer Veränderlichkeit auszu-leuchten. Wie sich eine Institution inklusive Bestellungsmodus ihrer Umwelt konkret darstellt, eröffnet nämlich erst das Zusammenspiel beider.

Insofern ist es zweckmäßig, zunächst zu analysieren, worauf Akteure sowie Adressaten des Repräsentantenhauses an Handlungen und Erwartungen zurückgreifen konnten und was somit für das Funktionieren des Parlaments relevant war, also Leitideen, institutionelle Me-

39 Vgl. hierzu ausführlich *David Denemark*, a.a.O. (Fn. 13), S. 70 ff.

40 Dieser funktional hochbelastete, jedoch kaum fixierte Grundpfeiler der Politischen Kultur Neuseelands war Ausdruck der Selbstbindung parlamentarischer Akteure an den Wählerwillen, wonach das Mandat an im Wahlkampf getätigte Aussagen geknüpft ist und zentrale politische Vorhaben entsprechend vor der Wahl erstens anzukündigen und zweitens einzuhalten sind. Näheres bei *Richard Mulgan*, *The Concept of Mandate in New Zealand Politics*, in: *Political Science*, 30. Jg. (1978), S. 88 ff.

chanismen, Regeln, Verfahrensroutinen, Bräuche und Mythen – anders ausgedrückt: sämtliche parlamentarischen Handlungsanweisungen<sup>41</sup>. Da Neuseeland bis 1986 nicht über eine kodifizierte Verfassung verfügte, speisten sich diese aus einer Reihe wichtiger Rechtsdokumente und Zugeständnisse des britischen beziehungsweise neuseeländischen Monarchen<sup>42</sup>, Gesetze und Geschäftsordnungen, Gerichtsentscheidungen, Konventionen, gewohnheitsrechtlicher Praxen, informeller Routinen sowie Formen institutioneller Symbolik. Dabei wirkte im Zeitraum vor der Wahlssystemreform als zentrale Ordnungsvorstellung das Prinzip repräsentativer Demokratie, also die Rückbindung eigenen Handelns an den Willen des wahlberechtigten Volkes, das durch die Inszenierung als Vertretungskörperschaft aller Neuseeländer symbolisiert werden sollte. Mit dieser hochfixierten demokratischen Leitidee, welche die grundlegende parlamentarische Repräsentationsfunktion impliziert, ging der für das neuseeländische Parlament fundamentale Grundsatz der Mandatsnorm<sup>43</sup> einher.

Weitere äußerst prägende Handlungsanweisungen für das Parlament erwuchsen aus der Konstruktion Neuseelands als parlamentarisches Regierungssystem, womit zugleich die Parlamentsfunktion der Regierungsbildung definiert ist. Aus der elementaren Ordnungsvorstellung des „responsible government“ leitete sich neben einem prägenden strukturbildenden sowie atmosphärischen Einfluss mit der Obliegenheit zur Regierungskontrolle zudem eine weitere Parlamentsfunktion ab, die aufgrund des Verschmelzens von Parlamentsmehrheit und Kabinett im Rahmen einer Kabinettsregierung eine bedeutsame Quelle wesentlicher Anschlusspraxen darstellte.

Neben dem rahmengebenden Kontext einer konstitutionellen Monarchie wirkte das Prinzip der Gewaltenteilung als einer jener Fixpunkte, an denen sich das parlamentarische Handeln ausrichtete. Wenngleich sich der „Neue Dualismus“ des Repräsentantenhauses aufgrund der Funktionslogik parlamentarischer Regierungssysteme eher gewaltenfusionierend als gewaltenteilend ausnahm, so war doch auch hier mit der Gesetzgebung eine weitere instrumentell-manifeste Parlamentsfunktion definiert. Besondere handlungsleitende Bedeutung entfaltete überdies das an vielen Stellen im Regelreservoir des Repräsentantenhauses eingelassene institutionelle Selbstverständnis als Parlament in einer Mehrheitsdemokratie mit klassischer Westminster-Prägung, das auf dem unerschütterlichen Bewusstsein basierte, eine Verpflanzung britischer Staatlichkeit und Werte im Südpazifik zu sein. Darauf gründend war eine Reihe aus dem britischen Parlamentarismus übernommener Regeln und Normen wie etwa ein sehr konkurrenzbetonter Wettbewerbsfokus oder ein explizit adversativer Politikstil für die Handlungen und Erwartungen parlamentarischer Akteure wichtig. Nach dieser kurzen Übersicht besonders einflussreicher Ordnungsvorstellungen kann so mit einiger Plausibilität unterstellt werden, dass auch das neuseeländische Repräsentantenhaus unter der selbstgewählten Auflage gearbeitet hat, die üblichen Parlamentsfunktionen Repräsentation / Kommunikation, Kontrolle, Gesetzgebung, Regierungsbildung zu erfüllen und den eigenen institutionellen Selbsterhalt sichern zu müssen.

