

Bericht über das Referendum am 5. Mai 2011

Stand: 9. Juni 2011

1. Einleitung

Am 5. Mai 2011 fand in Großbritannien ein Referendum über das Wahlrecht statt. Zur Entscheidung standen das relative Mehrheitswahlrecht (First Past The Post, FPTP) und ein absolutes Mehrheitswahlrecht (Alternative Vote, AV). Bei einer Beteiligung von 42 Prozent stimmten 32,1 Prozent für Ja (AV) und 67,9 Prozent für Nein (FPTP). Es handelte sich um das zweite nationale Referendum nach 1975, als über den Verbleib zur Europäischen Gemeinschaft entschieden wurde. Das Referendum wurde im Koalitionsvertrag zwischen Konservativen (Tories) und Liberaldemokraten (LibDems) ein Jahr zuvor vereinbart. Der vorliegende Bericht basiert auf Zeitungslektüre, Internetrecherchen und den Beobachtungen einer fünftägigen Reise nach London. Er soll die Hintergründe, den Verlauf sowie Schlussfolgerungen für die direkte Demokratie in Deutschland beleuchten.

2. Gegenstand des Referendums

Zur Abstimmung standen das einfache Mehrheitswahlrecht (First Past The Post) und ein Präferenzwahlrecht (Alternative Vote). Bei FPTP können die Wähler einen Kandidaten durch ein Kreuz wählen. Gewählt ist der Kandidat mit den meisten Stimmen, wobei auch eine relative Mehrheit von z. B. 40 Prozent genügt. Nach diesem System werden in Deutschland die Direktkandidaten bei der Bundestagswahl gewählt und in Zukunft die niedersächsischen Bürgermeister. Bei AV können die Wähler durch Nummerieren die Kandidaten in eine Reihenfolge bringen. Sollte nach der ersten Auszählung kein Kandidat eine Mehrheit von 50 Prozent + 1 erhalten, folgt eine zweite Auszählung. Dafür werden die Stimmzettel desjenigen Kandidaten, der die wenigsten Stimmen mit der Präferenz 1 erhalten hat, nach ihren Zweitpräferenzen auf die übrigen Kandidaten verteilt. Dieser Vorgang wird so oft wiederholt, bis ein Kandidat die absolute Mehrheit erreicht. Während FPTP das einfachere System ist, hat AV die Vorteile, dass sich die Wähler differenzierter ausdrücken können, und der gewählte Kandidat die Mehrheit der Wähler hinter sich weiß. Bei beiden Wahlsystemen handelt es sich um Mehrheitswahlsysteme. D. h. es handelt sich nicht um ein Verhältniswahlrecht, bei dem die Wählerstimmen im Parlament entsprechend abgebildet werden. Auch bei AV haben kleinere Parteien kaum eine Chance auf einen Sitz.

3. Geschichte

3.1. Wahlrecht

Das allgemeine Wahlrecht (für und Männer und Frauen) und die durchgängige Wahl nach FPTP besteht seit 1950. Davor konnten auch Universitäten Abgeordnete stellen, die z. T. nach AV gewählt wurden. 1918 wurde das allgemeine Wahlrecht für Männer ab 21 Jahre und für das Wahlrecht für Frauen, die über 30 Jahre waren und über Besitz verfügten, eingeführt. Erst 1928 wurde auch das allgemeine Frauenwahlrecht eingeführt. Im Zuge dieser Reform wurde auch über das Wahlsystem diskutiert. Es gab zwar eine potentielle parlamentarische Mehrheit für Reformen, aber diese teilte sich zwischen Befürwortern von

AV und Befürwortern eines Verhältniswahlrechts auf. AV wurde mit 181 zu 166 Stimmen und das Verhältniswahlrecht mit noch größerer Mehrheit abgelehnt.¹ Auch vorherige Reformversuche, das bisherige FPTP-System durch Single Transferable Vote zu ersetzen, scheiterten knapp.² Es gab zwischen 1917 und 1931 mehrere Versuche, FPTP abzulösen. Erst 1949 wurden Universitätssitze, die nach STV gewählt wurden, abgeschafft. Von 1950 bis 2010 wurden alle Versuche, FPTP zu ersetzen, von den Konservativen und Labour abgelehnt.

