



Thomas Saalfeld:

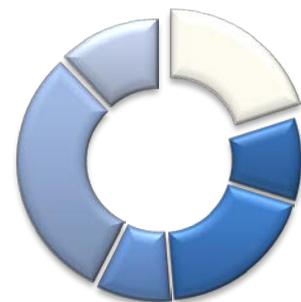
Die schleichende Revolutionierung des britischen Wahlsystems, 1997-2011

Working Paper 1/2012

**Arbeitsstelle Parlamentarismus- und
Repräsentationsforschung**

**Unit for the Study of Parliaments and
Representation**

Otto-Friedrich-Universität Bamberg | Feldkirchenstr. 21 | 96045 Bamberg | Germany
www.uni-bamberg.de/comparpol/leistungen/research/arbeitsstelle-fuer-parlamentarismus-und-repraesentationsforschung/



Die schleichende Revolutionierung des britischen Wahlsystems, 1997-2011

Thomas Saalfeld¹

Abstract: Im Jahr 2011 hatten die britischen Wählerinnen und Wähler die Möglichkeit, in einem Referendum das einfache Mehrheitswahlsystem in Einerwahlkreisen durch das Alternative Vote zu ersetzen. Zwei Drittel der Wähler entschieden sich für die Beibehaltung des Status Quo. Trotz des daraus erwachsenden Eindrucks hoher Stabilität im Kernbereich des gesamtstaatlichen Wahlsystems hat sich das britische Wahlsystem im Kontext der Devolution politischer Kompetenzen an Regionalversammlungen in Schottland, Wales, Nordirland und Groß-London (1998) stark verändert. In allen neu geschaffenen Versammlungen wurden personalisierte Verhältniswahlsysteme mit starker Wahlkreis Komponente eingeführt. Das erste Kabinett Cameron (seit 2010) beschloss darüber hinaus wichtige Innovationen wie die Abschaffung des effektiven unilateralen Parlamentsauflösungsrechts des Premierministers oder die Einführung der Abwahlmöglichkeit amtierender Abgeordneter bei schweren Verstößen gegen bestehende Gesetze und Verhaltenskodices. Es wird gezeigt, dass die Stabilität des Wahlsystems im Kernbereich hochgradig mit Erwartungen von Rational-Choice-Ansätzen zur Erklärung von Wahlsystemreformen vereinbar ist. Die Reformen des Wahlsystems im weiteren Sinne dagegen können am besten durch einen interaktiven Ansatz erklärt werden, wobei ein exogener Schock ein Gelegenheitsfenster öffnete, das neue Akteure zuließ und die Themenagenda zur Wahlrechtsreform veränderte.

Das Ergebnis der Unterhauswahl vom 6. Mai 2010 erzwang eine Koalitionsregierung von Konservativen und Liberaldemokraten unter Premierminister David Cameron. Damit schien für die vom britischen Wahlsystem benachteiligten Liberaldemokraten eine lange ersehnte Chance gekommen zu sein: der Koalitionsbeitritt konnte mit der

¹ Thomas Saalfeld ist Professor für Vergleichende Politikwissenschaft an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg. Kontakt: thomas.saalfeld@uni-bamberg.de

Forderung einer Wahlsystemreform verbunden werden. Gegen die Präferenzen einer überwältigenden Mehrheit Konservativer Abgeordneter (einschließlich des Premierministers) versprach die neue Regierung in der am 20. Mai veröffentlichten Koalitionsvereinbarung die Abhaltung eines Referendums zur Einführung eines neuen Wahlsystems für Westminster, des sogenannten »Alternative Vote«.² In der am 5. Mai 2011 durchgeführten Volksabstimmung sprachen sich allerdings bei einer Wahlbeteiligung von 42,0 Prozent nur knapp ein Drittel (32,1 Prozent) der Wählerinnen und Wähler für die Einführung dieses neuen Wahlsystems aus.³ Damit blieb der Status Quo erhalten. Selbst diese relativ bescheidene Reform – die Einführung eines Wahlsystems, das Einerwahlkreise beibehält und Wählern zugleich die Möglichkeit bietet, mehrere Kandidaten in eine Rangfolge zu bringen, die bei Nichterreichen einer absoluten Mehrheit berücksichtigt wird – konnte sich nicht durchsetzen. Aus Sicht der Reformbefürworter war damit die beste Chance einer Abschaffung des überkommenen Wahlsystems seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts vertan. Eines der hervorstechendsten Merkmale der politischen Ordnung der britischen »Mehrheitsdemokratie«⁴ blieb unangetastet.

Aus Sicht der vergleichenden Politikwissenschaft scheint Großbritannien damit weiterhin dem Typus der »Mehrheitsdemokratie« zugeordnet werden zu können, zu dessen konstitutiven Merkmalen das einfache Mehrheitswahlsystem in Einerwahlkreisen zählt, das zu einem Zweiparteiensystem und im Normalfall zu Einparteienregierungen führt.⁵ Im vorliegenden Beitrag sollen zum einen Kontinuität und Wandel des britischen Wahlsystems seit 1997 in ihren wichtigsten Stationen nachgezeichnet werden. Zum anderen sollen mögliche Erklärungen der differenzierten Ergebnisse der Reformpolitik diskutiert werden. Hierzu ist es zunächst erforderlich, einige theoretische Grundlagen und den historischen Kontext der Reformen seit 1997 in den Blick zu nehmen.

² Cabinet Office, *The Coalition: Our programme for government*, London 2010, S. 27 (veröffentlicht unter <http://www.cabinetoffice.gov.uk/news/coalition-documents>, letztmaliger Zugriff am 22. März 2012).

³ <http://www.electoralcommission.org.uk/elections/results/referendums/uk>, letztmaliger Zugriff am 22. März 2012.

⁴ G. Bingham Powell Jr., *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven 2000.

⁵ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven 1999; G. Bingham Powell Jr., *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven 2000.

Veränderungen von Wahlsystemen im Lichte normativer Theorien

In ihrer Arbeit über Westminster-Demokratien gehen Rhodes, Wanna und Weller von der Annahme aus, dass dort normative »key traditions« bestünden, die das Verhalten der Akteure leiteten. Diese Traditionen, so die Autoren, »construct and shape current political beliefs about the formal-legal nature of politics, about how the system works or should work, and about what latitude for political action exists in any given circumstance.«⁶ Normative Argumente für und wider das Wahlsystem zum Unterhaus werden seit Mitte des 19. Jahrhunderts mit einer gewissen Konstanz ausgetauscht. Befürworter des Systems argumentieren, dass die einfache Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen von Wählern einfach zu verstehen sei, dass die Existenz eines einzigen Wahlkreisabgeordneten eine enge Bindung zwischen Abgeordneten und Wahlkreis ermögliche und dass Wahlen in der Regel zu klaren parlamentarischen Mehrheiten einer Regierung führen. Die siegreiche Partei habe ein Mandat zu regieren. Koalitionen seien nicht erforderlich. Die politische Verantwortlichkeit für die Politik der Regierung sei damit relativ klar. Gegner des Wahlsystems kritisieren in der Regel das disproportionale Verhältnis von Stimmenanteilen und Sitzverteilung im Unterhaus. Regierungen könnten sich oft auf eine deutliche Mehrheit im Parlament stützen, ohne auch nur annähernd eine Mehrheit an den Wahlen erreicht zu haben. Beispielsweise vereinigte die Labour Party bei der Wahl von 2001 40,1% der abgegebenen Stimmen auf sich. Ihr Sitzanteil im Unterhaus betrug 62,5%. Zwar hatte die Partei eine große Mehrheit im Parlament, doch war die daraus resultierende Handlungsfreiheit nicht durch ein entsprechendes »Wählermandat« legitimiert. Bezieht man die geringe Wahlbeteiligung von 59,4% ein, so stützte sich die Regierung Blair 2001 auf die Unterstützung von 23,8% der Wahlberechtigten. In Einzelfällen (z. B. 1951 und im Oktober 1974), so ein weiterer normativer Kritikpunkt, könne eine Partei eine absolute Mehrheit der Sitze im Unterhaus erringen, obwohl sie an den Wahlen nur den zweiten Rang erreicht habe. Auch wird darauf verwiesen, dass auf Grund der hohen Zahl sogenannter »sicherer Sitze« – also von Wahlkreisen, in denen traditionell eine Partei klar dominiert – die Wahlbeteiligung in Großbritannien stark abgenommen habe.⁷ Bei zunehmend rationalen Wählern bestünden kaum Anreize,

⁶ R. A. W. Rhodes, / John Wanna, / Patrick Weller, *Comparing Westminster*, Oxford 2009, S. 45.