41 Vgl. *Christian Demuth*, Institutionen und ihre endogenen Systembedingungen. Die Ordnung des Institutionellen, in: *Werner J. Patzelt* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 32), S. 420 f.

42 Die Königin des Vereinigten Königreiches ist in Personalunion auch Königin von Neuseeland, was auf Neuseelands Gründung als britische Kronkolonie zurückgeht.

43 Dazu *Richard Mulgan*: „The theory of the mandate may (...) be taken to justify governments in enacting their election policy (...) As such it seems an intelligible convention which is vital to our political system; without it both the authority and the accountability of elected governments would be seriously limited.“ *Richard Mulgan*, a.a.O. (Fn. 40), S. 94.

Zu deren Erfüllung bemühte das Parlament neben einer Vielzahl institutioneller Mechanismen auch das hier im Mittelpunkt stehende Wahlrecht, das als relatives Mehrheitswahlsystem klassischen First-Past-The-Post-Zuschnitts ausgestaltet war und infolge des weitgehenden Mangels sonstiger institutioneller Verschränkungen oder alternativer Vetopunkte die wichtigste Rückbindungs- und Legitimitätsquelle darstellte.<sup>44</sup>

Während das seit 1854 bestehende neuseeländische Parlament auf eine weitgehende Stabilität bezüglich seines handlungsleitenden Regelreservoirs zurückblicken konnte, vollzog sich in seiner Umwelt seit Ende der 1970er Jahre ein einschneidender Wandel mit erheblicher Veränderungsdichte. Diese Umgestaltungen der institutionellen Nische, die sich maßgeblich auf die Funktionsbedingungen des Parlaments und seines Wahlsystems niederschlugen, basierten im Wesentlichen auf vier miteinander verschränkten Entwicklungen.

Zum einen war ein Aufbrechen der gesellschaftlichen Homogenität sowie ehemals gemeinsamer Wertvorstellungen zu beobachten. Bedingt wurde dieser Fragmentierungsprozess von zunehmender ethnischer Heterogenität infolge einer veränderten Immigrationslage, in der immer weniger Europäer und immer mehr Polynesier, Asiaten und Lateinamerikaner einwanderten<sup>45</sup>. Die resultierende Erosion der neuseeländischen Selbstwahrnehmung als Gesellschaft primär europäischen Ursprungs verlief parallel zu einer Zunahme an konfessioneller Heterogenität. Komplementär erblühte in diesem Zeitraum das über lange Jahre unterdrückte Selbstwertgefühl der indigenen Maoribevölkerung, und als deren exklusive Anliegen vermehrt auf die politische Agenda gelangten, zerbrach der Mythos Neuseelands als ein homogenes Volk. Zudem erstreckte sich das Aufbrechen früherer Übereinstimmung auch auf Fragen politisch-kultureller Wertorientierungen, und entsprechend beschäftigten im Zuge eines postmaterialistischen Wertewandels bislang unterbelichtete Themenkomplexe wie Ökologie, Minderheitengerechtigkeit oder Geschlechtergleichberechtigung die öffentliche Gemütslage und formten neue politische Konfliktlinien<sup>46</sup>. Die neuseeländische Gesellschaft setzte sich nunmehr aus Menschen mit unterschiedlichsten kulturellen Hintergründen zusammen, war weniger konformistisch geworden und erfuhr eine normative Neuausrichtung nach links, was entsprechenden Parteineugründungen Raum bot. Somit war der auf ehemals stabilen sozialen Milieus und Wertvorstellungen ruhende gesellschaftliche Nachkriegskonsens ausgehöhlt – was vom Ende des vormals eindimensionalen politischen Konfliktraumes, in dem sich strittige Themen vorwiegend auf den sozioökonomischen Bereich konzentrierten, begleitet wurde. Insofern eröffnete eine neu entstandene

