

Gestern, heute, morgen – Direkte Demokratie in Großbritannien

Stefan Unger

A. David Cameron, Nick Clegg und das Projekt „Direkte Demokratie“

Mehr direkte Demokratie und ein verändertes Wahlsystem innerhalb der ersten 100 Tage der Regierung, so formulierte der Spitzenkandidat der Liberaldemokratischen Partei, Nick Clegg, seine Reformagenda für die Unterhauswahlen 2010 in Großbritannien.¹ Mit diesem ambitionierten Vorhaben erreichten die Liberaldemokraten vor allem viele unentschlossene Wähler, wie die Vorwahlumfragen andeuteten.² Als am 6. Mai 2010 das Ergebnis der Unterhauswahl schließlich bekannt wurde und keine der großen Parteien eine absolute Mehrheit erringen konnte, war schnell klar, dass es das erste Mal seit über 60 Jahren wieder eine Koalitionsregierung geben würde. Aufgrund des hohen Stimmenanteils von 23% er hob der Parteivorsitzende Clegg den Anspruch auf eine Regierungsbeteiligung.³ Beobachtern war bewusst, dass eine zahlenmäßig stabile Regierung nur aus den Konservativen unter der Führung ihres Spitzenkandidaten David Cameron und den Liberaldemokraten gebildet werden konnte. Mit Blick auf die Wahlprogramme beider Parteien schien das nicht allzu deutlich. In vielen Kernfragen stieß man auf offene Gegensätze, vor allem im Bereich von Reformen des politischen Systems. Dennoch gelang es beiden Parteien bis zum 15. Mai, einen Koalitionsvertrag auszuhandeln, der die Kernanliegen beider vereinte.

Nick Cleggs Agenda deutete an, dass sich die Liberaldemokraten mehr direkter Demokratie verschrieben und etliche Reformvorhaben in den Koalitionsvertrag eingebracht hatten. Gemessen an den bisherigen Entwicklungen der demokratischen Bürgerinnenpartizipation⁴stellten diese Reformen einen Meilenstein im politischen System Großbritanniens dar. Zwar gab es auch vorher schon vereinzelt Referenden und Bestrebungen stärkerer Dezentralisierung, um der Bevölkerung größere Partizipationsmöglichkeiten einzuräumen, doch übertraf das geplante Maß die bisherigen Praktiken bei weitem. Nachdem inzwischen mehrere Referenden durchgeführt wurden, lassen sich auch die Koalitionsvereinbarungen besser beurteilen. Dies soll nachfolgend unter der zentralen Fragestellung, wel-

1 N.N., Bar the Gates: No summer holiday before the overhaul, 2009, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/may/27/nick-clegg-a-new-politics>.

2 Vgl. University of Essex (Hrsg.), The British Election Study, 2010, <http://bes.utdallas.edu/2009/report/elecchoicever7june25.ppt>.

3 Election 2010, The Results, 2010, <http://news.bbc.co.uk/2/shared/election-2010/results/>.

4 Die generische Begriffsverwendung erfolgt in diesem Beitrag rein zufällig.

chen Einfluss die aktuelle Koalitionsregierung auf die Entwicklung direkter Demokratie in Großbritannien ausüben kann, durchgeführt werden.

Aufbauend auf einer kurzen Analyse der bisherigen Praxis direkter Demokratie in Großbritannien werden die Reformvorhaben des Koalitionsvertrages beleuchtet, die bisher durchgeführten Referenden analysiert und Ausblicke auf mögliche Entwicklungspfade geworfen. So kann schließlich eine Beurteilung des Einflusses der Koalitionsregierung auf Praktiken direkter Demokratie in Großbritannien generell gewagt werden.

Unter „direkter Demokratie“ wird in diesem Beitrag die unmittelbare Einbeziehung des Volkes in den „politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß“ verstanden.⁵ Sie steht damit im theoretischen Gegensatz zur repräsentativen Demokratie, wenngleich sich beide Systeme in der Praxis durchaus ergänzen und überschneiden.⁶ Nicht unüblich ist die Unterscheidung direkter Demokratie zum einen als politisches System und zum anderen als Entscheidungsverfahren. In Anlehnung an Wolfgang Luthardt lassen sich die „Institutionen direkter Demokratie in der Regel [in] drei Sachkomplexe subsumier[en]“.⁷ Volksinitiativen und Referenden ermöglichen dabei Sachvoten, ähnlich wie direkte Wahlen von Funktionsträgern Personalvoten herbeiführen. Die dritte Kategorie der Territorialentscheide, unter die beispielsweise Plebiszite fallen, sollte nicht alternativ, sondern ergänzend zu den vorherigen verstanden werden.⁸

Wie der Hauptteil dieses Beitrags zeigen wird, ist die vordringliche Form praktizierter direkter Demokratie in Großbritannien das Referendum aus dem Bereich der Sachvoten. Darunter wird ein Volksentscheid über ein bereits bestehendes Gesetz, jedoch vor dessen Inkrafttreten, verstanden. Dabei kann man obligatorische, fakultative und konsultative Referenden unterscheiden.⁹ Während ein obligatorisches Referendum eine vom Gesetz vorgeschriebene Zustimmung verlangt,¹⁰ geht fakultativen und konsultativen Referenden eine eigene Initiative voraus,¹¹ wobei letzteres keinen verbindlichen, sondern lediglich beratenden Charakter hat.¹² Ferner lässt sich diese Form der Bürgerinnenpartizipation in prä-

5 W. Luthardt, *Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa*, Baden-Baden 1994, S. 33.

6 P. Lösche, *Direkte Demokratie*; in: D. Nohlen/R.-O. Schultze (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe*, München 2005, S. 162 (162).

7 Luthardt, *Demokratie* (Fn. 5), S. 33.

8 Luthardt, *Demokratie* (Fn. 5), S. 33.

9 C. Lenz/N. Ruchlak, *Kleines Politik-Lexikon. Lehr- und Handbuch der Politikwissenschaft*, München 2001, S. 185.

10 Im Falle der Bundesrepublik Deutschland beispielsweise für die Neugliederung des Bundesgebietes nach Art. 29 Abs. 2 GG.

11 Z.B. durch Regierungen, Parlamente oder Volksbegehren.

12 Lenz/Ruchlak, *Politik-Lexikon* (Fn. 9), S. 185.

und post-legislative Referenden unterteilen.¹³ Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass Regierungen auch ohne die vorherige Verabschiedung von Gesetzen die Bürgerschaft befragen, weswegen diese Unterscheidung für den Fall Großbritannien durchaus sinnvoll erscheint. Bei allen Referenden ergibt sich für die Bürger in der tatsächlichen Abstimmung ausschließlich die Möglichkeit der Zustimmung oder Ablehnung eines vorgelegten Vorschlags, nicht jedoch eine konkrete Einflussnahme. Man kann daher von einem passiven Instrument direkter Bürgerbeteiligung sprechen, das im Vergleich zu anderen Systemen noch nicht sehr weit entwickelt ist.

Wenn hier von „direkter Demokratie“ in Großbritannien die Rede ist, muss einschränkend betrachtet werden, dass bisher erst ein einziges gesamtstaatliches Referendum abgehalten wurde. 1975 waren alle Briten aufgefordert, über die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft abzustimmen.¹⁴ Alle anderen Referenden bezogen sich auf nationale oder lokal begrenzte Fragestellungen. Unter Berücksichtigung der politischen Systems¹⁵ sind jedoch auch diese Referenden Produkt des Westminster-Parlaments. Damit sind sie für die Analyse direkter Demokratie als Entscheidungsinstitution und Politikinstrument geeignet. „Direkte Demokratie“ meint in der bisherigen Praxis den Einsatz von Referenden in der politischen Entscheidungsfindung.

Direktdemokratische Praktiken in der Form, in der sie hier analysiert werden sollen, gibt es in Großbritannien seit Mitte der 1970er Jahre. Die verschiedenen Referenden sind dabei sehr gut dokumentiert und analysiert.¹⁶ Theoretische Reflexionen zu direkter Demokratie in Großbritannien reichen sogar noch viel weiter zurück als die empirischen Untersuchungen.¹⁷ Ähnlich umfangreich sind Analysen zum politischen System Großbritanniens sowie Beiträge zur Debatte über die britische Verfassungskultur.¹⁸ Dünner wird die Quellenlage naturgemäß

13 B. Seyd, Regulating the Referendum, *Journal of Representative Democracy* 35 (1998), 191 (192 f.).

14 O. Jung, Direkte Demokratie in Deutschland und Großbritannien, in: G.-J. Glaeßner/W. Reutter/C. Jeffrey (Hrsg.), *Verfassungspolitik und Verfassungswandel. Deutschland und Großbritannien im Vergleich*, Wiesbaden 2011, S. 143 (157).

15 Einen systematischen Überblick über das politische System Großbritanniens bieten T. Krumm/T. Noetzel, *Das Regierungssystem Großbritanniens*, München 2006.

16 Vgl. u.a. S. Alderson, *Yea or Nay? Referenda in the United Kingdom*, London 1975; D. Butler/U. Kitzinger, *The 1975 Referendum*, London 1976; C. Jeffrey, *Britische Devolution und Deutscher Föderalismus*, in: Glaeßner/Reutter/Jeffrey, *Verfassungspolitik* (Fn. 14), S. 125 ff.; Jung, *Demokratie* (Fn. 14); A. King, *Britain says Yes. The 1975 Referendum on the Common Market*, Washington/D.C. 1977.