⁷ Alan Renwick, *A Citizen's Guide to Electoral Reform*, London 2011, S. 25-52; Mark Garnett, »Elections« in: Bill Jones, / Philip Norton (Hg.), *Politics UK*, 7. Auflage, Harlow 2010, S. 128.

sich an Wahlen in sogenannten »sicheren Sitzen« zu beteiligen. Die Verbindung der verzerrenden Wirkung des einfachen Mehrheitswahlsystems in Einerwahlkreisen und der abnehmenden Wahlbeteiligung führten zu erheblichen Legitimationsproblemen britischer Regierungen, die sich seit Anfang des Jahrtausends verstärkt hätten. Auf der Grundlage normativer Theorien der Demokratie wäre deshalb zunehmender Reformdruck zu erwarten, der sich hauptsächlich auf Fragen der Legitimität der repräsentativen Demokratie in Großbritannien beziehen müsste.

Veränderungen von Wahlsystemen im Lichte positiver Theorien

Die empirisch orientierte positive politische Theorie bietet zwei plausible Erklärungsmuster für Änderungen von Wahlsystemen in etablierten Demokratien: Die erste Erklärung ist der Rational-Choice-Tradition verbunden. Sie betrachtet Wahlsysteme als Ergebnisse von Entscheidungs- und Verhandlungsprozessen politischer Eliten. Dabei wird angenommen, dass beteiligte Politiker versuchen, ihre eigene politische Macht zu maximieren (z.B. indem sie die Übersetzung der für sie abgegebenen Stimmen in Parlamentssitze beeinflussen).⁸ Kenneth Benoit hat die Auswahl des Wahlsystems am klarsten auf das Bestreben der Parteien zur Sitzmaximierung zurückgeführt und folgende Vorhersage formuliert:

»Electoral systems result from the collective choice of political parties linking institutional alternatives to electoral self-interest in the form of maximizing seat shares ... A change in electoral institutions will occur when a political party or coalition of political parties supports an alternative which will bring it more seats than the status quo electoral system, and also has the power to effect through fiat that institutional alternative.«⁹

Benoit selbst hat sein auf dieser Annahme aufbauendes Modell am Beispiel osteuropäischer Transitionsdemokratien überprüft. Auch das Überleben des britischen Wahlsystems trotz verbreiteter Kritik seit dem 19. Jahrhundert könnte mit dem Interesse der beiden dominierenden Parteien erklärt werden. Allerdings zeigte sich in der vergleichenden Studie Renwicks, dass viele Wahlsystemreformen (z.B.

⁸ Kenneth Benoit, »Models of Electoral System Change« in: *Electoral Studies* 23, Nr. 3 (2004), S. 363-389.

⁹ Benoit, »Models of Electoral System Change«, aaO. (FN 7), S. 373 f.

Italien 1993, Neuseeland 1993 oder Japan 1994) nur schwerlich mit Modellen in Einklang bringen lassen, die sich vorwiegend auf das Motiv der Sitzmaximierung von Vetospielern stützen.¹⁰ Auch die Tatsache, dass in Großbritannien seit 1997 durchaus Veränderungen in den Institutionen nachweisen lassen, die das Verhältnis von Wählern und Gewählten steuern, ohne dass sich an der grundlegenden Motivation der Vetospieler viel geändert hätte, deutet auf die Notwendigkeit einer feiner granulierten Erklärung hin.

Die zweite Erklärung geht von einem komplexeren (und deshalb auch schwieriger modellierbaren) Wirkungsgeflecht von Elitenmotivationen, externen Krisenereignissen und Interaktionen zwischen Bürgern und Eliten aus.¹¹ So argumentiert Renwick, dass Rational-Choice-Erklärungen so lange plausibel seien, als relevante Vetospieler die Situation kontrollieren könnten. Er zeigt auch, dass selbst unter Annahmen der Rational-Choice-Theorie Veränderungen des Wahlsystems gegen die kurzfristigen elektoralen Interessen von Vetospielern möglich sind, wenn diese aufgrund einer besonderen Situation »idealistische« (also an normativen Grundsätzen orientierte) Präferenzen entwickelten (er nennt hier die Devolution in Schottland und Wales 1998, wo die politische Elite bewusst Abstand zu den überkommenen Praktiken Westminsters suchte) oder wenn ein hohes Maß an Unsicherheit über zukünftige Wahlaussichten bestehe.¹² Verlören die Vetospieler aufgrund exogener Ereignisse die Kontrolle über den Prozess, könnten aus der Interaktion innerhalb und zwischen Elitegruppen einerseits und der Bevölkerung andererseits Wahlsystemreformen entstehen, die nicht unbedingt mit Sitzmaximierung wichtiger Vetospieler einhergehen. In einer vergleichenden Analyse von Wahlsystemreformen in Frankreich, Italien, Japan und Neuseeland kommt Renwick zu dem Ergebnis, dass exogene Ereignisse zum Kontrollverlust der Vetospieler auf Elitenebene führen könnten. In diesem Fall könnten die Präferenzen von Verfassungsrichtern, wissenschaftlichen Wahlsystemexperten und auch Bürgern

¹⁰ Alan Renwick, *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy*, Cambridge 2010.

¹¹ Vgl. z. B. Matthew Soberg Shugart, »»Extreme« Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative» in: Matthew Soberg Shugart, / Martin P. Wattenberg (Hg.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford 2001, S. 25-51; Renwick, *The Politics of Electoral Reform*, aaO. (FN 9).

¹² Renwick, *The Politics of Electoral Reform*, aaO. (FN 9), S. 12 f.

eine größere Rolle im Reformprozess spielen.¹³ Bei diesem Ansatz, der zu weniger scharf formulierten Hypothesen führt als der Rational-Choice-Ansatz, ist die entscheidende Frage, inwieweit sich zumindest exemplarisch Situationen identifizieren lassen, in denen bedeutenden Wahlsystemreformen ein derartiger Kontrollverlust der Vetospieler und eine entsprechende Erweiterung des Kreises der Entscheidungsbeteiligten und der Reformagenda vorausging.

Wahlsystemreformen in Großbritannien

In repräsentativen Demokratien umfassen Wahlsysteme eine große Zahl von Regeln zur Übertragung politischer Entscheidungsbefugnisse von Wählern auf Volksvertreter.¹⁴ Zur weiteren Unterscheidung dieser Regeln hat sich eine Trennung von Wahlsystemeigenschaften im »engeren« und »weiteren« Sinn bewährt.¹⁵ Ein Beispiel einer weit gefassten Definition ist David Farrells Beschreibung von Wahlsystemen als »a family of rules governing the process of elections: from the calling of the election, through to the stages of candidate nomination, party campaigning and voting, and right up to the stage of counting votes and determining the actual election result«. Wahlsysteme im engeren Sinne sind demselben Verfasser zufolge institutionelle Regeln, die den Wahlvorgang selbst steuern: »how citizens vote, the style of the ballot paper, the method of counting, the final determination of who is elected“.¹⁶

Reformen des britischen Wahlsystems im engeren Sinn

Zu den wichtigsten institutionellen Eigenschaften im engeren Sinn zählen Wahlkreisgröße, Form der Kandidatur, Stimmgebungsverfahren und Stimmenverrechnungsverfahren. Großbritannien gilt als Paradebeispiel eines einfachen Mehrheitswahlsystems in Einerwahlkreisen. Bei Unterhauswahlen geben

¹³ Renwick, *The Politics of Electoral Reform*, aaO. (FN 9), S. 13-17.

¹⁴ Kaare Strøm, / Wolfgang C. Müller, / Torbjörn Bergman (Hg.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford 2003.

¹⁵ Renwick, *A Citizen's Guide to Electoral Reform*, aaO. (FN 6), S. 6-11.

¹⁶ David M. Farrell, *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, 2. Auflage, Basingstoke 2011, S. 3.