44 Im Hinblick auf das bis 1996 geltende Wahlsystem sei hier nur soviel erwähnt: Für eine Wahlperiode von drei Jahren konnten alle volljährigen Neuseeländer in 99 uninominalen Wahlkreisen für einen Kandidaten stimmen, der gewählt war, wenn er eine relative Stimmenmehrheit auf sich vereinen konnte. Details bei *Alan McRobie*, Elections and the Electoral System, in: *Raymond Miller* (Hrsg.), *New Zealand Government and Politics*, Auckland 2003, S. 175 ff., sowie *Rein Taagepera* / *Matthew Soberg Shugart*, Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems, New Haven 1989, S. 39 ff. Dem „winner-takes-all“-Prinzip folgend, hatte das relative Mehrheitswahlsystem bei entsprechender Wahlgeographie mitunter beachtliche Verzerrungen bei der Umrechnung von Stimmen in Mandate zur Folge, was allerdings – solange die von *Rae* beschriebene Legitimitätsgrenze nicht überschritten wird – akzeptiert wird und zum Zweck klarer Mandatsmehrheiten durchaus intendiert ist.

45 Grundlegend dazu *Stuart W. Greif* (Hrsg.), *Immigration and National Identity in New Zealand. One People – Two People – Many Peoples?*, Palmerston North 1995.

46 *Hyam Gold* / *Alan Webster*, *New Zealand Values Today. The Popular Report of the November 1989 New Zealand Study of Values*, Palmerston North 1990.

Multidimensionalität politische Felder für Kleinparteien, in denen sie Themen besetzen und zunehmend Wählerpotentiale binden konnten.

Zweitens ging mit dem Aufbrechen des breiten gesellschaftlichen Konsenses eine seit Mitte der 1960er Jahre feststellbare Ablösung der ehemaligen Siedlerkolonie vom britischen Mutterland sowie die Herausbildung einer eigenen neuseeländischen Identität einher. Auch als „schwindende Britishness“<sup>47</sup> bezeichnet, ist dieser Prozess nicht zu Unrecht als Ausdruck der sinkenden Bindekraft des britischen Modells als institutioneller Orientierungspunkt für Neuseeland interpretiert worden. In der Umwelt des Repräsentantenhauses sank im Verlauf dieses emotionalen sowie sozialen Abnabelungsprozesses kontinuierlich die Akzeptanz britischer Kultureinflüsse auf Neuseelands Institutionengefüge und damit auch auf eine Reihe parlamentarischer Praxen, in die solche Charakteristika britischer Institutionalität eingewoben waren. So traten an die Stelle britisch geprägter Identitätsvorstellungen sukzessive Überzeugungen eines neuseeländischen Nationalempfindens wie beispielsweise ein betont egalitäres Selbstverständnis, wobei diese nationale Emanzipation keinesfalls als anti-britische Stimmung missverstanden werden sollte. Mit Blick auf diese veränderte Gruppenbefindlichkeit bemerkt *Jonathan Boston*: „Only a country that has been gradually moving away from its British colonial origins could have considered transforming its electoral system.“<sup>48</sup>