17 Siehe bspw. A.V. Dicey, *Introduction to the study of the law of the constitution*, London 1915.

18 Vgl. u.a. H. Kastendiek, *Verfassungsdenken in Großbritannien*, in: Glaeßner/Reutter/Jeffrey, *Verfassungspolitik* (Fn. 14), S. 29 ff.; R. Sturm, *Politik in Großbritannien*, Wiesba-

in den Bereichen, die das aktuelle Regierungshandeln thematisieren. Da die Koalitionsregierung erst Mitte 2010 ihre Arbeit aufgenommen hat, fehlte der wissenschaftlichen Debatte bisher schlichtweg die Zeit für fundierte Analysen. Für diesen Teil des Beitrags wird daher verstärkt auf Beiträge und Kommentare in Tages- und Wochenzeitschriften zurückgegriffen, darunter auch etliche Onlinemagazine und Onlineausgaben bekannter Zeitungen.¹⁹ Ein dankenswerter Weise von Tim Weber vom Verein Mehr Demokratie e.V. zur Verfügung gestelltes, bisher unveröffentlichtes Manuskript stellt eine erste und zugleich sehr weitgreifende wissenschaftliche Analyse der Referenden von 2011 dar.²⁰

B. Direkte Demokratie in Großbritannien – damals und heute

I. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen direkter Demokratie

Die Voraussetzungen für direkte Demokratie in Großbritannien sind denkbar schlecht.²¹ So kann ein erstes Urteil beim Blick auf die Papierform ausfallen. Als Musterbeispiel einer zentralistischen Repräsentativdemokratie, deren höchstes Gut die absolute Parlamentssouveränität ist, scheinen die Möglichkeiten für die direkte Partizipation der Bürgerschaft am politischen Willensbildungsprozess systemisch stark begrenzt zu sein. Dass dies nicht uneingeschränkt durch die Praxis bestätigt werden kann, wird die weitere Analyse zeigen. Direkte Demokratie, wenn auch ausschließlich in Form von konsultativen Referenden, spielte in den letzten 40 Jahren bei einigen weitgreifenden Entscheidungen eine zentrale Rolle. Bevor die entsprechenden Beispiele näher analysiert werden, widmen sich die folgenden Absätze der Darstellung der verfassungsmäßigen und im politischen System verankerten Voraussetzungen für Bürgerpartizipation an der politischen Willensbildung.

Im bunten Strauß von Verfassungsformen, die man gemeinhin kennt, sticht Großbritannien durchaus hervor. „Aus kontinentaleuropäischer und nordamerikanischer Sicht besteht die britische Verfassung eigentlich nur aus einem einzigen Satz: eben dem von der *parliamentary supremacy*“²² Wer diese Sichtweise

den 2009; *D. Watts*, British Government and Politics, Edinburgh 2006; *H. Weber*, Wer hüttet die Verfassung?, in: Glaßner/Reutter/Jeffrey, ebda., S. 89 ff.

19 Bspw. BBC, Times Magazine oder auch London Evening Standard.

20 *T. Weber*, Bericht über das Referendum am 5. Mai 2011, Typoskript, 9.6.2011 (12. S.); eine kurze Zusammenfassung erschien u.d.T.: Referendum über Wahlrecht. Großbritannien: Das Referendum, das keines war oder the referendum no one wants, in: md magazin. zeitschrift für direkte demokratie 23 (2011), H. 2 [Nr. 89], S. 38 f.

21 Vgl. *Weber*, Verfassung (Fn. 18), S. 93 f.

22 *Weber*, Verfassung (Fn. 18), S. 89 (Hervorhebung i. O.).

jedoch unhinterfragt übernimmt, verkennt die „inkrementalistische[n] Verfassungsentwicklung“, die Großbritannien in den Jahrhunderten der Erfahrung mit der Repräsentativdemokratie erlebt hat.²³ Zwar gilt als oberster Grundsatz das Prinzip der absoluten Parlamentssouveränität, doch gibt es eine Menge von Gesetzen, denen Verfassungsrang zugesprochen wird.²⁴ Richtig ist, dass es in Großbritannien kein kodifiziertes Verfassungswerk gibt, was im Umkehrschluss nicht bedeutet, es gäbe keine Verfassungstradition. An dieser Stelle ausführlich auf dieses scheinbare Paradoxon einzugehen, würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen und am Analyseziel vorbeigehen.²⁵

Parliamentary supremacy heißt im britischen Fall, dass es keinen Unterschied zwischen Verfassungsgesetz und gewöhnlichem Gesetz geben kann.²⁶ Dieses Argument gilt dabei eher auf formalrechtlicher denn auf praktischer Ebene, da sich keine britische Parlamentarierin erlauben würde, das Frauenwahlrecht wieder abzuschaffen, wohl aber, Mineralölsteuern beliebig zu erhöhen oder zu senken. Jedes neu gewählte Parlament gilt als uneingeschränkt souverän,²⁷ sprich „kein Parlament [darf] ein späteres binden“.²⁸ Trotz allem haben verschiedene Gesetze unterschiedliche „Veränderungshürden“, wie das eben angeführte Beispiel verdeutlichen dürfte. Da das Parlament aber über jene absolute Souveränität verfügt, kann es keinen alternativen oder gleichberechtigten Weg für die Gesetzgebung geben. Eine klassische Volksgesetzgebung über Volksbegehren und Volksentscheide wird damit schon formal auf der Systemebene ausgeschlossen. Einzig das Referendum als vom Parlament verordnete Volksbefragung zu bereits bestehenden Gesetzen passt als direktdemokratisches Instrument in den britischen Verfassungsbau. Selbstredend ist dieses nur konsultativ, da ein obligatorisches Referendum, welches im kodifizierten Recht verankert wäre, die Parlamentssouveränität einschränken würde. Kurz gesagt: Ein Referendum wird nur dann abgehalten, wenn das Parlament es beschließt. Es wird genau in der Form durchgeführt, wie es das Parlament beschlossen hat. Wer sind die Wahlberechtigten? Gilt ein Zustimmungsquorum und wenn ja, wie hoch liegt dieses? Ist es schlussendlich doch verbindlich? Dies alles sind Fragen, die ein einmaliger Parlamentsbeschluss im Vorfeld des jeweiligen Referendums festlegt.

Festzuhalten bleibt, dass das politische System Großbritanniens durchaus Formen direkter Demokratie kennt. „Es wird [zwar] in der britischen Verfas-

23 Kastendiek, Verfassungsdenken (Fn. 18), S. 46.

24 Kastendiek, Verfassungsdenken (Fn. 18), S. 46.

25 Kastendiek und Watts (beide siehe Fn. 18) haben sich ausführlicher mit diesem Thema beschäftigt und bieten Diskussionen zu verschiedensten Aspekten.

26 Weber, Verfassung (Fn. 18), S. 89.

27 Jeffrey, Devolution (Fn. 16), S. 128.

28 Jeffrey, Devolution (Fn. 16), S. 131.

sungsordnung zu wenig kodifiziert und geregelt“²⁹ die Parlamentssouveränität ermöglicht es aber auf der anderen Seite auch, ohne aufwendige Verfassungsänderungen Bürgerbeteiligung im politischen Willensbildungsprozess zu ermöglichen. Dennoch bleibt das Referendum ein Instrument in der Hand der Regierung, die es ebenso als Machtmittel nutzen kann.

II. Praxis direkter Demokratie in Großbritannien – ein Projekt von Labour?

Das britische Referendum in seiner bisherigen Form ist ein Referendum von oben. Es wird immer und ausschließlich durch das Unterhaus initiiert und durch dessen Gesetze nicht nur in Gang gesetzt, sondern auch konkret ausgestaltet. Betrachtet man die „Konjunktur“ von Referenden, so fielen diese meist in die Legislaturperioden der Labour Party. Insofern könnte man diese als Antrieb der direkten Demokratie bezeichnen, selbst wenn auch sie hinter den selbstgesteckten Zielen zurückgeblieben ist. Die Partei versprach beispielweise 1993, dass sie, sofern sie an die Macht käme, ein Referendum über das Mehrheitswahlrecht abhalten würde.³⁰ Dies ist in ihrer Regierungszeit zwischen 1997 und 2010 jedoch nicht geschehen. Es deutet sich sogar an, dass Labour das Heft des Handelns aus der Hand gerissen wird und die Liberaldemokraten, als Juniorpartner in einer Koalition mit den Konservativen, dieses Projekt zu Ende führen werden, doch dazu mehr im nächsten Kapitel.

Bis zum Jahr 2000 wurden von Tony Blair und seiner Labour-Regierung die größten demokratischen Reformen durchgeführt, die Großbritannien je erlebt hat. Darunter fielen die Reform des Wahlrechts zu Europa- sowie den schottischen und walisischen Wahlen, die Verankerung der Menschenrechte in kodifiziertem Recht, die Reform des House of Lords (Oberhaus) und die Devolution³¹ – die Dezentralisierung der staatlichen Macht durch die Übertragung gesetzgeberischer Kompetenzen auf neue Institutionen in Schottland, Wales, Nordirland, London und einigen anderen Regionen.³²

Welche Bedeutung Referenden als politisches Instrument im Laufe der 1990er Jahre gewonnen haben, lässt sich an der Entstehung einiger sog. Interessenparteien³³ zeigen. Die größte von ihnen, die Referendum Party, geführt von dem

29 Jeffrey, Devolution (Fn. 16), S. 127 f.

30 Jung, Demokratie (Fn. 14), S. 160.

31 Vgl. hierzu: R. Deacon/A. Sandry, Devolution in the United Kingdom, Edinburgh 2007, S. 2 ff.

32 Jeffrey, Devolution (Fn. 16), S. 128.

33 Nach W. Fuchs-Heinritz, Interessenpartei, in: ders. u.a. (Hrsg.), Lexikon zur Soziologie, 4. Aufl. Wiesbaden 2007, S. 309 (309), vertritt eine Interessenpartei „klar abgegrenzte[n]

englischen Milliardär Sir James Goldsmith,³⁴ kandierte bei den Unterhauswahlen 1997 in all jenen Bezirken, in denen Pro-Euro-Kandidatinnen oder Kandidaten, die sich gegen ein Referendum in dieser Frage aussprachen, antraten. Auch wenn Goldsmiths Partei keine eigenen Sitze in der Unterhauswahl gewinnen konnte, hat sie doch Labour mit Erfolg das Wahlversprechen eines Euro-Referendums abgerungen.³⁵ Dieses Wahlversprechen wurde bis zum Ende der Labour-Regierung 2010³⁶ nicht eingelöst. Bei einer Umfrage der BBC zu diesem Thema sagten 71% der Befragten Ende 2008, sie würden im Falle eines Referendums gegen die Einführung des Euro stimmen.³⁷ Hierdurch wird auf der einen Seite deutlich, dass Regierung und Unterhaus exklusiv und ohne rechtliche Verbindlichkeit über Referenden verfügen können. Auf der anderen Seite verdeutlicht es eine gewisse „politische Kultur“ der Regierungselite, das Ohr an der Masse zu haben und nicht am Willen der Bevölkerung vorbei zu regieren.