Wähler ihre Stimme für einen einzigen Wahlkreiskandidaten ab. Gewählt ist, wer die höchste Stimmenzahl erreicht, unabhängig davon, ob dabei eine absolute Mehrheit der Stimmen erreicht wird. Dieses Wahlsystem ist seit Langem umstritten.¹⁷ David Farrell unterscheidet drei Phasen intensiver politischer Diskussionen über das Wahlsystem.¹⁸ Die lange *erste Phase* von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis in die frühen 1930er Jahre erfolgte im Zeichen der Demokratisierung des Wahlrechts. Träger der Reformdiskussion waren neben Individuen wie dem Juristen Thomas Hare (1806-1891) oder dem Philosophen und Abgeordneten John Stuart Mill (1806-1873) Vereine wie die 1884 gegründete Proportional Representation Society. Bis zur Reform Act von 1867 hatten die meisten britischen Wahlkreise zwei Abgeordnete ins Unterhaus entsandt. Das Reformgesetz führte 13 Wahlkreise mit drei sowie vier Wahlkreise mit vier gewählten Abgeordneten ein, wobei Wähler in den ersteren zwei und in den letzteren drei Stimmen erhielten (gemäß dem sogenannten »limited vote«, einem Mehrheitswahlsystem, in dem die Wähler eine Stimme weniger haben als die Zahl der zu wählenden Kandidaten). Diese Wahlkreise wurden allerdings schon bei der Reform von 1884-85 wieder abgeschafft. Mit der Ausnahme der Universitätssitze wurden damit durchweg Einerwahlkreise eingeführt.

Kurz vor dem ersten Weltkrieg kam man der teilweisen Einführung eines Verhältniswahlsystems sehr nahe: Eine sogenannte »Speaker's Conference« schlug das System der übertragbaren Einzelstimmgebung (»single transferable vote« oder kurz STV) für die meisten städtischen Wahlkreise (etwa ein Drittel aller Wahlkreise) und das »Alternative Vote« für ländliche Wahlkreise vor.¹⁹ Allerdings scheiterte der entsprechende Gesetzentwurf knapp in Abstimmungen beider Häuser des Parlaments. STV wurde nur in vier der insgesamt sieben verbliebenen Universitätswahlkreise eingeführt, die 1950 endgültig abgeschafft wurden.²⁰ Damit

¹⁷ Vgl. Vernon Bogdanor, *The People and the Party System. The Referendum and Electoral Reform in British Politics*, Cambridge 1981; David Butler, *The Electoral System in Britain Since 1918*, 2. Auflage, Oxford 1963; Jenifer Hart, *Proportional Representation. Critics of the British Electoral System, 1820-1945*, Oxford 1992.

¹⁸ Farrell, *Electoral Systems*, aaO. (FN 15), S. 25-31. Meine Darstellung der beiden ersten Phasen folgt weitgehend dem kurzen Überblick Farrells.

¹⁹ Kurze Beschreibungen dieser Wahlsysteme in Thomas Saalfeld, *Parteien und Wahlen*, Baden-Baden 2007.

²⁰ Dabei handelte es sich um spezielle Sitze für die Absolventen der Universitäten Cambridge (1603-1950), Oxford (1603-1950), London (1868-1950), Queen's University Belfast (1918-1950), die übrigen englischen Universitäten (1918-1950), die schottischen Universitäten (1918-1950) und die walisischen Universitäten (1918-1950).

entstand zeitgleich mit der Konsolidierung des Zweiparteiensystems eine Phase institutioneller Stabilität, die oft als normativer Bezugspunkt für die Anhänger des bestehenden Wahlsystems fungiert. Diese Epoche war durch eine hohe Konzentration der Wählerstimmen auf zwei Parteien, geringe Unterschiede in den Programmen und der Wählerunterstützung der Parteien und häufige Alternanz in der Regierungsmacht gekennzeichnet.

Die *zweite Phase* intensiver Reformdiskussionen begann in der Mitte der 1970er Jahre. Veränderungen im Wählerverhalten im Verlauf der frühen 1970er Jahre führten zu einem Anstieg des Wähleranteils der Liberalen Partei, die sich wegen der verzerrenden Wirkung des Mehrheitswahlsystems allerdings nicht in entsprechenden Zuwächsen bei den Unterhaussitzen niederschlug. Erstmals seit 1945 sorgte das Wahlsystem 1974 nicht mehr für Regierungen mit klaren parlamentarischen Mehrheiten – eine der angeblichen Stärken des bestehenden Wahlsystems. Kritiker von »adversary politics« behaupteten, dass die häufige Alternanz zweier konfliktorientierter Parteien zu wirtschaftspolitisch gefährlicher Policy-Diskontinuität geführt habe.²¹ Zudem trug die Verschärfung der Konflikte in Nordirland zur Wiedereinführung von STV bei, einem Verhältniswahlsystem, das die Majorisierung der katholischen Minderheit abmildern sollte und das bereits während der 1920er Jahre dort verwendet worden war. Wie schon im ausgehenden 19. und frühen 20. Jahrhundert spielten spezialisierte Vereine, Think Tanks und Experten eine große Rolle in der öffentlichen Diskussion. Hierzu zählten das National Committee for Electoral Reform und die Hansard Society, die 1975 eine Kommission zur Wahlrechtsreform einrichtete. Allerdings traten auf politischer Ebene nur die Liberale Partei und die mit ihr alliierte Sozialdemokratische Partei (SDP) konsequent die Einführung eines Verhältniswahlsystems ein. Innerhalb der beiden von der Mehrheitswahl profitierenden größeren Parteien blieben die Vertreter einer Reform stets in der Minderheit.²²

Erst als sich zu Beginn der 1990er Jahre nach mehreren Wahlniederlagen innerhalb der Labour Party die Überzeugung durchsetzte, dass die Konservativen nur durch ein wirksames Bündnis mit der damaligen Allianz aus Liberalen und Sozialdemokraten besiegt werden könnten, setzte in der Parteiführung ein

²¹ Vgl. z. B. Samuel E. Finer, *Adversary Politics and Electoral Reform*, London 1975.

²² Farrell, *Electoral Systems*, aaO. (FN 15), S. 28-30.

Umdenken ein, das eine *dritte Phase* der Wahlsystemdiskussion einläutete. Von 1991 bis 1993 prüfte eine parteiinterne Kommission zur Gestaltung des Wahlsystems unter dem Vorsitz des Politikwissenschaftlers und Labour-Peers Raymond Plant Alternativen zum bestehenden System. Ein gemeinsames Beratungsgremium der Labour Party und der Liberaldemokraten zur Verfassungsreform (Joint Consultative Committee on Constitutional Reform) empfahl in seinem Bericht vom 5. März 1997 ein Referendum zum Wahlsystem innerhalb des ersten Jahres der nächsten Legislaturperiode.²³ Im Wahlmanifest der Labour Party von 1997 wurde dementsprechend Folgendes versprochen:

»We are committed to a referendum on the voting system for the House of Commons. An independent commission on voting systems will be appointed early to recommend a proportional alternative to the first-past-the-post system.

...

For Scotland we propose the creation of a parliament with law-making powers ... including defined and limited financial powers to vary revenue and elected by an additional member system. ...

The Welsh assembly will provide democratic control of the existing Welsh Office functions. It will have secondary legislative powers and ... will be elected by an additional member system. ...

We have long supported a proportional voting system for election to the European Parliament.«²⁴

Die Selbstverpflichtung auf ein Referendum über das Wahlsystem in Westminster basierte nicht nur auf der zunehmenden Kritik in den Reihen der Labour Party, sondern vor allem auf der Unsicherheit der Labour-Führung vor der Wahl von 1997. Es war nicht sicher, ob die Wähler die Partei mit einer arbeitsfähigen Mehrheit an Sitzen im Unterhaus ausstatten würden. Es war vielmehr durchaus möglich, dass eine Koalition mit den Liberaldemokraten nötig werden würde. Das Wahlversprechen

²³ Oonagh Gay, *Voting Systems. The Jenkins Report*, London 1998 (House of Commons Research Paper 98/112, <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp98/rp98-112.pdf>, letztmaliger Zugriff am 22. März 2012).

²⁴ <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml>, letztmaliger Zugriff am 22. März 2012.

der Labour Party entsprach deshalb klar den Vorhersagen des oben zitierten Rational-Choice-Ansatzes.