Drittens ergaben sich auf wirtschaftlichem Sektor relevante Umgestaltungen. Aufgrund seiner protektionistischen, monokulturellen, zunehmend ineffizienten und außenwirtschaftlich in hohem Maße von Großbritannien abhängigen Ökonomie geriet Neuseeland Anfang der 1970er Jahre in eine tiefe Krise, die es zunächst interventionistisch, später marktradikal zu lösen versuchte. In dieser kritischen Phase wirtschaftlichen Umbruchs und Problemen für weite Teile der Gesellschaft war eine äußerst angespannte Konstellation entstanden, die existierende Gewissheiten und Mechanismen energisch in Frage stellte und nach Reaktionen der Politik verlangte<sup>49</sup>. Man geht daher sicher nicht zu weit, wenn man die wirtschaftlichen Probleme als Katalysator umfassenderer politisch-institutioneller Umbrüche deutet, wobei im Zusammenspiel mit „tiefgreifendem Wert- und Orientierungswandel für die Anwendbarkeit der Mehrheitsregel als Pazifizierungsinstrument sehr enge Grenzen gesetzt“<sup>50</sup> waren.

Viertens konnten nahezu zwangsläufige Veränderungen im Bereich des Parteiensystems ausgemacht werden. Auch als „the very model of a modern two-party system“<sup>51</sup> bezeichnet, war die neuseeländische Parteienlandschaft seit Mitte der 1930er Jahre von einem stabilen Parteienduopol aus Labour und National Party geprägt worden. Neben diesen beiden großen führten Kleinparteien ein beschwerliches Dasein, und einige überraschende Wahlerfolge wie jene von Social Credit, New Zealand Party oder Values Party galten daher eher als bestätigende Ausnahmen der Regel, dass Labour und National Parlamentssitze unter sich ausmachten. In der Folge dieser parteipolitischen Bipolarität dominierte eine Partei das

47 So *André Kaiser*, a.a.O. (Fn. 14), S. 161.

48 *Jonathan Boston* / *Stephen Levine* / *Elizabeth McLeay* / *Nigel S. Roberts*, a.a.O. (Fn. 24), S. 2.

49 Vgl. *Jack Nagel*, a.a.O. (Fn. 30), S. 223 ff.

50 *Bernd Guggenberger* / *Claus Offe*, Politik aus der Basis – Herausforderung der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie, in: *dies.* (Hrsg.), An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel, Opladen 1984, S. 11.

51 *Jonathan Boston* / *Stephen Levine* / *Elizabeth McLeay* / *Nigel S. Roberts*, a.a.O. (Fn. 24), S. 49.

parlamentarische Geschehen, Einparteieregierungen wurden ab 1935 zur ausnahmslosen Gewohnheit, und im Wahlkampf hatten sich zahlreiche Wahlkreise als Parteihochburgen herausgebildet – alles Konsequenzen, die durch das relative Mehrheitswahlssystem mitbefördert wurden und gleichzeitig beabsichtigte Grundlage eines lange Zeit guten Funktionierens des Repräsentantenhauses waren. Allerdings begann das Fundament dieses stabilen und hochkompetitiven Zweiparteiensystems in den 1970er Jahren aufzuweichen, denn wie erwähnt griffen die gesellschaftlichen Umwälzungen in Neuseeland unabwendbar auch auf das Parteiensystem über, da das Aufbrechen des normativen Konsenses mit der Zunahme politisch umstrittener Politikfelder einherging. Diese Entwicklung von der Ein- zur Multi-dimensionalität des politischen Konfliktraumes schlug sich in der Gründung neuer Parteien nieder, die neue Themen besetzten und zunehmend Wählerpotentiale erschlossen, indem sie Stimmen aus dem Lager der beiden Großparteien abwerben konnten<sup>52</sup>. Dementsprechend hatte Neuseelands Parteienspektrum infolge des gesellschaftlichen Wandels an Vielfalt hinzugewonnen und schuf so neue Konditionen für eine Institution, deren Handlungsanweisungen und Rekrutierungsmodus im Grunde für andere Umwelt- und damit Funktionsbedingungen konzipiert waren.

Im Zusammenwirken der eher beständigen parlamentarischen Handlungsanweisungen inklusive des Bestellungsmodus und der nachhaltig veränderten parlamentarischen Umwelt zeitigte das Wahlsystem an einigen Stellen Auswirkungen, die dem Parlament eher schaden als nutzen. So lässt sich nachweisen, dass alle vier oben genannten Probleme des Parlaments mittelbar auf das neuseeländische Wahlsystem beziehungsweise dessen Wirken in einer veränderten Umwelt zurückzuführen sind.