Anhand der Devolutionsreferenden lässt sich nachfolgend der Umgang des Parlaments mit diesem Instrument verdeutlichen und zeigen, wie sich die Praxis über die letzten 35 Jahre verändert hat. Das EU-Referendum ist darüber hinaus von Bedeutung, weil es das bisher einzige auf gesamtstaatlicher Ebene war. Auch auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene sind Referenden und Entscheide durchgeführt worden, die für die politische Kultur zwar von Bedeutung sind, in dieser Analyse jedoch aufgrund ihrer begrenzten Reichweite vernachlässigt werden können.

1. Devolution

Unter Devolution versteht man die Delegation politischer Macht auf eine im politischen Gefüge nach- bzw. untergeordnete Institution (bspw. Regionalregierung, -versammlung), ohne dass letztendlich die ursprünglichen Souveränitäts-

Gruppen und Schichten [...], ohne diese Teilinteressen ausdrücklich zu einem das gesamte politische Geschehen betreffenden politischen Programm auszubauen“.

34 N.N., The UK and the euro referendum, 1998, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/225430.stm>.

35 P. Etherden, The Goldsmith Agenda. Beyond the Referendum Party (unpublished manuscript circulated in November 1997), 1997, <http://www.cesc.net/radicalweb/radicalconsultation/etherden/pe3.html>.

36 Gordon Brown, letzter Labour-Premierminister, war unter Tony Blair Schatzkanzler und maßgeblicher Vertreter des Anti-Euro-Lagers, weswegen unter ihm als Premierminister ein Referendum von vornherein unwahrscheinlich war. Siehe N.N., Britische Regierung lehnt den Euro ab, 2003, <http://www.wiwo.de/unternehmen-maerkte/britische-regierung-lehnt-den-euro-ab-321399>.

37 N.N., Most Britons „still oppose euro“, 2009, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/7806936.stm.

verhältnisse in Frage gestellt werden. Im Fall von Großbritannien handelt es sich dabei um die Delegation politischer Verantwortlichkeiten auf die Ebene der Gliedstaaten des Vereinigten Königreiches – Schottland, Wales und Nordirland. In Anlehnung an Otmar Jung lassen sich im Prozess der britischen Devolution zwei Phasen unterscheiden.³⁸

In der ersten Phase am Ende der 1970er Jahre wurde in Schottland und Wales jeweils durch Referenden darüber entschieden, ob in den beiden Gliedstaaten den bereits bestehenden Nationalversammlungen – bis dato hatten diese eine eher formale Funktion – mehr Rechte zugesprochen werden sollten. Dabei entschieden die Bürger über ein bereits bestehendes, von der Labour-Regierung³⁹ verabschiedetes Gesetz und bestätigten es somit post-legislativ. In beiden Fällen zeichnete sich erst spät die Durchführung eines Referendums ab. Von besonderer Bedeutung ist das Zustimmungsquorum von 40%, das nach langen Verhandlungen im Unterhaus Eingang in den Referendum-Act gefunden hat.⁴⁰ In Schottland, mit einer Zustimmung von nur 32,9% aller Stimberechtigten, scheiterte das Referendum an dieser vorher gesetzten Hürde, in Wales wurde das Referendum bei gerade einmal 20% Ja-Stimmen von vornherein abgelehnt.⁴¹ Dies bedeutete das vorläufige Ende des Devolutionsprozesses, auch wenn die Labourregierung, aufgrund ihrer absoluten Parlamentssouveränität, diesem Ergebnis nicht hätte folgen müssen.

Mit der Amtsübernahme von Tony Blair als Nachfolger vom scheidenden Premierministers John Mayor 1997 begann eine neue Phase. Der erste Premierminister der Labourpartei seit fast 20 Jahren kündigte weitreichende Reformen zur Dezentralisierung der Macht im politischen System Großbritanniens an. In diesem Zusammenhang wurden auch Rufe nach der Fortsetzung des einstmals begonnenen Devolutionsprozesses lauter. Unter dem Druck, nach dem Wahlerfolg auch die vorher gegebenen Wahlversprechen einzuhalten, sowie mit Blick auf die vergleichsweise hohen Ergebnisse der Referendum Party bei den Unterhauswahlen 1997 reichte Premierminister Blair Autonomiereferenden für Schottland und Wales gleich als erste Vorlage ins neue Unterhaus ein.⁴² Dabei wurden nicht nur einfach die Ideen von 1979 wieder aufgegriffen, sondern dem jeweiligen nationalen Kontext angepasst. Demnach sollte die neue schottische Nationalversammlung nach einem modifizierten Verhältniswahlrecht gewählt werden und begrenzte Rechte zur Steuererhebung erhalten. Wenig überraschend machten sich vor allem die schottischen Abgeordneten für diese Änderungen stark, denn

38 Jung, Demokratie (Fn. 14), S. 158f.

39 Die Labour-Partei war bei der Devolution 1979 in Schottland und Wales auf beiden Seiten der Abstimmungslager prominent vertreten.

40 Jung, Demokratie (Fn. 14), S. 159.

41 Vgl. Tabelle 6 in: Jung, Demokratie (Fn. 14), S. 160.

42 Jung, Demokratie (Fn. 14), S. 161.

30 Jahre der Diskussion bildeten eine gute Grundlage für ein neues Verständnis von schottischer Politik und ihrer Organe.⁴³ Im Gegensatz zum ersten Referendum wurde diese Abstimmung ohne Zustimmungsquorum abgehalten. Dennoch spielt die Hürde von 40% bei der nachträglichen Bewertung eine bedeutende Rolle. Durch die Zustimmung von 44% (bei 60,4% Ja-Stimmen) aller Stimmberechtigten wurde diese Hürde jedoch genommen. Damit erhielt Schottland sein eigenes Parlament, das nun zusätzlich mit dem Recht ausgestattet war, den Eingangssteuersatz in einem vorher definierten Korridor selbstständig festzulegen. In Wales gelang die Einrichtung der Nationalversammlung⁴⁴ nur knapp, weil gerade einmal 50,3% der Abstimmenden mit Ja stimmten (das entspricht 25,2% aller Stimmberechtigten). Auch wenn es formal kein Zustimmungsquorum gegeben hat, wurde die imaginäre 40-Prozent-Hürde unterschritten, was in vielen Kommentaren als großer Misserfolg gewertet wurde.⁴⁵ Mit den durchgeföhrten Referenden gelangte die Devolution an ihr vorläufiges Ende. Die vielen inhaltlichen Bedenken, deren Diskussion wichtig und richtig ist, spielen nachfolgend keine Rolle.⁴⁶ Vielmehr bedarf es einer kritischen Reflexion, welche Bedeutung vor allem die zweite Phase der Devolution für die Entwicklung der direkten Demokratie in Großbritannien hatte.

Britischen Parlamentstraditionen zufolge hätte es für diesen Prozess nicht unbedingt einer Volksabstimmung bedurft. Andererseits liegt gerade in der Tatsache, dass ein jedes neu gewählte Unterhaus durch einfachen Beschluss die Gesetze des vorherigen annullieren kann, ein guter Grund für ein Referendum. Es dient „damit de facto [...] als Instrument der verfassungsmäßigen Verankerung“.⁴⁷ Jeder Rückschritt vom erreichten Status bedürfte eines erneuten Referendums, um ausreichend Legitimität zu erhalten. Eine so in der Gesellschaft verankerte Entscheidung kann ein nicht schriftlich fixiertes Verfassungswerk zumindest in Teilen ersetzen und bedeutet dabei Kontinuität über Legislaturperioden hinweg.

43 M. Keating/J. Loughlin, Territorial Policy Communities and Devolution in the United Kingdom, EUI Working Paper SPS Nr. 2002/1, Florenz 2002, 1 (27).

44 Die walisische Nationalversammlung war mit wesentlich weniger Legislativrechten ausgestattet als die schottische. Dies macht die „asymmetrische Architektur“ (Jung, Demokratie [Fn. 14], S. 161) der Devolution besonders deutlich.

45 Vgl. D. Broughton, The Welsh devolution referendum 1997, Journal of Representative Democracy 35 (1998), 200 (203 f.).

46 Zur Diskrepanz zwischen formell gewährter Autonomie und tatsächlich umgesetzten Maßnahmen in der politischen Praxis siehe: Jeffrey, Devolution (Fn. 16), S. 133.