Der Bericht der Jenkins-Kommission

Nach dem Wahlsieg der Labour Party wurde im Dezember 1997 die Independent Commission on the Voting System unter dem Vorsitz von Lord Roy Jenkins ernannt. Die Jenkins-Kommission veröffentlichte ihren Bericht im Oktober 1998 und empfahl, das bestehende Wahlsystem durch ein gemischtes Wahlsystem zu ersetzen, in dem 80 bis 85 Prozent der Abgeordneten durch das »Alternative Vote«, der Rest nach einem Listenwahlverfahren proportional gewählt werden sollten (sogenannte »Top-Up-Abgeordnete«). Durch das vorgeschlagene »AV Plus« System sollte einerseits die enge Verbindung zwischen Abgeordneten und Wahlkreis bewahrt und andererseits eine proportionalere Abbildung der Wählerpräferenzen im Parlament erreicht werden.²⁵

Obwohl die Jenkins-Kommission einen außerordentlich ausführlich begründeten, auf breiten Konsultationen beruhenden und relativ moderaten Vorschlag vorlegte, der auf ein in der britischen Wahlsystemdiskussion seit dem 19. Jahrhundert diskutierten Wahlsystem aufbaute, blieb er politisch wirkungslos. Jenkins gelang es nicht, eine ausreichende Zahl führender Labour-Politiker durch normative und praktische Argumente zu überzeugen. Schließlich hatte die Wahl von 1997 der Partei einen großartigen Erfolg gebracht, der angesichts der damaligen Situation der Konservativen Partei auf absehbare Zeit nicht gefährdet schien. Der vor der Wahl von 1997 bestehende Anreiz zum Kompromiss mit den Liberaldemokraten existierte nicht mehr. Auch das im Wahlmanifest der Labour Party von 1997 versprochene Referendum fand unter den Labour-Regierungen Blair (1997-2007) und Brown (2007-2010) nicht statt. Angesichts der sehr gründlichen Arbeit der Jenkins-Kommission ist die Beibehaltung des Status Quo seit 1998 am besten mit dem oben skizzierten Rational-Choice-Ansatz erklärbar.

²⁵ *Report of the Independent Commission on the Voting System*, London 1998 (Cm 4090-I und 4090-II, <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4090/4090.htm>, letztmaliger Zugriff am 22. März 2012).

AV kehrte 2010 auf die politische Agenda zurück, als Vorwahlumfragen auf die Möglichkeit eines sogenannten »hung Parliament« hindeuteten, in dem die Liberaldemokraten das Zünglein an der Waage sein könnten. In ihrem Wahlmanifest von 2010 legten sich die Konservativen explizit auf die Beibehaltung des bestehenden Wahlsystems für Westminster fest.²⁶ Die Liberaldemokraten dagegen versprachen ihren Wählern die Einführung von STV.²⁷ Die Labour Party kündigte ein Referendum über die Einführung des Alternative Vote in Verbindung mit einer Abstimmung über die Reform des Oberhauses an.²⁸ Die Liberaldemokraten konnten allerdings im Zuge der Koalitionsverhandlungen mit den Konservativen im Mai 2010 keine Änderung des Wahlsystems im engeren Sinn erzwingen. Im Juli 2010 brachte die Regierung dennoch gemäß der Koalitionsvereinbarung die Parliamentary Voting System and Constituencies Bill 2010-11 ein. Der Gesetzentwurf sah vor, dass die nächste Wahl zum Unterhaus unter AV stattfinden sollte, falls sich eine einfache Mehrheit der Wähler in einer Volksabstimmung am 5. Mai 2011 für die Änderung aussprechen würde. Außerdem beinhaltete der Gesetzentwurf eine Reduktion der Wahlkreise von 650 auf 600 und einen gleichmäßigeren Zuschnitt der Wahlkreise, die durch große Unterschiede in der Bevölkerungszahl gekennzeichnet waren.

Am 18. Februar eröffneten die Vorsitzenden der beiden Regierungsparteien die Kampagne auf verschiedenen Seiten. Premierminister Cameron sprach sich als Vorsitzender der Konservativen entschieden für die Beibehaltung des existierenden Wahlsystems aus. Der stellvertretende Premierminister Nick Clegg, Vorsitzender der Liberaldemokraten, focht dagegen für die Einführung von AV.²⁹ Nach dem Scheitern des Reformvorschlags im Referendum vom 5. Mai 2011 war aus Sicht der Reformbefürworter die beste Chance auf Abschaffung des einfachen Mehrheitswahlsystems in Einerwahlkreisen seit dem Ersten Weltkrieg verloren.

²⁶ Conservative Party, *Invitation to Join the Government of Britain. The Conservative Manifesto 2010*, Uckfield 2010, S. 67 (http://media.conservatives.s3.amazonaws.com/manifesto/cpmanifesto2010_lowres.pdf, letztmaliger Aufruf am 22. März 2012).

²⁷ Liberal Democrats, *Liberal Democrat Manifesto 2010*, o. O. 2010, S. 87 f. (http://network.libdems.org.uk/manifesto2010/libdem_manifesto_2010.pdf, letztmaliger Aufruf am 22. März 2012).

²⁸ Labour Party, *A Future Fair for All. The Labour Party Manifesto 2010*, o. O. 2010, Kapitel 9:2 (<http://www2.labour.org.uk/uploads/TheLabourPartyManifesto-2010.pdf>, letztmaliger Aufruf am 22. März 2012).

²⁹ »Cameron and Clegg announce their very alternative views on vote reform« in: *The Times*, 19. Februar 2011; Isobel White, »AV and electoral reform« in: House of Commons Library. Research Note SN/PC/05317, London 2011, S. 16 f.

Tabelle 1: Sitzverteilung im britischen Unterhaus unter zwei Wahlsystemen im Vergleich

Wahl	Conservative Party			Labour Party			SDP-Liberal Alliance (bis 1987) bzw. Liberal Democrats ¹⁾		
	Stimmenanteil ²⁾	Zahl der Sitze nach FPTP ³⁾	Zahl der Sitze nach AV ⁴⁾	Stimmenanteil ²⁾	Zahl der Sitze nach FPTP ³⁾	Zahl der Sitze nach AV ⁴⁾	Stimmenanteil ²⁾	Zahl der Sitze nach FPTP ³⁾	Zahl der Sitze nach AV ⁴⁾
1983	42	397	391	28	209	193	25	23	48
1987	42	375	361	31	229	202	23	22	44
1992	42	336	328	34	271	268	18	20	31
1997	31	165	70	43	418	445	17	46	115
2001	32	166	140	41	412	423	18	52	68
2005	32	198	171	35	335	377	22	62	68
2010	36	307	281	29	258	262	23	57	79

Quelle: Alan Renwick, *A Citizen's Guide to Electoral Reform*, London 2011, S. 59 und 189 f.

Anmerkungen:

- 1) Die Social Democratic Party (SDP) schloss sich 1988 mit der Liberal Party zu einer neuen Partei, den Liberal Democrats, zusammen.
- 2) Stimmenanteil der Partei bei der jeweiligen Wahl in Prozent (gerundet).
- 3) Tatsächliche Zahl der Sitze der jeweiligen Partei nach dem einfachen Mehrheitswahlsystem in Einerwahlkreisen („first past the post“, FPTP)
- 4) Auf der Grundlage von Umfragen zur Wahlabsicht (Frage nach Erst- und Zweitpräferenzen) von John Curtice geschätzte Zahl der Sitze der jeweiligen Partei nach dem Alternative Vote (AV).

Allerdings zeigt ein Blick auf Tabelle 1, dass AV auch normativ kein überzeugendes Mittel gegen die Disproportionalität des bestehenden Wahlsystems gewesen wäre. Nicht zuletzt deshalb soll Clegg das Wahlsystem vor dem Referendum geringschätzig als »miserable little compromise« bezeichnet haben.³⁰ Die Tabelle bietet zu jeder Wahl seit 1983 Informationen über Umfrageergebnisse zur Wahlabsicht, die im jeweiligen Wahljahr durchgeführt wurden. Dabei wurde nicht nur nach der Wahlabsicht, sondern auch nach der jeweiligen Zweitpräferenz gefragt. Auf dieser Grundlage schätzte John Curtice das wahrscheinlichste Ergebnis der

³⁰ John Curtice, »The 'miserable compromise' with modest gains for Clegg« in: *The Independent*, 21. Februar 2011 (<http://www.independent.co.uk/opinion/commentators/john-curtice-the-miserable-compromise-with-modest-gains-for-clegg-2220664.html>, letztmaliger Zugriff am 22. März 2012).

jeweiligen Wahlen unter AV. Insgesamt zeigt sich, dass AV im Vergleich zur tatsächlichen Sitzverteilung der drei größten Parteien im Unterhaus (Spalte »FPTP«) bei den Wahlen 1983 und 1987 kaum zu einer Veränderung geführt hätte. Auch 1992 war der geschätzte Unterschied gering, auch wenn Premierminister Major unter AV ohne absolute Mehrheit aus dieser Wahl hervorgegangen wäre. Bei der Wahl von 1997 hätte AV einen dramatischen Einfluss auf das Ergebnis gehabt. Es hätte die Labour Party sogar noch gestärkt und die Konservativen im Vergleich zum tatsächlichen Wahlausgang erheblich geschwächt.³¹ Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass 1997 bei Umfragen zur Wahlabsicht überdurchschnittlich viele Wähler der Labour Party die Liberaldemokraten und zugleich eine ungewöhnlich hohe Zahl liberaldemokratischer Wähler die Labour Party als Zweitpräferenz angegeben hatten.³² Auch 2001 und 2005 hätte AV (ohne Top-Up) die Mehrheiten der Labour Party gestärkt. Bei der Wahl 2010 wären dagegen die Liberaldemokraten gestärkt worden und zu einem wirklichen Zünglein an der Waage geworden, da nicht nur eine mehrheitsfähige Koalition mit den Konservativen, sondern auch ein Mehrheitsbündnis mit der Labour Party möglich geworden wäre.