Am einfachsten gelingt dies bei den erwähnten künstlichen Mehrheitsbildungen, für die die Bürger kein Verständnis mehr aufbringen mochten. Relative Mehrheitswahlsysteme, die konzentrierend wirken sollen, nehmen ganz bewusst Verzerrungen bei Stimmen-Mandats-Relationen in Kauf, basieren jedoch auf der Funktionsprämisse, in einem stabilen Zweiparteiensystem Anwendung zu finden. Treten allerdings wie im Neuseeland der 1970er Jahre zunehmend Drittparteien in die politische Arena, so führen deren Stimmengewinne – die nur selten in Mandaten resultieren – zu beachtlichen Verzerrungen, in Ausnahmefällen sogar zu künstlichen Mehrheiten und zum Untergraben parlamentarischer Legitimität.

Diese Stimmen konzentrierende und Verzerrungen in Kauf nehmende Eigenart relativer Mehrheitswahlsysteme erklärt ebenfalls das zweite Problem der Unterrepräsentation von Kleinparteien und den von ihnen vertretenen Minderheiten. Deren mangelnde parlamentarische Repräsentanz entsprach ganz offenbar nicht mehr der Lebenswirklichkeit der Neuseeländer und stellte so das Parlament beziehungsweise die Art, parlamentarische Akteure zu bestellen, in Frage. Neuseelands Wahlsystem sorgte folglich dafür, dass Interessenlagen außerhalb des sinkenden Inklusionspotentials beider Volksparteien kaum berücksichtigt wurden, was diese Themen in einem politischen System, in dem das Parlament dank der unikameralen und unitarischen Staatskonstruktion einzige Veto-Macht<sup>53</sup> ist, nahezu in die politische Bedeutungslosigkeit verbannt.

52 Vgl. Jeffrey A. Karp / Susan A. Banducci, Issues and Party Competition under Alternative Electoral Systems, in: Party Politics, 8. Jg. (2002), S. 127 f.

53 Zum Konzept *George Tsebelis*, Decision-Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: British Journal of Political Science, 25. Jg. (1995), S. 289 ff.

Damit blieben aber nicht nur Kleinparteien parlamentarisch irrelevant, sondern ebenso die von ihnen vertretenen politischen Inhalte. Da nur Labour und National dem Wähler politische Inhalte mit realistischer Chance auf Verwirklichung anbieten konnten, waren politische Ziele abseits dieser Wahlprogramme vergeblich ersehnte Wunschvorstellungen. Bedingt durch das abnehmende Aggregationsvermögen der neuseeländischen Volksparteien hatte das Wahlsystem so eine mangelnde Alternanz politischer Inhalte zur Folge. Unterstellt man, dass es Repräsentierten in ihrer Vertretungskörperschaft nicht um den bloßen Wechsel der Regierungspartei geht, sondern Wähler vor allem an der Repräsentation und Umsetzung politischer Inhalte interessiert sind, dann wird auch verständlich, weshalb strukturelle Policy-Mehrheiten und ein resultierender Mangel an inhaltlicher Alternanz ein Parlament in seiner Akzeptanz schwächen.

Wiederholter Mandatsnormbruch jedoch bedeutete für das neuseeländische Parlament die Konfrontation mit seinem schwerwiegendsten Problem. Diese Norm band parlamentarische Akteure an im Wahlkampf getätigte programmatische Aussagen gegenüber ihren Wählern und galt als Kernbestandteil der neuseeländischen Verfassung, beruhte allerdings lediglich auf ungenügend fixierten Konventionalregeln der Selbstverpflichtung. Obwohl das relative Mehrheitswahlsystem Mandatsnormbrüche wie die angesprochenen neoliberalen Wirtschaftsumbauten nicht hervorgebracht hatte, erleichterte es sie doch durch die Tatsache, dass es Einparteiregierungen beförderte. In einem politischen System, in dem exakt eine Veto-Macht existiert und die Mandatsnorm eine der wesentlichen Sicherungsleinen freiheitlicher Ordnung ist, erwächst nämlich der parlamentarischen Mehrheitsfraktion enormer politischer Bewegungsspielraum, der institutionell kaum umhert ist. Dennoch hätte etwa eine Erweiterung des parlamentarischen Akteursspektrums solche Verfassungsbrüche erschweren können, indem ein Wahlsystem die Parlamentsmehrheit als einzige Veto-Position nicht in die Verantwortung einer Partei, sondern einer Koalition aus mehreren Parteien übergibt. Da im Rahmen des alten neuseeländischen Wahlrechts die Wahrscheinlichkeit von Koalitionsregierungen jedoch äußerst gering war, bot es nur ungenügenden Schutz gegen Mandatsnormbrüche, wenn sich parlamentarische Mehrheitsakteure nicht mehr dem Rückbindungserfordernis ihres Mandats verpflichtet fühlten<sup>54</sup>. Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass sämtliche der aufgeführten Probleme, die dem neuseeländischen Parlament schaden, durch dessen relatives Mehrheitswahlsystem befördert worden waren.