47 Jeffrey, Devolution (Fn. 16), S. 132.

2. Beitritt/Verbleib in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Erste Stimmen, Großbritannien solle Mitglied der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) werden, wurden im Verlauf der 1960er Jahre aus Kreisen wirtschaftsliberaler Reformer laut.⁴⁸ Sowohl im linken als auch im konservativen Spektrum regte sich jedoch Widerstand gegen diese Idee. Während die Konservativen die völlige Abgabe von Souveränität fürchteten, missfiel vielen Labour-Abgeordneten der Gedanke, ihre Souveränität an ein von konservativen Kräften dominiertes Europa zu delegieren.⁴⁹ In Umfragen dieser Zeit äußerten sich die Befragten in der Regel gegen den Verbleib Großbritanniens in der EWG – eine Mehrheit lehnte die europäische Gemeinschaft schlichtweg ab.⁵⁰ Obwohl sich die Befragungsergebnisse 1974/75 leicht zugunsten des Verbleibs in der EWG verschoben hatten, hätte doch eine Mehrheit zu diesem Zeitpunkt gegen den Verbleib gestimmt.⁵¹ Die Häufigkeit und Intensität der Umfragen zeigt, dass ein Referendum zur Entscheidungsfindung durchaus eine realistische Option darstellte. In den Reihen der Konservativen gab es seit den frühen 1970er Jahren einige, die in dieser so wichtigen und weitreichenden Entscheidung ein Referendum abzuhalten gedachten, um der Entscheidung die nötige Legitimität zu verleihen; und das, obwohl ein Referendum „contrary to our traditions in this country“ wäre.⁵² Das Hauptargument war schließlich, dass alle wichtigen Parteien einen Beitritt befürworteten und somit die Bürgerinnen ohne ein Referendum um die Möglichkeit gebracht würden, jemals in der Stimmkabine über dieses Thema zu entscheiden.⁵³ Als im Zuge der frühen 1970er Jahre sowohl in Norwegen (Ablehnung) als auch in Dänemark (Zustimmung) Volksabstimmungen über den Beitritt zur EWG durchgeführt wurden, entschied sich die Labour-Partei, in das zukünftige Regierungsprogramm ebenfalls eine Abstimmung über den Beitritt aufzunehmen. Diese sollte entweder durch eine „general election or a consultative referendum“ umgesetzt werden.⁵⁴ Obwohl seit 1974 an der Macht, zögerte Labour anfänglich, ein solches Referendum durchzuführen. Dies lag vor allem an den noch immer schlechten Umfragewerten für den von allen Parteien favorisierten Verbleib in der EWG. Innerhalb der Wählerschaft von Labour gab es noch im Frühjahr 1975, die Abstimmung wurde im Juni durchgeführt, eine klare

48 Alderson, Yea or Nay (Fn. 16) S. 48.

49 Vgl. Alderson, Yea or Nay (Fn. 16) S. 48.

50 King, Britain (Fn. 16), S. 81.

51 King, Britain (Fn. 16), S. 81.

52 Premierminister Harold Wilson zu MP Neil Marten in der Regierungsbefragung am 25. November 1969 in: *UK Parliament*, Hansard 1803-2005, Archiv Sitzungsprotokolle, <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1969/nov/25/european-common-market>.

53 Alderson, Yea or Nay (Fn. 16) S. 49.

54 Alderson, Yea or Nay (Fn. 16) S. 54.

Mehrheit von Anti-Europäern.⁵⁵ Kurze Zeit später hatte sich das Blatt dann aber gewendet, und die Umfragen verzeichneten auch unter den Befragten Labour-Sympathisanten einen Vorsprung der Pro-Europäer von durchschnittlich 20 Prozentpunkten. Das ursprünglich für den späten Herbst des Jahres 1975 geplante Referendum fand nun Anfang Juni statt.⁵⁶ Auf die Frage: „Do you think that the United Kingdom should stay in the European Community (the Common Market)“⁵⁷ antworteten 67,2% bei einer Wahlbeteiligung von 64,5% mit Ja.⁵⁸ Entgegen vieler Voraussagen ergab sich bei der Auswertung der Wahlergebnisse aufgelistet nach Nationen ein äußerst homogenes Bild. Nirgends wurde gegen das Referendum gestimmt, einzig die prozentuale Zustimmung variierte.

Dieses erste gesamtbritische Referendum zeigt, dass Formen direkter Demokratie in Bezug auf zentrale Fragestellungen der Politik anwendbar sind. Selbstverständlich kann man die inhaltlichen Ergebnisse nicht auf andere mögliche Referenden projizieren, welche gleichzeitig nicht am homogenen Stimmverhältnis dieses Referendums gemessen werden dürfen. Vor allem die sehr gleichmäßige Beteiligung der Stimmberchtigten zeigt das vorhandene Interesse der Mitbestimmung innerhalb eines ansonsten stark repräsentativ ausgelegten Systems. Dieses Referendum hat gezeigt, dass auch überparteiliche parlamentarische Mehrheiten für Methoden der direkten Demokratie zugänglich sind.⁵⁹ Im Hinblick auf die Kampagnen, die der Abstimmung vorausgingen, wird offensichtlich, dass sich eine zutiefst repräsentativen Praktiken verschriebene politische Kultur neuen Formen der Partizipation öffnen kann.⁶⁰ Zu kritisieren ist allerdings der Prozess, durch den das Referendum schlussendlich entstanden ist. Eingedenk der bereits geschilderten verfassungsrechtlichen Grundlagen direkter Demokratie und der Tatsache, dass die Labour-Regierung das Abstimmungsdatum der öffentlichen Meinung angepasst hat – „das Fähnchen nach dem Wind gerichtet“ –, ist das Referendum als klares Machtinstrument zur Bestätigung der eigenen Position in Frage zu stellen.

55 King, Britain (Fn. 16), S. 97.

56 King, Britain (Fn. 16), S.129.

57 Dem voraus ging der folgende Satz: „The Government has announced the results of the renegotiation of the United Kingdom’s terms of membership of the European Community“ (Butler/Kitzinger, Referendum [Fn. 16], S. 61).

58 Das entspricht in absoluten Zahlen etwa 17,4 Millionen Stimmen für den Verbleib in der EWG und einem Stimmenvorsprung von ca. 9 Millionen. Im Bezug zur Beteiligung bedeutet das, dass 43% aller Abstimmungsberechtigten für den Verbleib in der EWG gestimmt haben (Butler/Kitzinger, Referendum [Fn. 16], S. 264).

59 Butler/Kitzinger, Referendum (Fn. 16), S. 286.

60 Butler/Kitzinger, Referendum (Fn. 16), S. 286.

III. Direkte Demokratie in der aktuellen britischen Koalitionsregierung

Die jüngsten Unterhauswahlen fanden am 6. Juni 2010 statt und brachten einen klaren Sieg der Conservative Party unter der Führung von David Cameron. Mit 36% der Stimmen entfielen 307 Sitze (von 650, gleich 47%) auf die Konservativen, womit sie die absolute Mehrheit klar verpassten. Labour erzielte 258 Sitze, die Liberaldemokraten 57 und weitere kleine Parteien 28.⁶¹ Eine stabile Mehrheit war daher nur mit einer Regierung aus Konservativen und Liberaldemokraten gesichert, eine andere Option wäre eine Minderheitenregierung von David Cameron durch gleichzeitige Duldung der Liberalen gewesen. Obwohl die größere ideologische Nähe zwischen Labour und den Liberaldemokraten anfänglich gegen ein Bündnis von Cameron und Clegg sprach, fanden sie sich doch zu Koalitionsverhandlungen zusammen.⁶² In Mehrparteiensystemen, in denen Koalitionsregierungen an der Tagesordnung sind, sind die Koalitionsverträge die Bewertungsgrundlage, an denen Erfolg und Misserfolg der Akteure gemessen wird. Sie legen die Leitlinien der Politik in der kommenden Legislaturperiode fest und sind dabei ein vorsichtig formulierter Balanceakt zwischen einer oft großen Partei und ihrem Juniorpartner, so auch in der britischen Konstellation. Während sich die Verhandlungspartner im Bereich des Steuerrechts schnell einigen konnten, stellte die Rubrik „politische Reform“ ein fast unüberwindbares Hindernis dar. Auf die Forderung der Liberalen nach der Einführung des Verhältniswahlrechts, beispielweise, offerierten die Konservativen eine einfache Abstimmung im Unterhaus über ein Referendum zu dieser Frage – eine Strategie, die die Reform zum Scheitern gebracht hätte, weil davon auszugehen ist, dass sowohl Konservative als auch einige Abgeordnete von Labour gegen den Vorschlag gestimmt und somit ein Referendum blockiert hätten.⁶³ Nicht zuletzt, weil hier eine Übereinkunft erzielt werden konnte und man sich auf die Durchführung eines Referendums einigte, entstand ein Koalitionsvertrag, der die Wahlversprechen beider Seiten beinhaltete.

Verweise auf Elemente direkter Demokratie finden sich in mehreren Abschnitten der Koalitionsvereinbarungen. Unter Punkt 5 „Communities and Local Government“ heißt es:

„We will create directly elected mayors in the 12 largest English cities, subject to confirmatory referendums and full scrutiny by elected councillors.“⁶⁴

61 Vgl. Fn. 3.

62 *J. Leithäuser*, Ungewissheiten zum Tee. Koalitionsverhandlungen auf Britisch, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 12.5.2010, S. 3.

63 *Leithäuser*, Ungewissheiten (Fn. 62), S. 3.

64 Cabinet Office (Hrsg.), The Coalition. Our Program for Government, 2010, <http://programmeforgovernment.hmg.gov.uk/files/2010/05/coalition-programme.pdf>, S. 1 (12).