Trotz der Niederlage für die Reformbefürworter bei der Volksabstimmung 2011 ist nicht zu verkennen, dass seit 1997 im Rahmen verschiedener Verfassungsreformen eine große Zahl von Reformen des Wahlsystems stattgefunden hat. Zusammengenommen stellen sie eine erhebliche Änderung der Art und Weise dar, wie die Bürgerinnen und Bürger Großbritanniens ihre Vertreter auf verschiedenen territorialen Ebenen wählen.

³¹ Die Schätzungen von Patrick Dunleavy kommen zu einem weniger dramatischen Einbruch der Konservativen. Vgl. Patrick Dunleavy, / Helen Margetts, / Brendan O'Duffy, / Stuart Weir, »Remodelling the 1997 General Election: How Britain Would Have Voted under Alternative Electoral Systems« in: *Journal of Elections, Public Opinion, and Parties* 18, Nr. 1 (1998), S. 208-231.

³² Vgl. Renwick, *A Citizen's Guide to Electoral Reform*, aaO. (FN 6), S. 60.

Tabelle 2: Systeme zur Wahl repräsentativer Vertretungskörperschaften in Großbritannien, 2012-2015

	England ohne London	London	Schottland	Wales	Nordirland
Unterhaus	FPTP	FPTP	FPTP	FPTP	FPTP
Oberhaus (geplant ab 2015)	STV	STV	STV	STV	STV
Regionale Versammlungen		MMP	MMP	MMP	STV
Europäisches Parlament	Geschlossene Liste	Geschlossene Liste	Geschlossene Liste	Geschlossene Liste	STV
Kommunalversammlungen	FPTP oder MNTV	MNTV	FPTP oder MNTV	STV	STV

Quelle: Electoral Reform Society, *Britain's experience of electoral systems*, London 2007, S. 25, mit eigenen Ergänzungen zum Oberhaus.

Abkürzungen: FPTP: einfache Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen (first past the post); STV: übertragbare Einzelstimmgebung (single transferable vote); MMP: personalisierte Verhältniswahl (mixed-member proportional system); MNTV: Mehrheitswahlsystem in Mehrpersonenwahlkreisen (multiple non-transferable vote).

Vor allem die mit der Devolution verbundene Schaffung von Regionalversammlungen in Schottland, Wales und Nordirland (1998) haben bei Regionalwahlen zur Einführung von gemischten Wahlsystemen und Verhältniswahlsystemen in der britischen Peripherie geführt (Tabelle 2). In Kommunalwahlen wird nach wie vor entweder das klassische einfache Mehrheitswahlsystem in Einerwahlkreisen (»first past the post«, FPTP) oder eine Variante, das Mehrheitswahlsystem in Mehrpersonenwahlkreisen (multiple non-transferable vote system, MNTV) verwendet.³³ Das Schottische Parlament (Scottish Parliament), die Walisische Versammlung (Welsh Assembly) und die Versammlung für den Großraum London (Greater London Assembly) werden Volksvertreterinnen und –vertreter nach dem sogenannten »additional member system« (AMS) gewählt. Dabei handelt es sich um eine personalisierte Verhältniswahl mit geschlossenen Listen in acht getrennten Wahlgebieten (Regionen). Dementsprechend hat jeder Wähler bzw. jede Wählerin

³³ Das MNTV-System wird in Mehrparteienwahlkreisen verwendet. Hier hat jeder Wähler so viele Stimmen wie die Zahl der zu vergebenden Sitze in dem Wahlkreis. Die Kandidaten mit den meisten Stimmen sind gewählt.

zwei Stimmen: eine für einen Direktkandidaten im Wahlkreis, die andere für eine Partei und deren Regionalliste. Nach Abschnitten 5-10 des Scotland Act 1998 besteht das Schottische Parlament aus 129 Sitzen, von denen 73 für eine Legislaturperiode von vier Jahren nach der relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen und 56 nach einem Verhältniswahlsystem über die Regionallisten der Parteien ohne Sperrklausel vergeben werden. Die den Parteien zustehenden Sitze werden in jeder Region nach dem d'Hondt-Verfahren an die Regionallisten der Parteien aufgeteilt. Treten Überhangmandate auf, werden entsprechend weniger Sitze an die anderen Parteien vergeben. Die Sitze in den Regionen werden unabhängig voneinander zugewiesen. Bemerkenswert ist, dass das schottische Wahlsystem im Scotland Act ein in Westminster verabschiedetes *britisches* Gesetz ist.³⁴ Das schottische Parlament hat hier keine Kompetenzen. Analoge Regeln gelten für die Volksvertretungen von Wales und Groß-London. In Wales werden 40 Sitze nach der einfachen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen und 20 nach vier regionalen Listen vergeben.³⁵ In London werden 14 der 25 Abgeordneten der Londoner Versammlung nach dem einfachen Mehrheitswahlsystem in Einerwahlkreisen, 11 auf der Grundlage einer Gesamtliste für London gewählt.³⁶

Die 72 britischen Abgeordneten des Europäischen Parlaments werden dagegen mit Ausnahme der Abgeordneten für Nordirland auf der Grundlage starrer Listen nach dem Verhältniswahlsystem gewählt. In England, Wales und Schottland erfolgte die Verrechnung der Stimmen über elf regionale Listen. Die nordirischen Abgeordneten des Europäischen Parlaments werden mittels STV gewählt. Dasselbe gilt für Mitglieder der Nordirischen Versammlung in Belfast.³⁷ Ab 2015 sollen auch 80% der Mitglieder des britischen Oberhauses durch STV gewählt werden. Ein Fünftel der Peers soll von einer Kommission ernannt werden.³⁸

³⁴ Scotland Act 1998, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46> (letztmaliger Zugriff am 22. März 2012); Electoral Reform Society, *Britain's experience of electoral systems*, London 2007, S. 56 f.; siehe auch <http://www.wahlrecht.de/ausland/schottland.htm> (letztmaliger Zugriff am 22. März 2012).

³⁵ Electoral Reform Society, *Britain's experience of electoral systems*, London 2007, S. 56 f.

³⁶ Electoral Reform Society, *Britain's experience of electoral systems*, aaO. (FN 34), S. 111.

³⁷ Electoral Reform Society, *Britain's experience of electoral systems*, aaO. (FN 34), S. 79.

³⁸ Toby Helm, »Lazy peers to face axe first in Lords reforms« in: *The Observer*, 25. März 2012, (http://www.guardian.co.uk/politics/2012/mar/25/lazy-peers-face-axe-in-lords-reform?CMP=tw_t_gu, letztmaliger Zugriff am 25. März 2012).