Folglich fällt die anhand der parlamentarischen Funktionserfüllung des Repräsentantenhauses bestimmte Leistungsbilanz des Wahlsystems negativ aus und macht auf eine Passungslücke aufmerksam. Die ansonsten in parlamentarischen Regierungssystemen effektive Kontrolle durch Mitregieren beschränkte sich infolge des vom Wahlrecht begünstigten Zweiparteiensystems auf die Mehrheitsfraktion, griff in Neuseeland jedoch nicht, da dieses Kontrollinstrument aufgrund höchst effizienter fraktionsinterner Abstimmungsmechanismen weitgehend ausgehebelt wurde: „Caucus dominates parliament, cabinet dominates caucus, [and] all that was necessary was a cohesive group to dominate cabinet.“<sup>55</sup> Auf diese Weise in seiner Eigenständigkeit nahezu unbedeutend und hinsichtlich einer möglichen

54 Vgl. *Richard Mulgan*, *The Democratic Failure of Single-Party-Government. The New Zealand Experience*, in: *Australian Journal of Political Science*, 30. Jg. (1995), S. 84 ff.

55 *Bruce Jesson*, *Fragments of Labour. The Story Behind the Labour Government*, Auckland 1989, S. 68.

Regierungskontrolle weitgehend neutralisiert, hatte sich insbesondere die Labourfraktion einer effizienten Mitgestalter- und Kontrollrolle entäußert – was nicht zuletzt jene Mandatsnormbrüche ermöglichte, für die das Kabinett *Lange* heute noch in der Erinnerung vieler Neuseeländer steht. Hinsichtlich der parlamentarischen Regierungsbildungsfunktion sind ebenfalls Zweifel angebracht, denn im neuseeländischen Fall bleibt fragwürdig, wie aus einer künstlichen Mehrheit, die Verlierer zu Siegern hochrechnet, ein Mandat mit den für Neuseeland typischen unumschränkten Kompetenzen demokratisch robust legitimiert werden kann. Nicht minder kritisch fällt die Evaluation in Bezug auf die Repräsentationsfunktion aus. In Anbetracht der besprochenen Erscheinungen der unterrepräsentierten Kleinparteien erfuhren immer weniger Interessen Artikulation und Vertretung im Parlament, verbunden mit einem bedenklichen Defizit an parlamentarischer Responsivität. Unter diesen Voraussetzungen reduzierte das Repräsentantenhaus unbeabsichtigt das öffentliche Publikum, das als Empfänger seiner Öffentlichkeitsarbeit im Zuge kommunikativer Führung und Darstellung des Geleisteten unabdingbar ist, um eigene Geltungsansprüche immer aufs Neue projizieren zu können. Seine Gesetzgebungsfunktion erfüllte Neuseelands Vertretungskörperschaft entsprechend der grundsätzlichen Funktionslogik eines parlamentarischen Regierungssystems, nach der die Exekutive die Hauptlast der legislativen Arbeit insbesondere in der Initiativphase trägt. Die Gesetzesinhalte betreffend wirkte sich jedoch die ungenügende Policy-Alternanz negativ auf die gesetzgeberische Tätigkeit aus. Im Ergebnis schlugen sich all diese Entwicklungen in einer tiefgreifenden Desillusionierung der Wähler nieder und beließen das Parlament immer öfter mit dem Makel verloren gegangener Akzeptanz bei seiner Adressatenschaft<sup>56</sup>.