Hierbei plant die Regierung die Ausweitung dessen, was die Labourregierung unter Tony Blair bereits durch ein Referendum eingeführt hat und was seit 2002 in mehreren Städten und Gemeinden realisiert worden ist.⁶⁵ Einzige Neuerung ist, dass es sich jetzt auf die zwölf größten Städte Englands beziehen soll. Dieses Vorhaben scheint schon deshalb realistisch und erfolgversprechend, weil es bereits positive Präzedenzfälle in verschiedenen Regionen gibt. Offen bleibt der Ausgang der jeweiligen „confirmatory referendums“, da auch der bisherige Prozess in einigen Städten auf Ablehnung gestoßen ist und die Bürger sich gegen eine direkt gewählte Bürgermeisterin ausgesprochen haben.⁶⁶

In der Europapolitik plant die Koalitionsregierung die Einführung eines obligatorischen Referendums für diejenigen EU-Verträge, die mit einer Souveränitätsabgabe einhergehen:

„We will amend the 1972 European Communities Act so that any proposed future treaty that transferred areas of power, or competences, would be subject to a referendum on that treaty – a ‚referendum lock‘. We will amend the 1972 European Communities Act so that the use of any *passerelle* would require primary legislation.“⁶⁷

Mit diesem „referendum lock“ betritt die Regierung Neuland, da es sich dabei um ein Quasi-Verfassungsinstrument handelt, das gleichberechtigt neben der „parliamentary supremacy“ der Parlamentsmehrheit stehen würde.⁶⁸ Mit diesem Instrument übergibt die Regierung von vornherein bestimmte, weitreichende Entscheidungen der Bevölkerung. Im Falle der EU geschieht das in einem Politikbereich, über den die Briten durchaus gespaltener Ansicht sind.

Die wahrscheinlich weitreichendsten Reformen der Koalitionsvereinbarung werden im Abschnitt „24. Political Reform“ dargelegt. Allen voran ist hier neben festgelegten Legislaturperioden die Änderung des britischen Wahlrechts zu nennen. Nach Willen der Liberaldemokraten sollte im Vereinigten Königreich eine „kontinentaleuropäische“ Form des Verhältniswahlrechts an die Stelle des etablierten Mehrheitswahlrechts treten. In zähen Verhandlungen musste dieser sehr weitreichende Plan einem Kompromiss weichen, dem zufolge ein Referendum zwischen Mehrheitswahlrecht und „Alternative Vote“ kurz „AV“⁶⁹ zu entschei-

65 A. Stevens, England's elected mayors have performed rather well, 2010, <http://www.city-mayors.com/government/uk-elected-mayors-2010.html>.

66 Stevens, Mayors (Fn. 65).

67 Cabinet Office, Coalition (Fn. 64), S. 19 (Hervorhebung i.O.).

68 Auch hier kann natürlich nicht von einer dauerhaften Einrichtung gesprochen werden, da jede neue Regierung entsprechende Gesetze durch einen einfachen Beschluss annullieren könnte und somit das „obligatorische“ Referendum wieder abgeschafft wäre.

69 Alternative Vote (dt. am ehesten „Rangfolgewahl“) heißt konkreter, dass zwar weiterhin ein Kandidat pro Wahlkreis ins Unterhaus einzieht, die Kandidaten vom Wähler aber in eine Rangfolge (1, 2, 3, ..., n) gebracht werden. Erhält eine Kandidatin die absolute Mehrheit in der ersten Präferenz, ist sie gewählt. Ist das nicht der Fall, werden die zweiten, dritten, usw. Präferenzen hinzugerechnet, bis ein Kandidat die absolute Mehrheit er-

den hatte.⁷⁰ Dieses Referendum fand am 5. Mai 2011 statt, zeitgleich mit den Wahlen in Schottland, Wales und Nordirland. Die Ergebnisse und Auswirkungen werden im nächsten Abschnitt ausführlich diskutiert.

Weitere Referenden sollte es nach dem Plan der Regierung auch im Bereich der Devolution geben. Für Schottland, das im Prozess der Devolution schon weit vorangeschritten ist, werden dabei allerdings ohne Referendum die Vorschläge der Calman Commission⁷¹ von 2009 übernommen und eingeführt.⁷² Nach dem schottischen Vorbild sollten auch in Wales weitere Kompetenzen an die Nationalversammlung delegiert werden, was im ersten Referendum dieser Legislaturperiode am 3. März 2011 geschehen ist.⁷³

Abseits von Referenden eröffnet die Koalitionsvereinbarung weitere Formen der Bürgerbeteiligung am politischen Prozess. Petitionen, die 100.000⁷⁴ Stützunterschriften erreichen, werden zur formellen Debatte im Parlament zugelassen. Diese vorsichtige Öffnung des Gesetzgebungsprozesses ist dabei rein formaler Natur, da die Einflussnahme marginal bleibt. Der Effekt auf die politische Kultur – das Formulieren von Anliegen und das Sammeln von Unterschriften – kann dabei wesentlich größer sein als der Einfluss des Instruments als solches. Eine „public reading stage“, in der Bürgerinnen und Bürger zu einem Gesetz online Stellung nehmen können, komplettiert die Reform. An einem „public reading day“ werden diese Kommentare und Stellungnahmen dann vom federführenden Ausschuss diskutiert und können so Eingang in die dann noch vom Unterhaus abzustimmenden Gesetze finden.⁷⁵

Schließlich und eher beiläufig im Text findet sich die folgende Passage: „We will give residents the power to instigate local referendums on any local issue“.⁷⁶ Wie solche Referenden aber aussehen sollen, wer über deren Zulässigkeit entscheidet und welche formalen Kriterien erfüllt sein müssen, lässt der Koalitionsvertrag noch völlig offen. Dennoch hebt diese Passage die direkte Demokratie in

reicht hat (Electoral Reform Society [Hrsg.], *The Alternative Vote*, o.D., <http://www.electoral-reform.org.uk/article.php?id=55>).

70 D. Sanders, Simulating the Effect of the Alternative Vote in the 2010 UK General Election, in: *Parliamentary Affairs* 64 (2011), 5 (10 f.).

71 Der umfangreiche Bericht der Calman Commission vom 15. Juni 2009 ist online abrufbar unter: <http://www.commissiononscottishdevolution.org.uk/uploads/2009-06-12-csd-final-report-2009fbookmarked.pdf>.

72 Cabinet Office, Coalition (Fn. 64), S. 28.

73 Electoral Commission, 3 March Referendum, 2011, <http://referendumresults.aboutmyvote.co.uk/en/default.aspx>.

74 Bei ca. 44 Mio. Wahlberechtigten sind das gerade einmal 0,2% der Wahlberechtigten. Im Vergleich dazu liegen Unterschriftenquoten in den deutschen Bundesländern zwischen 2 und 10%, wobei einschränkend zu bemerken ist, dass im Falle von Volksbegehren bei Erreichen des Quorums abgestimmt und nicht nur angehört werden muss.

75 Cabinet Office, Coalition (Fn. 64), S. 27.

76 Cabinet Office, Coalition (Fn. 64), S. 27.

Großbritannien auf eine qualitativ neue Stufe, weil der Bevölkerung erstmals eine Art Initiativrecht zugestanden wird.

Zusammengefasst formuliert die Koalitionsregierung eine ganze Reihe von Vorhaben, die den Bürgern mehr direkte Beteiligung am politischen Prozess ermöglichen. Die mittlerweile durchgeführten Referenden in Wales und zum Wahlrecht scheinen den progressiven Eindruck aus der Koalitionsvereinbarung zu bestätigen. Dennoch sind längst nicht alle Vorhaben umgesetzt, und vor allem der aus Sicht der Liberaldemokraten negative Ausgang des Wahlrechtsreferendums könnte hier bremsend wirken. Es ist daher abzuwarten, wie viele Vorhaben von David Cameron und Nick Clegg mit ihrem Bündnis umgesetzt werden können und welche guten direktdemokratischen Ideen auf der Strecke bleiben.

Zwei Referenden, deren Grundsteine im Koalitionsvertrag gelegt worden sind, haben in dieser Legislaturperiode bereits stattgefunden. Über die weiterführende Devolution in Wales wurde am 3. März, über die Reform des Wahlrechts am 5. Mai abgestimmt. Diese frühen Zeitpunkte überraschten vor allem die Skeptiker, die der Koalition allgemein wenig zugetraut hatten, stehen aber in einer Linie mit vielen weiteren Reformen, deren Geschwindigkeit viele verblüfft hat.⁷⁷

1. Walisische Devolution

Die Nationalversammlung von Wales hat bereits im Februar 2010 den Weg für ein erneutes Devolutionsreferendum geebnnet. Dieses sollte im Laufe des Jahres 2011 stattfinden, unbedingt aber unabhängig von den Wahlen zu den Nationalversammlungen am 5. Mai. Die walisischen Parteien wollten damit die Situation vermeiden, in der Frage des Referendums Einheit zu demonstrieren, während sie sich gleichzeitig im Wahlkampf zur Nationalversammlung befinden.⁷⁸ Ende 2010 hat das damals gerade neue Parlament über die Referendum Bill und alle Einzelheiten zur Abstimmung entschieden. Die Frage lehnte sich dabei an die aus anderen Referenden an. Ein Abstimmungsquorum, wie in den ersten Referenden zur Devolution, wurde nicht in die Bill aufgenommen.⁷⁹ Dieses Referendum weist naturgemäß Parallelen vor allem zur schottischen Devolution auf. Bereits jetzt kann die walisische Nationalversammlung in bestimmten Politikgebieten Gesetze erlassen, hat aber in diesen Bereichen keine alleinige Kompetenz. Durch das neue Gesetz soll es zukünftig eine strikte Trennung der Zuständigkeiten geben.