Insgesamt bietet Großbritannien damit einen bunten Flickenteppich verschiedener Wahlsysteme. Auf nationalstaatlicher Ebene blieb das einfache Mehrheitswahlsystem in Einerwahlkreisen bestehen. Dieser Schritt ist konsistent mit den Vorhersagen des Rational-Choice-Ansatzes. Auch die Wahl von Verhältniswahlsystemen für die neuen Versammlungen von Schottland, Wales und Nordirland ist mit diesem Ansatz vereinbar. Proportionalität reduzierte das Risiko existenzbedrohender Niederlagen in einem sehr unsicheren Wählerumfeld. Eine parlamentarische Mehrheitsposition der separatistischen SNP wurde unter einem Verhältniswahlsystem vorerst unwahrscheinlich. Das Wahlsystem verbreiterte auch die Akzeptanz des neuen Parlaments. So konnten die schottischen und walisischen Konservativen, die 1997 in gesamtstaatlichen Wahlen in diesen Regionen überhaupt keine Sitze mehr erringen konnten, auf eine bessere Repräsentation in den neu zu wählenden Versammlungen hoffen. Für die Liberaldemokraten war das neue Wahlsystem ein Durchbruch zumindest in den Regionen. Andererseits ist die Entwicklung auch mit normativen Erklärungen vereinbar. Ohne Zweifel orientierte sich die Elite der Scottish National Party (SNP) in ihrer Abgrenzung von der parlamentarischen Praxis in Westminster normativ stärker an den nordischen Demokratien als an London. Dieser Gedanke eines neuen Politikstils war auch für führende Politiker der schottischen Labour Party (z. B. Donald Dewar, den ersten Ersten Minister) attraktiv.

Reformen des Wahlsystems im weiteren Sinn

Auch ein Überblick über die Entwicklung des Wahlsystems im weiteren Sinn macht die Veränderungen seit 1997 deutlich. Hier setzte sich der Reformimpetus des ersten Kabinetts Blair (1997-2001) im ersten Kabinett Cameron (seit 2010) fort. Diese Reformen betrafen unter anderem Regeln zur Definition des Wahlrechts, zur Setzung des Wahltermins, zur Nominierung und Auswahl von Kandidaten, zur Finanzierung von Wahlkämpfen, zu Fragen der Abwahl amtierender Abgeordneter bei schwerwiegendem Fehlverhalten.

So schränkt das Koalitionsabkommen zwischen Konservativen und Liberaldemokraten und darauf aufbauende Gesetzgebung die Freiheit des Premierministers zur Auflösung des Parlaments stark ein. Nach der Fixed Term Parliaments Act 2011 muss das Parlament spätestens fünf Jahre nach seiner

Einberufung aufgelöst werden. Bisher gab es zwei Konventionen, die eine vorzeitige Auflösung des Parlaments ermöglichten oder gar erzwangen. Zum einen konnte der Premierminister unter der königlichen Prerogative die Königin oder den König jederzeit um die Auflösung des Parlaments ersuchen. Dies führte dazu, dass zwischen 1945 und 2010 12 der 17 Parlamente deutlich vor dem Ablauf der Legislaturperiode aufgelöst wurden. Die meisten dieser Auflösungen waren sogenannte »strategische Auflösungen«, d.h. der Premierminister wählte den für die Regierungspartei scheinbar günstigsten Zeitpunkt für Neuwahlen.³⁹ Zum anderen bestand eine Konvention, dass ein erfolgreiches Misstrauensvotum gegen den Premierministerin Neuwahlen nach sich zieht. Dies geschah beispielsweise 1979, nachdem der Labour-Premierminister James Callaghan 1978 in einem Misstrauensvotum unterlegen war. Nach Paragraph 2, Satz 1 (b) der Fixed Term Parliaments Act 2011 bedarf es nun des Votums von zwei Dritteln der Abgeordneten des Unterhauses, um eine vorzeitige Auflösung zu erzielen. Diese Handlungsbeschränkung schafft das praktisch unilaterale Parlamentsauflösungsrecht des Premierministers ab. Diese Selbstbeschränkung stellt das politisch wichtigste Zugeständnis der Konservativen an die Liberaldemokraten dar, ohne das der kleinere Koalitionspartner permanent von der Gefahr der Anberaumung vorzeitiger Neuwahlen durch den Konservativen Regierungschef bedroht gewesen wäre.

Bereits die Labour-Regierung Brown hatte das Alter für das passive Wahlrecht für die Wahl von 2010 von 21 auf 18 Jahre gesenkt. Renwick argumentiert allerdings, dass man die institutionellen Regeln der Kandidatenaufstellungen in den Parteien in die Betrachtung einbeziehen müsse, um das Ausmaß der Veränderungen in diesem Bereich zu erkennen.⁴⁰ In beiden großen Parteien wurden seit 1997 Anstrengungen unternommen, die Repräsentativität ihrer Kandidaten zu erhöhen. Dabei standen vor allem Frauen und Angehörige ethnischer Minderheiten mit Migrationsgeschichte im Vordergrund. In der Kandidatenaufstellung haben bei britischen Parteien die Wahlkreisparteien das Sagen. Allerdings können die Parteiführungen den Auswahlprozess durch Einflussnahme auf die Vorauswahl in Frage kommender Kandidaten und (im Falle der Labour Party) ein Veto des Parteivorstandes gegen örtliche Nominierungsbeschlüsse beeinflussen. Die Labour-Führung führte

³⁹ Vgl. Alasdair Smith, »Election Timing in Majoritarian Parliaments« in: *British Journal of Political Science* 33, Nr. 3 (2003), S. 397-418.

⁴⁰ Renwick, *A Citizen's Guide to Electoral Reform*, aaO. (FN 6), S. 9.

sogenannte »all-women shortlists« ein, um die Aufstellung von Frauen auch in aussichtsreichen Wahlkreisen zu erhöhen. Ähnlich setzte David Cameron als Parteichef der Konservativen eine sogenannte »A list« durch, welche die Aufstellung von mehr Frauen und Minderheitskandidaten in gewinnbaren Wahlkreisen ermöglichte. Diese Anstrengungen waren erfolgreich und führten zu einer deutlichen Steigerung der Zahl von Frauen und Abgeordneten mit Migrationsgeschichte, zunächst in der Labour Party, mittlerweile aber auch in der Konservativen Partei. In der Labour Party begann dieser Trend 1997, bei den Konservativen vor allem in der Ära Cameron.⁴¹ Entsprechend wurden diese Maßnahmen auch in den Empfehlungen einer überparteilichen »Speaker's Conference« unterstützt, die ihrem Verfahren nach einer deutschen Enquête-Kommission ähnelt und sich vor der Wahl 2010 mit dem Thema befasste.⁴²

Auch die Einführung von Vorwahlen (»primaries«) – also Regeln der Kandidatenaufstellung, die den Kreis der Beteiligten auf eine breitere Basis stellen – wurden relativ breit diskutiert. In der Literatur werden in der Regel zwei Gründe für das Interesse an Primaries genannt: Zum einen erlebt Großbritannien bereits seit den 1970er Jahren eine deutliche Abnahme der Parteimitgliedschaft und Wahlbeteiligung. Vorwahlen, so wurde vermutet, könnten das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an den Parteien wieder stärken. Zum anderen trugen Skandale wie das Bekanntwerden verbreiteten Missbrauchs parlamentarischer Aufwandsentschädigungen 2009 und 2010 zu einem dramatischen Ansehensverlust der Parteien bei. Deshalb findet sich in der Koalitionsvereinbarung von 2010 unter der Überschrift »Political Reform« folgender Plan:

»We will fund 200 all-postal primaries over this Parliament, targeted at seats which have not changed hands for many years. These funds will be allocated to all political parties with seats in Parliament that they take up, in proportion to their share of the total vote in the last general election.«⁴³

Diese Vorwahlen sollen per Briefwahl aller Wahlberechtigten in einem Wahlkreis durchgeführt werden und das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an Parteien und

⁴¹ Bill Jones, / Philip Norton, *Politics UK*, 7. Auflage, London 2010, S. A11.

⁴² Speaker's Conference (on Parliamentary Representation). Final Report, London 2010 (HC 239-I).

⁴³ Cabinet Office, *The Coalition*, aaO. (FN 1), S. 27.