So befand es sich in einer Passungslücke, die sich nicht unerheblich auch dem Wahlsystem verdankte und mit fortgeschrittenem Akzeptanz- und Legitimitätsverlust ernste Konsequenzen offenbarte. Dem entsprach das Parlament, indem es einen veränderten Bestellungsmodus erlernte, der wenigstens einen Teil der durch das relative Mehrheitswahlsystem bedingten Probleme auffangen und verloren gegangene Passung wiederherstellen sollte. Insofern ist hier die argumentative Nachzeichnung rekursiver Kausalität vollzogen, denn die veränderten Funktionsbedingungen des relativen Mehrheitswahlrechts ließen dieses zu einer defizitären Funktionserfüllung des neuseeländischen Parlaments beitragen, was die Gesamtinstitution in eher unruhiges Fahrwasser abtreiben ließ und deshalb eine Reform nötig machte. Dass diese aus dem üblichen Prozess der parlamentarischen Entscheidungsfindung ausgelagert wurde, in Gestalt eines zweistufigen Referendumsverfahrens zustande kam und letztlich nur dank der förderlichen Koinzidenz verschiedener Entwicklungslinien, einiger Zu- beziehungsweise Unfälle auf der Akteursebene sowie des beharrlichen Einsatzes Einzelner zu einem unerwarteten Gelegenheitsfenster („window of opportunity“<sup>57</sup>) recht schnell vollzogen werden konnte, ändert wenig an der Plausibilität der Nachweisführung, die neuseeländische Wahlsystemreform als einen primär evolutionären Prozess zu begreifen.

56 So bestätigten in einer Umfrage des Heylen-Instituts von 1992 lediglich vier Prozent der Befragten, dem Parlament als zentraler Institution des neuseeländischen politischen Systems und dessen Entscheidungen zu vertrauen. Vgl. *Colin James / Alan McRobie*, a.a.O. (Fn. 37), S. 124.

57 *John T. Keeler*, Opening the Window for Reform. Mandates, Crisis, and Extraordinary Policy-Making, in: *Comparative Political Studies*, 25. Jg. (1993), S. 433 ff.

#### 4. Schlussfolgerungen: Unfall? Design? Evolution!

Sowohl mit dem Resultat als auch mit dem Verlauf des Lernprozesses, an dessen Ende die grundlegende Reform des Wahlsystems stand, hatte Neuseeland einmal mehr seine Reputation als unkonventionelles „Soziallaboratorium“ bestätigt<sup>58</sup>, das bisweilen selbst Experten in Erstaunen versetzte. Gemeinhin galt das Wahlrecht als recht stabiles Systemelement, dessen Modifikationen sich meist auf veränderte Wahlkreisgrenzen oder Finanzierungsregelungen beschränkten, wenngleich einige Staaten mit dem Wechsel ihrer Stimmenverrechnungsformeln durchaus bedeutendere Reformen implementierten. Entsprechend hoch war das politikwissenschaftliche Interesse an diesem keineswegs alltäglichen Reformprozess, denn „with constitutional reform, like Johnston’s dog singing in a bar, the amazement is not due to the grace of the voice but to the fact that it is happening at all“<sup>59</sup>.

Eine der reizvollsten Problemstellungen vor dem Hintergrund der traditionellen Stabilitätsannahme von Wahlsystemen blieb jedoch zu wenig reflektiert – nämlich die Frage, inwieweit die neuseeländische Wahlrechtsreform als Zu- beziehungsweise Unfall, planvoll herbeigeführt oder Ergebnis eines langfristigen Entwicklungsprozesses zu interpretieren sei. Wie gezeigt werden konnte, wird das Evolutions-Interpretationsmuster den Geschehnissen am besten gerecht und bietet eine Reihe substanzieller Erklärungen dieses institutionellen Lernprozesses. So kann die Evolutionsthese (1) Umweltveränderungen nachweisen; (2) daraus geänderte Funktionsbedingungen sowohl für das Repräsentantenhaus als auch das relative Mehrheitswahlsystem ableiten; (3) eine durch Funktionsdefizite des Wahlrechts begünstigte Passungslücke des Parlaments belegen; (4) diese Passungslücke als Auslöser eines aus der Nische hervordrängenden Anpassungsdrucks ausmachen; und somit (5) die Wahlsystemreform in Neuseeland im Grundsatz als Entsprechung dieses auf langfristigen Entwicklungen beruhenden Anpassungsdrucks identifizieren.