77 N.N., Keep calm and carry on, 2011, <http://www.economist.com/node/18681640>.

78 N.N., Welsh assembly to vote to trigger power referendum, 2010, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/wales/wales_politics/8492081.stm.

79 Wales Office, Referendum, 2011, <http://www.walesoffice.gov.uk/about/referendum/>.

ten geben, was dem walisischen Parlament größere Gestaltungsspielräume eröffnen kann.⁸⁰ Am 3. März stimmten schließlich über 63% der Aktivbürgerschaft für diese weitergehende Devolution. Das Stimmenergebnis war dabei über die Regionen hinweg sehr stabil.⁸¹ Nur in einem einzigen Stimmbezirk, Monmouthshire, stimmte eine knappe Mehrheit von 50,64% gegen den Vorschlag. Die Beteiligung lag trotz intensiver Kampagnen bei nur rund 35% – ein vorher diskutiertes, jedoch nicht umgesetztes Quorum von 40% wäre damit deutlich verpasst worden.⁸² Das Gesamtergebnis ist vor dem Hintergrund der breiten Unterstützung für die „Yes for Wales“ Kampagne sowohl durch die walisische Labourpartei als durch Plaid Cymru wenig überraschend und bestätigt die Prognosen, die allesamt von einem eindeutigen Ja ausgegangen sind.

2. Das Wahlrechtsreferendum

Viele sahen im Referendum zur Einführung der „Alternative Vote“ im britischen Wahlrecht die große Reifeprüfung der Koalition.⁸³ Die Herausforderung für Premierminister Cameron und seinen Stellvertreter Clegg war dabei, dass beide jeweils unterschiedliche Kampagnen in dieser Abstimmung unterstützten. Im Koalitionsvertrag hatten es sich beide offengehalten, welche Seite sie am Ende unterstützen würden, und doch war wenig überraschend, dass die Konservativen für ein Nein⁸⁴ – gegen die Änderungen –, die Liberalen für Ja⁸⁵ zur AV warben. Als größte Oppositionspartei unterstützte Labour in der Mehrheit die Ja-Kampagne, organisierte aber ihren eigenen Internetauftritt, mit dem zugleich gegen Clegg Stimmung gemacht wurde.⁸⁶ Die vom Parlament verabschiedete Referendum Bill orientierte sich an den bisher schon stattgefundenen Referenden und dem „Political Parties, Elections and Referendums Act 2000“.⁸⁷ Von einem verbindlichen Teilnehmerquorum von 40% wurde nach intensiven Diskussionen im

80 Wales Office, Referendum on Further Powers for Assembly another step closer, says Welsh Secretary, 2010, <http://www.walesoffice.gov.uk/2010/11/25/referendum-on-further-powers-for-assembly-another-step-closer-says-welsh-secretary/>.

81 Electoral Commission, Referendum (Fn. 73).

82 Electoral Commission, Referendum (Fn. 73).

83 Das zur Abstimmung stehende Wahlformat firmiert im Deutschen unter „Rangfolgewahl“. Hierbei setzt der einzelne Wähler die Kandidaten in eine Rangfolge. Gewonnen hat derjenige, der zuerst über 50% der Stimmen erhalten hat, nachdem in jedem Auszähl-durchgang der Kandidat mit den wenigsten Stimmen aus der Zählung herausfällt und seine Wahlzettel je nach zweit- bzw. nachfolgender Präferenz neu verteilt werden.

84 Kampagne zu erreichen unter: <http://www.no2av.org/>.

85 Kampagne war zu erreichen unter: <http://www.yestofairervotes.org/> (Stand: 19.5.2011).

86 Die Kampagnenwebsite findet sich unter: <http://labouryes.org.uk/>.

87 The Stationery Office (Hrsg.), Political Parties, Elections and Referendums Act, 2000, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/pdfs/ukpga_20000041_en.pdf.

britischen Oberhaus abgesehen.⁸⁸ Als Datum wurde der 5. Mai gewählt, an dem in den englischen Councils sowie in Schottland, Nordirland und Wales Kommunal- bzw. Regionalwahlen abgehalten wurden. Anfängliche Ideen, beide Abstimmungen voneinander zu entkoppeln, wurden vor allem aus finanziellen Gründen schnell verworfen. Mit der Abstimmung zu diesem post-legislativen Referendum ging auch die Reform der Wahlkreise zur Unterhauswahl einher.⁸⁹ Diese trat jedoch unabhängig vom Ausgang des Referendums zur nächsten Wahl in Kraft.⁹⁰

Nachdem das Gesetz über die Durchführung eines Referendums im Februar die königliche Bestätigung erhielt, konnte die elfwöchige Kampagnenphase beginnen. Ohne im Einzelnen auf die Argumentationen einzugehen, sei doch erwähnt, wie bissig und mit zum Teil falschen Aussagen diese geführt wurde. So bezifferte beispielsweise die Nein-Kampagne die Kosten für AV mit 250 Mio. Pfund, die sich aus der Summe der Referendumskosten und der Anschaffung von Zählmaschinen für die zukünftigen Wahlen zusammensetzt. Da zum einen das Referendum negativ ausgehen konnte und zum anderen nie geplant gewesen war, zukünftig Stimmen elektronisch auszuzählen, entbehrt diese Berechnung jeglicher Tatsache. Auch die darauf aufbauende Argumentation „Schullesen statt AV“ verdeutlicht, auf welchem Niveau die Auseinandersetzung geführt wurde.⁹¹

Eine Mehrheit der Briten hat sich seit längerer Zeit für eine Veränderung des Wahlrechts ausgesprochen.⁹² Dies zeigt sich auch in den Umfragen, die in den Monaten vor der Abstimmung durchgeführt wurden. Wann immer die eigentliche Referendumsfrage gestellt wurde, antwortete eine Mehrheit mit Ja (für eine Wahlrechtsänderung), wobei sich durchschnittlich ein Drittel der Befragten noch nicht entschieden hatte.⁹³ Mitte April kippte diese Stimmung. Das Lager der Reformgegner wurde fortan immer größer. Die Umfragen der Abstimmungswoche spiegelten schließlich gut das Endergebnis von 67,9% Nein-Stimmen bei 32,1% Ja-Stimmen wider.⁹⁴ Die Wahlbeteiligung lag mit etwas über 42% leicht über der des walisischen Devolutionsreferendums.

Entgegen allen Befürchtungen haben der gesamte Prozess und auch die Niederlage der Liberaldemokraten mit Nick Clegg, im Übrigen auch in den zeitgleich stattfindenden Wahlen, nicht zum Zerfall der Koalitions-Regierung ge-

88 P. Wintour, AV referendum to go ahead without 40% turnout rule, *The Guardian* v. 12.2.2011, S. 7.

89 Weber, Referendum (Fn. 20), S. 4.

90 O. Gay, Regulation for the Alternative Vote Referendum, 2011, <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-05142.pdf>, S. 3.

91 Weber, Referendum (Fn. 20), S. 7.

92 I. Dunt, Labour fumes over AV referendum, 2010, [http://www.politics.co.uk/news/legal-and-constitutional/labour-fumes-over-av-referendum-\\$21381235.htm](http://www.politics.co.uk/news/legal-and-constitutional/labour-fumes-over-av-referendum-$21381235.htm).

93 A. Wells, UK Polling Report, 2011, <http://ukpollingreport.co.uk/av-referendum>.

94 Electoral Commission (Hrsg.), Referendum Results, 2011, <http://ukreferendumresults.aboutmyvote.co.uk/en/default.aspx>.

führt.⁹⁵ Nicht wenige Politiker nutzten die Kampagnen für ihren eigenen Wahlkampf und attackierten in der Öffentlichkeit Clegg für seine „Schwäche“ innerhalb der Koalition, was der Ja-Kampagne in der sachlichen Debatte Schwierigkeiten bereitete. Dennoch wird Cameron und Clegg in vielen Kommentaren eine solide Regierungsführung bescheinigt, und beide ernten viel Beifall für ihre radikale, aber notwendige Sparpolitik.⁹⁶ Schon früh in der Regierungszeit sind zentrale Anliegen des Koalitionsvertrags umgesetzt worden, was auch positive Auswirkung auf die Praxis direkter Demokratie in Großbritannien mit sich bringt.

C. Die aktuelle Regierung setzt Maßstäbe – aber welche?

Aus der vorangegangen Analyse lässt sich die zentrale Fragestellung dieses Beitrags, welchen Einfluss die aktuelle Koalitionsregierung auf die Entwicklung direkter Demokratie in Großbritannien haben kann und hat, in den Dimensionen *quantitativ* und *qualitativ* beantworten.

Quantitativ setzt der Koalitionsvertrag neue Maßstäbe für die Verankerung des Referendums im politischen System Großbritanniens. Nach einigen wenigen Referenden in der Mitte der 1970er Jahre, die von der sozialliberal ausgerichteten Labourpartei eingeführt wurden, aber längst nicht alle von Erfolg gekrönt waren, geschah lange Zeit nichts auf diesem Gebiet. Erst als Labour nach 18 Jahren Opposition 1997 wieder an die Macht kam, wurden größere Reformen ins Rollen gebracht, darunter die Devolution, eine Reform des Oberhauses, die Einführung einiger direkt gewählter Bürgermeister sowie der Plan, ein Referendum über den Euro abzuhalten. Trotz anfänglicher Erfolge versiegte der Reformfeuer nach und nach, sodass die Regierungen von Tony Blair und Gordon Brown den Briten sowohl die versprochene Wahlrechtsreform als auch die Abstimmung über den Euro schuldig geblieben sind. Dies greifen nun die Liberaldemokraten wieder auf und scheinen diesen Prozess mit Erfolg voranzutreiben. Zwei große Referenden sind schon innerhalb des ersten Regierungsjahres durchgeführt worden, zentrale Vorhaben wurden bereits umgesetzt. Als Ergebnis bleibt folglich festzuhalten, dass die aktuelle Koalitionsregierung einen substantiellen Beitrag zur Etablierung von Referenden, und damit einem Element der direkten Demokratie, im politischen System Großbritanniens leistet.