Wahlen verstärken. Allerdings wird der Kreis der in den Vorwahlen präsentierten Kandidatinnen und Kandidaten weiterhin vom Vorstand der Wahlkreispartei bestimmt. Erste Erfahrungen mit Vorwahlen bei der Kandidatenaufstellung sammelte die Konservative Partei 2003, als die Kandidaten der Partei für die Wahlkreise Warrington South und Reading East auf der Grundlage eines Listenvorschlags des Vorstands der Wahlkreispartei in Bürgerversammlungen nominiert wurden. Diese Praxis wurde vor der Wahl 2010 deutlich ausgeweitet. Vor der Wahl 2010 fanden darüber hinaus in den Wahlkreisen Totnes und Gosport Vorwahlen statt, bei der alle Bürger per Briefwahl über den Listenvorschlag abstimmen konnten.⁴⁴

Ein weiteres Feld der Reform stellt die Finanzierung von Wahlkämpfen dar. Das britische System öffentlicher Unterstützung für die Arbeit der politischen Parteien ist eng begrenzt. Im Jahre 1883 wurden erstmals gesetzliche Obergrenzen für die Wahlkampfausgaben von Kandidaten im Wahlkreis definiert. Das spiegelte die damals noch geringe Bedeutung zentraler Wahlkämpfe und den Charakter der beiden großen bürgerlichen Parteien – Konservative und Liberale – als Honoratiorenparteien wider.⁴⁵ Unter dem ersten Kabinett Blair (1997-2001) wurde angesichts der immer stärker gewachsenen Bedeutung aufwändiger zentraler Wahlkampfkampagnen eine Begrenzung der Wahlkampfausgaben der Parteien insgesamt beschlossen. Im Jahr 2000 wurden Parteispenden aus dem Ausland völlig verboten. Parteispenden von über 5.000 Pfund (seit 2011: 7.500 Pfund) müssen veröffentlicht werden. Schließlich wurde eine Obergrenze von 19 Millionen Pfund für die zentralen Wahlkampagnen der Parteien festgeschrieben. Im Jahr 2006 wurde eine Untersuchungskommission zu Parteispenden unter Sir Hayden Phillips ernannt. Diese Kommission legte 2007 ihren Bericht vor und empfahl die Begrenzung von Spenden von Privatpersonen und Organisationen auf 50.000 Pfund pro Jahr. Die Umsetzung dieser Empfehlungen scheiterte allerdings am Widerstand der Labour Party, die in hohem Maße auf Großspenden der mitgliederstärksten Gewerkschaften angewiesen ist.⁴⁶ Das bisherige Scheitern der Vorschläge zur Einführung von Obergrenzen deutet darauf hin, dass sich hier das Eigeninteresse der Parteien

⁴⁴ Renwick, *A Citizen's Guide to Electoral Reform*, aaO. (FN 6), S. 137-144.

⁴⁵ Katz und Mair sprachen in diesem Zusammenhang von einer Eliten- oder Kaderpartei. Vgl. Richard Katz und Peter Mair, »Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party« in: *Party Politics* 1, Nr. 1 (1995), S. 5-28. Siehe auch Renwick, *A Citizen's Guide to Electoral Reform*, aaO. (FN 6), S. 145.

⁴⁶ Renwick, *A Citizen's Guide to Electoral Reform*, aaO. (FN 6), S. 146 f.

durchgesetzt hat, obwohl den Schatzmeistern langfristig daran gelegen sein könnte, durch solche Begrenzungen die Kostensteigerungen bei Wahlkämpfen unter Kontrolle zu bringen.

Die staatliche Parteienfinanzierung blieb dagegen eng begrenzt. Sie ist auf die Finanzierung von Gehältern für den Oppositionsführer sowie die ersten Fraktionsgeschäftsführer (chief whips) der größten Oppositionspartei in Unter- und Oberhaus beschränkt. Daneben wurde 1975 das sogenannte »Short Money« im Unterhaus und das noch begrenztere »Cranbourne Money« im Oberhaus eingeführt. Hierbei handelt es sich um einen Haushaltstitel, aus dem alle Oppositionsparteien in begrenztem Maße Unterstützung für die Formulierung politischer Programmanschläge finanzieren können (»policy development grants«). Im Haushaltsjahr 2010-2011 belief diese Unterstützung der Oppositionsarbeit insgesamt auf knapp 7 Millionen Pfund. Schließlich erhält jeder Kandidat bei Parlamentswahlen einen Zuschuss, um sich mit einem Schreiben an die Wählerinnen und Wähler im Wahlkreis zu wenden. Die Parteien erhalten in Wahlkampfzeiten in beschränktem Umfang freie Sendezeit bei allen Fernsehsendern, um ihre Wahlkampfspots zu versenden.⁴⁷ 2011 legte das Committee for Standards in Public Life unter dem Vorsitz von Sir Christopher Kelly den Abschlussbericht einer ausführlichen Untersuchung vor, in der eine Begrenzung von Einzelspenden auf 10.000 Pfund pro Jahr und eine staatliche Wahlkampfkostenerstattung für die im Parlament vertretenen Parteien vorschlug, die auf der Grundlage der erzielten Wählerstimmen berechnet werden sollte.⁴⁸ Angesichts des Misstrauens der Öffentlichkeit gegenüber Parteien und des Widerstands gegen strikte Begrenzung von Spenden fanden diese Vorschläge bisher wenig Widerhall bei führenden Politikern. Dies widerspricht auf dem ersten Blick dem Rational-Choice-Modell. Dennoch ist britischen Politikern bewusst, dass die Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung in den Medien und bei Wählern negativ aufgenommen werden könnte.

Eine der meistdiskutierten Neuerungen in der Koalitionsvereinbarung zwischen Konservativen und Liberaldemokraten war die Einführung der Möglichkeit der Abwahl von Abgeordneten unter bestimmten Bedingungen:

⁴⁷ Renwick, *A Citizen's Guide to Electoral Reform*, aaO. (FN 6), S. 148 f.

⁴⁸ Thirteenth Report of the Committee on Standards in Public Life, *Political party finance. Ending the big donor culture*, London 2011 (Cm 8208), S. 12.

»We will bring forward early legislation to introduce a power of recall, allowing voters to force a by-election where an MP is found to have engaged in serious wrongdoing and having had a petition calling for a by-election signed by 10% of his or her constituents.«⁴⁹

Nachdem der Vorschlag der Einführung einer Abwahl in einem Bericht der sogenannten »Power Inquiry« zum Niedergang institutionalisierter politischer Beteiligung in Großbritannien unter dem Vorsitz von Baroness Helena Kennedy noch abgelehnt wurde,⁵⁰ erhielt diese Idee nach dem Bekanntwerden skandalösen Missbrauchs parlamentarischer Aufwandsentschädigungen durch viele Abgeordnete aller großer Fraktionen neuen Auftrieb. Dementsprechend fand sich die Forderung nach der Einführung eines »recall« in den Wahlmanifesten aller drei großen Parteien. Die Regierung Cameron veröffentlichte im Dezember 2011 ein Konsultationsdokument zu einer »Recall of MPs Draft Bill«. Dem Konsultationsdokument nach soll es nach dem Votum eines Zehntels der Wählerinnen und Wähler im Wahlkreis bei schwerwiegenden kriminellen Handlungen und schweren Verstößen gegen den Verhaltenskodex für Abgeordnete möglich sein, Abgeordnete abzuwählen.⁵¹ Nach Abschluss der Konsultationen will die Regierung im Parlamentsjahr 2011-2012 einen entsprechenden Gesetzentwurf einbringen.

Strategisches Kalkül oder Nutzung von Gelegenheitsfenstern?

Der Misserfolg des Referendums zu AV und Durchführung von Reformen im Bereich Abwahl und Vorwahlen können zur Prüfung der eingangs skizzierten theoretischen Vorhersagen herangezogen werden. Zweifellos beinhaltet der Vorschlag eines neuen Wahlsystems für die gewählten Politiker unkalkulierbare Risiken. Aus Sicht der Wähler handelte es sich um komplizierte und im Detail nur schwer nachvollziehbare technische Fragen, die zudem keinen hohen Stellenwert auf ihrer

⁴⁹ Cabinet Office, *The Coalition*, aaO. (FN 1), S. 27.

⁵⁰ Der Joseph Rowntree Charitable Trust und der Joseph Rowntree Reform Trust förderten eine Untersuchung der Ursachen des Niedergangs institutionalisierter politischer Beteiligung in Großbritannien. Der Bericht wurde unter dem Titel *Power to the People: the report of Power, an Independent Inquiry into Britain's Democracy* im Februar 2006 veröffentlicht.

⁵¹ <http://www.parliament.uk/business/bills-and-legislation/draft-bills/>, letztmalig aufgerufen am 22. März 2012.

politischen Agenda hatten.⁵² Dies führte zu einer gespaltenen Kampagne der politischen Elite, in der sich Reformbefürworter und –gegner in beiden großen Parteien gegenüberstanden. Darüber hinaus privilegierten die Unklarheit der Konsequenzen von AV und die offensichtlich begrenzte Wirkung auf die Proportionalität von Stimm- und Sitzanteilen den Status Quo. Insofern erscheinen sowohl die uneinheitliche Position der Eliten als auch die Ablehnung durch die Mehrheit der Wähler bei geringer Wahlbeteiligung ein Ergebnis, das sowohl mit den Erwartungen des Rational-Choice- als auch mit denen eines normativen Ansatzes vereinbar ist.