Damit gelingt es dem Evolutions-Interpretationsmuster, den analytischen Blick zu weiten und über Akteure hinausgehende Erklärungsfaktoren zu erschließen, die bei einer Deutung dieser Reform als Unfall oder Design ohne Würdigung geblieben wären und folglich keine Erklärungskraft hätten entfalten können. Allerdings verdeutlicht der Fall Neuseeland ebenso, dass sich bei der Erklärung institutioneller Umbrüche die kategorische Frage eines „Entweder-oder“ nicht stellt, da sich Reformverläufe oft als Kombination der drei Elemente Zufall, Design und langfristige Entwicklung in veränderlichen Anteilen darstellen. Zwar bedürfen institutionelle Reformprozesse zum Anschlag zumeist langfristiger Entwicklungen mit defizitärer Merkmalsausprägung; allerdings entfalten diese nur selten eine derart zwingende Eigendynamik, dass es keiner weiteren Einflüsse bedürfte. Daher sind es darüber hinaus Individuen, Organisationen oder Medien, die ein Defizit gezielt mit einer Reformabsicht aufgreifen und damit erst zu einem Thema auf der politischen Agenda machen, wobei exogene Schocks als unvorhergesehene Prozesskatalysatoren wirken können. Zudem sind es

58 So führte das neuseeländische Parlament als erstes der Welt 1893 ein gleichberechtigtes Wahlrecht für Frauen ein; Neuseeland verfügte als einer der ersten Staaten über ein wohlfahrtsstaatliches Netz von enormer Dichte; und umweltpolitische Themen erfuhren hier weit eher als in anderen westlichen Demokratien Aufmerksamkeit und zogen entsprechende politische Maßnahmen (etwa die konsequente Anti-Nuklear-Politik der 1980er Jahre) und institutionelle Strukturen nach sich.

59 Pippa Norris, *The Twilight of Westminster? Electoral Reform and its Consequences*, in: *Political Studies*, 49. Jg. (2001), S. 896.

nicht selten sowohl zufällige als auch nicht-intendierte Ereignisse, die dieses Agenda-Setting befördern, Prozessbarrieren unerwartet auflösen, überraschende Wendungen hervorrufen oder einen Lernprozess mit unbeabsichtigtem Schwung versehen, ohne den jener ins Stocken geriete, noch bevor er begonnen hat.

Gleichwohl scheint in der Frage der neuseeländischen Wahlsystemreform die Evolutions-Interpretation am weitesten zu tragen, gerade weil ganz offenbar Mechanismen der Evolution gewirkt haben. Aus diesem Grunde wäre es mehr als verwunderlich, wenn die Konzepte und Grundlinien einer evolutionstheoretisch inspirierten Institutionenanalyse keinen fruchtbaren Beitrag zum Verständnis dieses Reformprozesses hätten leisten können. Darüber hinaus – und hierin spiegelt sich der über die hier diskutierte Frage hinausgehende Mehrwert eines evolutorischen Institutionalismus wider – bietet dieser Erklärungsansatz eine breite Anwendbarkeit auch auf andere Prozesse institutionellen Wandels und Beharrungsvermögens: sei es bei der Analyse weiterer Wahlrechtsreformen wie etwa in Italien oder Japan; sei es bei Eingriffen in den formalen wie informalen Ordnungsrahmen anderer Parlamente, Fraktionen und Parteien; oder sei es bei auf „Gestalterkenntnis“ ausgerichteten Studien über den Gesamtentwicklungsverlauf einer Institution oder institutioneller Teilstrukturen.