Auch *qualitativ* sind enorme Veränderungen zu verzeichnen, die sich hauptsächlich verfassungspolitisch und in Bezug auf Prozesse der Regionalisierung

95 Weber, Referendum (Fn. 20), S. 8.

96 Keep calm (Fn. 77).

festmachen lassen.⁹⁷ Wie eingangs dargelegt, verfügt das Vereinigte Königreich nur rudimentär über kodifizierte Verfassungstexte. Das vom Souverän gewählte Parlament ist durch seine „parliamentary supremacy“ formalrechtlich absolut ungebunden, selbst wenn verfassungsrechtliche Traditionen und Praktiken einen großen Stellenwert genießen und den Spielraum der Parlamentarier stark begrenzen. Aus dieser Perspektive betrachtet, rütteln einige Reformen an der britischen Verfassungswirklichkeit und stellen ein wenig die Absolutheit der Parlamentssouveränität in Frage. Die Einführung eines obligatorischen Referendums zum Beispiel, wie es für neue europäische Verträge vorgesehen ist, nimmt eine zentrale Entscheidung aus den Händen des Parlaments. Dies hat nicht nur rein formelle Auswirkungen, sondern vermag auch Traditionen zu verändern. Zwar kann ein jedes Parlament die Beschlüsse des vorherigen durch einfachen Gesetzeserlass rückgängig machen; eine durch ein Referendum getroffene Entscheidung genauso rückgängig zu machen, dürfte jedoch schwer möglich sein und bedürfte zumindest einer neuerlichen Befragung der Bevölkerung. Mit A.V. Dicey gesprochen, handelt es sich hierbei also auch um eine „konservative Bremsvorrichtung“ gegen das Parlament.⁹⁸ Sollten sich die Veränderungen durchsetzen, entscheidet das Parlament mit absoluter Parlamentssouveränität darüber, der absoluten Parlamentssouveränität de facto eine weitere Form souveräner Entscheidungsfindung beizutragen – das obligatorische Referendum. Selbst wenn Detailfragen noch ungeklärt sind, so zum Beispiel, ob die Gültigkeit eines Referendums an bestimmte Beteiligungsquoren gekoppelt ist, sind gerade die verfassungspolitischen Folgen der Reformen bemerkenswert.

Die Praxis scheint bestimmte Formen von Referenden zu prägen. Den letzten Abstimmungen war gemein, dass jeweils kein Beteiligungsquorum eingerichtet wurde, das die Gültigkeit der Abstimmung einschränkt. Erneut muss erwähnt werden, dass es sich dabei ausschließlich um Referenden handelt, die von der Legislative oder Exekutive selbst initiiert werden. Sobald Elemente einer weiterführenden Volksgesetzgebung diskutiert werden, würde sicher auch die Frage nach einem Quorum wieder aktuell werden.

Der zentralistische Gesamtstaat Großbritannien erlebt mit dieser Regierung eine zunehmende *Nationalisierung*. In Form der Devolution wurde dieser Prozess schon weit vor der aktuellen Koalition ins Rollen gebracht. Die aktuelle Regierung hat es sich zur Aufgabe gemacht, der walisischen Nationalversammlung ähnliche Gestaltungsspielräume wie den anderen zu eröffnen, was Anfang 2011 auch gelungen ist. Es kann richtigerweise geschlussfolgert werden: „Devolution has certainly increased politicization within territorial policy communities“.⁹⁹

97 Vgl. Weber, Referendum (Fn. 20), S. 11.

98 Dicey, Constitution (Fn. 17) zit. n. Jung, Demokratie (Fn. 14), S. 155.

99 Keating/Loughlin, Devolution (Fn. 43), S. 28.

Dies ist vor allem ein Verdienst der konsequenten Politik der Labour-Regierungen. Die aktuelle Koalition weitet dies nun aus und ergänzt es um völlig neue Möglichkeiten. Weniger wichtig erscheint hierbei, dass in Zukunft die Bürgermeister vieler Städten und Gemeinden direkt gewählt werden können.¹⁰⁰ Wichtiger ist die Möglichkeit für Bürgerinnen und Bürger, auf lokaler Ebene Referenden zu initiieren und damit Politik „von unten“ zu betreiben. Sollten sich diese Praktiken etablieren, kann die Reform das politische System Großbritanniens von den Wurzeln her verändern.

Vieles hängt nun von der weiteren Umsetzung der Reformen ab. Nichtsdestoweniger öffnet sich in dieser Legislaturperiode ein seltenes „window of opportunity“ für die Etablierung direkter-demokratischer Praktiken.¹⁰¹ Selbst wenn Großbritannien damit noch nicht an idealtypische Formen direkter Demokratie heranreicht, könnte ein System entstehen, das die Schwächen des Westminster-Parlamentarismus durch mehr Bürgerbeteiligung auszugleichen weiß.

D. Entwicklungsszenarien direkter Demokratie in Großbritannien

Einige Punkte des Koalitionsvertrages bedeuten für das politische System Großbritanniens große Veränderungen, die mit einem steigenden Einfluss der Bevölkerung abseits von klassischen Wahlen einhergehen. Das politikwissenschaftliche Konzept von „windows of opportunities“, innerhalb deren die Rahmenbedingungen für weitgreifende Reformen günstig sind, kann in diesem Zusammenhang fruchtbar gemacht werden. Nachfolgend werden daher zwei Szenarien skizziert, nach denen sich die direkte Demokratie im Vereinigten Königreich entwickeln könnte.

I. Pessimistisches Szenario

Die Koalition zwischen den Konservativen und den Liberaldemokraten wird von vielen mit Argwohn betrachtet, weil sich letztere immer als natürliche Partner

100 Eher kritischer Kommentar hierzu: *G. Johns/J. Stewart, Government plans to impose mayoral referendums have not been thought out properly and should be abandoned*, 2011, <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/2011/06/15/mayoral-referendums/>.

101 Dass es in der Geschichte Großbritanniens schon häufiger günstige Gelegenheiten gegeben hat, das „First-Past-The-Post“-Wahlsystem abzulösen, wird in: *S. Wilks-Heeg, The rejection of AV is the fifth occasion in the last 100 years that a proposal to replace FPTP has failed*, 2011, <http://eprints.lse.ac.uk/36275/> diskutiert.

von Labour verstanden haben¹⁰² und einige ihrer politischen Ziele denen der Tories widersprechen.¹⁰³ Vor diesem Hintergrund ist auch der Koalitionsvertrag zu verstehen, der im Falle der Reform des Wahlrechts offenkundig Stolpersteine enthält. So hatten sich beide Parteien von vornherein ihre jeweilige Position im Stimmenkampf um die Reform des Wahlsystems vorbehalten,¹⁰⁴ was schließlich dazu geführt hat, dass die Konservativen die Nein-Kampagne unterstützten, während die Liberalen die Führung in der Ja-Kampagne übernahmen.¹⁰⁵ Nicht wenige haben hier bereits das Scheitern der Regierung vorausgesehen,¹⁰⁶ unabhängig davon, wie das Referendum ausgehen würde. Dazu ist es offenkundig nicht gekommen, wenngleich das klare Nein einer britischen Mehrheit die Liberaldemokraten ihr zentrales Regierungsanliegen gekostet hat. Ob sich hierdurch die Chancen für eine neuerliche Regierungsbe teiligung verändern, ist heute noch nicht abzusehen.

Der langanhaltenden Debatte über den Abstimmungstermin war zu entnehmen, welchen Stellenwert ein Referendum vor allem für konservative Politiker hat. Diese befürchteten, die gleichzeitig stattfindenden Wahlen könnten die Beteiligung positiv beeinflussen und damit dem Referendum als solchem ein Gewicht geben, das die Bürgerinnen und Bürger ihm gar nicht beimessen.¹⁰⁷ Vergleicht man beispielsweise die Beteiligung bei beiden Referenden von 2011, so beteiligten sich beim einzeln stattfindenden Devolutionsreferendum 35% der Stimmberechtigten, beim zeitgleich mit Wahlen stattfindenden Wahlrechtsreferendum 42,2%. Beide Abstimmungen wurden von intensiven Kampagnen begleitet und fanden zu einem jeweils bedeutenden politischen Thema statt, was eine Vergleichbarkeit begründen kann. Daher ließe sich schlussfolgern, dass die Wahlen die Beteiligung am Referendum positiv beeinflusst haben und das Referendum daher weniger Wertschätzung auf Seiten der Bürger genießt. Mit Blick auf die europäischen Nachbarn und deren Beteiligungsquoten ist das dabei eher die Regel und daher für zukünftige Entwicklungen wenig aussagekräftig.

102 Die Partei selbst entstand aus einem Zusammenschluss der Social Democratic Party und ehemaligen Labour-Abgeordneten (*D. Steel*, The Liberal – SDP merger, 1999, http://liberalhistory.org.uk/item_single.php?item_id=75&item=history&print=1).

103 Vgl. *N. Assinder*, Can a Referendum on Britain's Voting System Kill the Coalition?, 2010, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2001379,00.html>; sowie *Dunt*, Labour (Fn. 92).

104 Cabinet Office, Coalition (Fn. 64), S. 27.

105 Hinzu kommt, dass sich die Labour Partei, die die Wahlrechtsreform ursprünglich auf der eigenen Agenda hatte, womöglich gegen die Veränderung des Wahlsystems aussprechen könnte, um die Koalition ins Wanken zu bringen und somit vorgezogene Neuwahlen zu ermöglichen (vgl. *Dunt*, Labour [Fn. 92]).