Alan Renwick und seine Koautoren zeigen aber, dass die Konstellation in der Frage der Abwahl amtierender Abgeordneter und der Vorwahlen weitaus günstiger war.⁵³ Der Verlauf entspricht dem eingangs zitierten interaktiven Modell. Ausgangspunkt dieser Reformen war die Veröffentlichung von Abrechnungen, die Abgeordnete aller großen Parteien im Rahmen der parlamentarischen Aufwandsentschädigungen über Jahre eingereicht hatten. Kopien dieser Abrechnungen – die auf weit verbreiteten Missbrauch der staatlichen Mittel schließen ließen – wurden dem Daily Telegraph zum Verkauf angeboten und ab Mai 2009 veröffentlicht. Dies, so konnten Renwick und seine Koautoren zeigen, führte zu einer dramatischen Zunahme von Artikeln zum Thema Wahlsystemreform in den auflagenstärksten Tageszeitungen im Mai und Juni 2009 sowie während des Wahlkampfs 2010 (März und April 2010). Die Auswertung der Artikel zeigte, dass sich auch der Kreis der Verbände stark erhöhte, die zu dem Thema Stellungnahmen abgaben. Diskussionen zum Thema Wahlsystemreform waren also nicht mehr auf den Kreis der üblichen Verdächtigen beschränkt. Die Politik verlor die Kontrolle über die Reformdiskussion. Neue Akteure brachten neue Argumente ins Spiel, insbesondere im Hinblick auf die Integrität der Abgeordneten. Auch das Spektrum der diskutierten Unterthemen erweiterte sich stark und schloss rasch die Fragen von Vorwahlen und der Abwahl amtierender Abgeordneter bei Fehlverhalten ein. Obwohl die Experten der Power-Untersuchung

⁵² Es wurde wiederholt gezeigt, dass Wähler unter diesen Bedingungen ein geringeres Interesse an direkter Einflussnahme haben. Vgl. u. a. William Bianco, *Trust. Representatives and Constituents*, Ann Arbor 1994.

⁵³ Alan Renwick, / Michael Lamb, / Berna Numan, »The Expenses Scandal and the Politics of Electoral Reform« in: *Political Quarterly* 82, Nr. 1 (2011), S. 32-41. Die Darstellung im folgenden Absatz ist stark an die Ergebnisse dieses Aufsatzes angelehnt.

die Abwahl von Abgeordneten 2006 noch als nicht vorrangig bezeichnet hatten,⁵⁴ erreichte das Thema zwischen Mai 2009 und April 2010 so große Bedeutung in der öffentlichen Diskussion, dass es Eingang in die Wahlprogramme aller drei großen Parteien fand. Der Skandal veränderte die Anreize der Parteien und veränderte die Dynamik des Parteienwettbewerbs. Renwick und seine Koautoren erklären die plötzliche Übernahme dieser Idee durch die Parteien wie folgt:

»This happened not because politicians liked the idea of recall or because the public were actively pursuing it. Rather, it happened because the public were angry with the political elite and politicians knew they had to be seen to be responding with concrete action. Recall made sense as a reaction: polls showed overwhelming public support. Once the idea of recall had gained currency, any politician who opposed it would be castigated. Thus, almost all politicians accepted it almost overnight.«⁵⁵

Anders als bei AV seien die Präferenzen der Abgeordneten hier weniger stark ausgeprägt gewesen. Die Kosten der Änderungen für die Parteien waren sehr begrenzt. Während AV keine offensichtliche Lösung für die Missstände anbot, bestand bei der Frage der Abwahl eine direkte Verbindung zu den Emotionen der Wähler.⁵⁶ Im Wettbewerb der Parteien konnte es sich keine Partei mehr leisten, diese gut nachvollziehbare Maßnahme nicht zum Programmpunkt zu erheben.

Schluss

Obwohl das einfache Mehrheitswahlssystem in Einerwahlkreisen bei Wahlen zum Unterhaus und (oft in modifizierter Form) Kommunalparlamenten erhalten blieb, hat sich das das britische Wahlsystem jenseits dieses »Kerns« seit 1997 ebenso deutlich gewandelt wie das Gesamtsystem demokratischer Repräsentation. Die Verfassungsreformen des ersten Kabinetts Blair schufen 1998 neue demokratische Vertretungen für Schottland, Wales, Nordirland und Groß-London. Diese Versammlungen werden ausnahmslos mit Hilfe personalisierter

⁵⁴ The Power Inquiry, *Power to the People. The Report of Power. An Independent Inquiry into Britain's Democracy*, London 2006, S. 251.

⁵⁵ Renwick, Lamb und Numan, »The Expenses Scandal«, aaO. (FN 51), S. 39.

⁵⁶ Renwick, Lamb und Numan, »The Expenses Scandal«, aaO. (FN 51), S. 40.

Verhältniswahlsysteme gewählt. Für die Wahlen der britischen Abgeordneten des Europäischen Parlaments wurde ein Verhältniswahlsystem mit starren Listen eingeführt. Auch die geplante Wahl der Mitglieder des Oberhauses soll auf der Grundlage eines Verhältniswahlsystems (STV) stattfinden. Im weiteren Sinn wurden viele Aspekte des Wahlsystems auch auf gesamtstaatlicher Ebene stark verändert. Hierzu zählen nicht nur die vom Kabinett Cameron verabschiedete bzw. geplante Einführung fester Legislaturperioden für das Unterhaus, die Einführung der Abwahl amtierender Abgeordneter bei schwerem Fehlverhalten und die Ausweitung von Vorwahlen. Auch die Anstrengungen der Parteien, die Repräsentativität ihrer Kandidaten nicht nur durch Vorwahlen, sondern auch durch Förderungsmaßnahmen für Frauen und Mitglieder ethnischer Minderheiten mit Migrationsgeschichte zu steigern, stellen erhebliche Änderungen dar. Insgesamt haben sich die Institutionen der politischen Repräsentation in Großbritannien dadurch deutlich gewandelt.

Allerdings ist das Bild sehr uneinheitlich. Außerhalb Groß-Londons haben die englischen Regionen nicht von den verbesserten Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger profitiert. Es gibt ein unsystematisch wirkendes Nebeneinander verschiedener Wahlsysteme. Wie kann diese uneinheitliche Entwicklung erklärt werden? Ist sie nur auf den Opportunismus der Vetospieler zurückzuführen? Sowohl normative als auch rational-utilitaristische Ansätze erklären das Scheitern von AV. Weder war eine Änderung des Status Quo im Interesse der Vetospieler, noch war das zu erwartende Ergebnis normativ attraktiver als das bestehende Wahlsystem. Renwicks interaktives Modell, das viele Gemeinsamkeiten mit dem Multiple-Streams-Ansatz Kingdons in der Policy-Forschung aufweist,⁵⁷ kann dagegen zeigen, wie ein exogener Schock (wie zum Beispiel ein ernsthafter politischer Skandal) ein Gelegenheitsfenster öffnen kann, in dem neue Akteurskonstellationen und neue Argumente zu Änderungen auch gegen die kurzfristigen Präferenzen der Vetospieler führen können. Die Reformen von 2010-2011 sind Ergebnisse dieser Dynamik.

⁵⁷ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York 1995.

The Creeping Revolutionization of Britain's Electoral System, 1997-2011

Abstract

In 2011, British voters had the opportunity to vote in a referendum whether they wished to retain the contentious first-past-the-post electoral system, or whether they wanted to replace it with the alternative-vote system. A two-thirds majority decided to retain the status quo. This impression of stability notwithstanding, the British electoral system changed significantly in the context of devolution of powers to regional assemblies in Scotland, Wales, Northern Ireland and Greater London (1998). All newly created assemblies are elected either through a mixed-member system or by proportional representation. The first Cameron cabinet (from 2010) introduced important innovations, including fixed-term parliaments and the possibility of recalling sitting MPs in cases of serious misconduct. The article suggests that rational-choice-based explanations of electoral reform are convincing in explaining the stability of core electoral institutions. Beyond this core, changes have been possible provided there was an exogenous event that opened up a window of opportunity for reforms through the inclusion of new actors and the transformation of the reform agenda.