106 *Assinder*, Coalition (Fn. 103).

107 N.N., Voting reform referendum planned for next May, 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/10483841>.

Bei der Bewertung müssen nun zwei Dinge klar unterschieden werden. Zum einen hat das Scheitern der Reform eine inhaltliche Komponente. Mit ihrem klaren Nein haben sich die Briten für eine Besitzstandswahrung und gegen eine Modernisierung und stärkere Ausdifferenzierung ihres politischen Repräsentationsystems entschieden. Demgegenüber steht ein erst zum zweiten Mal in der Geschichte Großbritanniens durchgeführtes, gesamtbritisches Referendum, das vergleichsweise viele Menschen an die Urnen gebracht hat und das darüber hinaus den strengen formalen Kriterien der Electoral Reform Society unterliegt.¹⁰⁸ Zwar sorgten die Regularien für kräftemäßig ausgewogene Kampagnen, konnten aber zum Teil falsche Aussagen in den Medien nicht kommentieren bzw. berichtigen.¹⁰⁹ So gut die Intention sein mag, ein Kräftegleichgewicht zu erhalten, könnte die Electoral Reform Society weitaus mehr Wirkung entfalten, wenn sie auch inhaltlich eingreifen könnte.

Wenn auch allein schon die Durchführung der beiden Referenden positiv zu bewerten ist, bleibt die Frage offen, inwiefern sich die Niederlage der liberalen „Reformpartei“ auf andere politische Reformen auswirken wird. Hier ist pessimistisch davon auszugehen, dass der Reformfeier erst einmal gestoppt wurde. Vonseiten des größeren Koalitionspartners kann nun mit mehr Gegenwind gerechnet werden, wenn es um weitere, direktdemokratische Projekte geht, da sich die Bevölkerung schließlich für das traditionelle Wahlsystem und die daraus häufig folgenden Einparteienregierungen ausgesprochen hat. Ein Mehr an Bürgerbeteiligung, könnte man dem Ergebnis entnehmen, wird aufseiten der Wähler nicht nachgefragt. Dieser Eindruck wird dadurch verstärkt, dass die bisherigen Referenden auf gesamtbritischer sowie auf der nationalen Ebene nur wichtige und weitreichende Reformen zum Gegenstand hatten und darüber hinaus immer von der Exekutive initiiert worden sind, es fehlt eindeutig eine initierende Volksgesetzgebung.¹¹⁰ Ähnlich könnte es sich mit einem obligatorischen Referendum über neue EU-Verträge verhalten, das in dieser Legislaturperiode aber wohl kaum zu erwarten ist. Schlussendlich sind konkrete Anreize für mehr Bürgerbeteiligung aus dem bisherigen Koalitionshandeln nicht zu erkennen.

II. Optimistisches Szenario

Selbst wenn das letzte Referendum gescheitert ist, befindet sich das Vereinigte Königreich auf einem guten Weg hin zu mehr Bürgerbeteiligung am politischen

108 *Weber*, Referendum (Fn. 20), S. 4.

109 *Weber*, Referendum (Fn. 20), S. 4.

110 *Weber*, Referendum (Fn. 20), S. 11.

Prozess. Dafür gibt es nicht nur weitreichende Pläne der Regierung, sondern bereits ganz konkrete Resultate der angestrebten Reformen.

Ein Beispiel dafür ist die Devolution. Es schien nur ein notwendiger Schritt zu sein, dass Wales mit Schottland und Nordirland gleichzieht und in festgelegten Politikbereichen über alleiniges Legislativrecht verfügt. Nicht unwahrscheinlich sind in diesem Bereich neuerliche Bestrebungen, die Devolution weiterzuführen, um immer mehr politische Entscheidungen auf die Ebene der einzelnen Nationalversammlungen zu verlagern. Bisher haben Schottland, Nordirland und Wales zwar große Teile der geforderten Autonomie erhalten, doch trifft in einigen zentralen Politikgebieten, wie beispielweise der Steuer- und Wohlfahrtpolitik, noch immer das Parlament in Westminster die Entscheidungen. Fraglich ist jetzt, wie lange dieser Prozess noch durch Referenden gesteuert werden kann, bis der Punkt der Quasi-Souveränität der Nationalversammlungen erreicht ist. Hier lohnt über kurz oder lang ein Blick auf Schottland, wo die Scottish National Party nach ihrem Wahlsieg eine Abstimmung über die Unabhängigkeit initiieren will.

Mit Blick auf das in der Koalitionsvereinbarung verankerte obligatorische Referendum über EU-Verträge, die einen weiteren Einschnitt in die Souveränität bedeuten könnten, steht noch immer die Frage im Raum, wie wahrscheinlich ein solches innerhalb der Legislaturperiode überhaupt ist. Betrachtet man die teils erhebliche EU-Skepsis vieler Briten, ist es dennoch nicht unwahrscheinlich, dass auch zukünftige Regierungen ein obligatorisches Referendum durchführen, allein schon, um nicht aus einer falschverstandenen Eurosolidarität heraus den Bürgerwillen zu ignorieren. Kurz nach dem Referendum im Mai wurden zudem Stimmen laut, die ein generelles Euroreferendum forderten, so beispielsweise von Tim Farron, dem Präsident der Lib-Dems.¹¹¹ Dies steht sicher auch unter dem Einfluss der europaweiten Finanzkrise und der Hilfen für Griechenland, die sich in dieser Zeit andeuteten.

Welches Potential das Petitionsrecht entfalten kann, hängt wiederum von verschiedenen Rahmenbedingungen ab. Wie einfach oder schwer ist es, Vorlagen zu formulieren, die Eingang in den parlamentarischen Prozess finden? Wie ernsthaft beschäftigen sich die einzelnen Ausschüsse mit diesen Vorschlägen? Das sind nur zwei Fragen einer ganzen Reihe, die es zu beantworten gilt. Für eine aktive Bürgerschaft kann ein solches Instrument sehr wirksam sein, um auf den politischen Prozess einzuwirken. Nicht selten bestimmt dabei jedoch der Organisationsgrad einer Initiative, wie erfolgreich ein Anliegen vertreten werden kann. Es macht einen erheblichen Unterschied, ob ein regionaler Interessenverein der Landwirtschaft höhere Subventionen fordert oder ob eine etablierte politische

¹¹¹ DirectDemocracy UK (Hrsg.), Leading Lib Dem calls for an in/out EU referendum, 2011, <http://www.directdemocracyuk.com/blog/2011/05/leading-lib-dem-calls-for-an-inout-eu-referendum.html>.

Partei durch Bürgerinitiativen den parlamentarischen Prozess zu beschleunigen versucht.

Der Versuch schließlich, zentrale Gegensätze auszulagern und von den Bürgerinnen entscheiden zu lassen, kommt dabei nicht nur dem Koalitionsfrieden, sondern auch dem demokratischen Prozess zugute. Man könnte meinen, dass das für die Liberalen gescheiterte Referendum sogar die Regierungskoalition zusammenhält. Als Ausdruck einer Einigung, sich nicht zu einigen, lag die Entscheidung schließlich in der Hand der Bürger und keine Partei musste ihr Wahlversprechen brechen.¹¹² Paradoxerweise entfaltet diese gescheiterte Reform eine positive Wirkung für die Modernisierung des politischen Systems in Großbritannien. Die eindeutige Entscheidung beim Wahlrechtsreferendum hat höhere Legitimität als ein Gesetz, das „nur“ durch die „parliamentary supremacy“ beschlossen worden wäre. Damit ist eine Hürde geschaffen, die neuerliche Reformvorhaben erst nehmen müssten, um notwendige Legitimität zu erhalten. Daniel Hannan, ein konservatives Mitglied des Europaparlaments, fasst diese Veränderung im britischen System folgendermaßen zusammen: „The question is no longer ‚are referendums appropriate?‘ but ‚what will the next one be about?‘“¹¹³

So schön diese Reformen auch klingen, sind sie doch nur direkte Demokratie „von oben“. Referenden schließlich auf lange Zeit gesehen der Abhängigkeit von Parlamentsentscheiden zu entziehen, wäre ein wirklicher, qualitativer Fortschritt und würde ihnen noch weit mehr Legitimität verleihen, als es jetzt schon der Fall ist.

Auf einen Nenner gebracht, können die Reformen aus den Koalitionsverträgen als Versuch einer verstärkten Regionalisierung gewertet werden. Die Devolution, Direktwahlen etlicher Bürgermeister sowie die Möglichkeit, lokale Referenden zu initiieren, bedeuten zwar im gesamtstaatlichen Kontext noch nicht allzu viel, können aber auf nationaler und regionaler Ebene die politische Kultur tiefgreifend verändern. Britischen Bürgerinnen werden damit mehr Initiativ- und Beteiligungsmöglichkeiten zugesprochen. Natürlich heißt das noch lange nicht, dass in absehbarer Zeit Volksentscheide landesweit durchgeführt werden. Dennoch markieren die Reformen einen Meilenstein innerhalb der britischen Politik und Verfassungsrealität und stehen damit auf einer qualitativ höheren Stufe als die bisherige Praxis direkter Demokratie.

112 L. Norman, Focus: UK Coalition Government Keeps Parties In Line, For Now, 2010, http://online.wsj.com/article/NA_WSJ_PUB:BT-CO-20100803-707304.html.

113 D. Hannan, Wrong Referendum, wrong Question, 2011, <http://blogs.telegraph.co.uk/news/danielhannan/100086490/wrong-referendum-wrong-question/>.