1997 hatte Labour in seinem Wahlprogramm versprochen, eine unabhängige Kommission einzusetzen, deren Empfehlung einem Referendum unterworfen werden sollte. Im Dezember 1997 wurde die Jenkins Commission eingesetzt. Ihre Aufgabe war es, nach Alternativen zu FPTP zu suchen. Es gab vier Anforderungen: eine breite Proportionalität, eine stabile Regierung, eine Ausweitung der Wahlmöglichkeiten und eine Anbindung der Abgeordneten an die Wähler in Wahlkreisen. Im September 1998 legte die Kommission ihren Vorschlag vor. Die teilweise widersprüchlichen Anforderungen löste die Kommission durch ein gemischtes System: Alternative Vote Plus. Der weitaus größere Teil der Abgeordneten sollte durch AV in Wahlkreisen gewählt werden. Die restlichen Abgeordneten sollten durch Verhältniswahl auf Listen gewählt werden.

Das durch Labour angekündigte Referendum blieb aus. Nach Einschätzung von Peter Facey³ hatte Labour diesen Programmpunkt auch im Hinblick auf eine Koalition mit den LibDems aufgenommen. Nachdem Labour 1997 die Wahl mit überwältigender Mehrheit gewonnen hatte und allein regieren konnte, sank die Einsicht in die Notwendigkeit einer Wahlrechtsreform. In den folgenden Wahlprogrammen 2001, 2005 und 2010 wurde die Forderungen nach einem Verhältniswahlrecht bzw. AV plus fallen gelassen und zum Schluss ein Referendum über die Einführung von AV in Aussicht gestellt. 1997 hatten regionale Referenden in Schottland und Wales stattgefunden, die zu einer größeren Unabhängigkeit bzw. Eigenständigkeit der Länder geführt hatten und in Folge dessen andere Wahlsysteme, nämlich gemischte Systeme (Additional Member System) eingeführt wurden. In Nordirland wurde STV wieder eingeführt und für die Europawahlen wurde außer in Nordirland (dort wahrscheinlich STV) ein Listenverhältniswahlrecht eingeführt. Diese Erfahrungen sollten ausgewertet werden, so jedenfalls die Absichtserklärung im Programm 2001. Letztlich blieb es aber bei den Erklärungen, ein Wille zur Wahlrechtsreform war nicht erkennbar.

Nach der Wahl 2010 war eine Koalition nötig geworden. Im Koalitionsvertrag vereinbarten Tories und LibDems ein Referendum über das Wahlrecht. Die Tories verhinderten eine Abstimmung über ein Verhältniswahlrecht, was die LibDems favorisierten. Das Referendum wurde in einem Gesetz geregelt, das am 22. Juli 2010 ins Parlament eingebracht wurde und am 16. Februar 2011 die königliche Zustimmung erfuhr und in Kraft trat.

3.2. Referendum

Großbritannien ist eine ausgeprägt parlamentarische Demokratie, in der auch grundlegende Entscheidungen durch Mehrheit des Parlaments akzeptiert werden.⁴ Sie kennt keine

1 Andy McSmith, The long, hard struggle for a fair system of democracy, 5.5.2011, S. 4, Sonderausgabe The Independent

2 Electoral Reform Society <http://www.electoral-reform.org.uk/article.php?id=40>, Stand: 18. Mai 2011

3 Direktor von unlock democracy

4 Roland Sturm, Das politische Systems Großbritanniens, in: Wolfgang Ismayr, Die politischen Systeme Westeuropas, 2. Aufl., 1999, S. 219

Verfassung und vertraut auf die Diskussionen und Entscheidungen des Parlaments. Das Referendum 1975 über den Verbleib in der Europäischen Gemeinschaft war eine Ausnahme. Vernon Bogdanor führte auf einer Veranstaltung der Hansard Society am 3. Mai 2011 in London zwei Gründe dafür an: Erstens gab es diesbezüglich Differenzen sowohl zwischen den beiden großen Parteien als auch innerhalb der Parteien. Zweitens trat Großbritannien 1973 der Europäischen Gemeinschaft bei, die letzte Wahl war aber 1970 gewesen. Die Wähler konnten also ihre Position zur EG nicht zum Ausdruck bringen.

Mit Blair und Labour änderte sich 1997 die Einstellung zu Referenden. Regionale Referenden gewannen an Bedeutung: Zur größeren Eigenständigkeit Schottlands (1997), Wales (1997), Londons (1998) und Nord-Irlands (2004) sowie zum Nord-Irland-Abkommen. Weitere Referenden werden voraussichtlich über die Unabhängigkeit Schottlands und in zwölf englischen Städten über eine größere Eigenständigkeit stattfinden. Die parlamentarische Souveränität wird also durch eine partielle Referendumsdemokratie ersetzt.

Eine Debatte über direkte Demokratie ist erst im Entstehen. So ist der Begriff „direct democracy“ eher unüblich, es wird von „referendum(s)“ oder „referenda“ gesprochen. Unlock democracy ist eine der wenigen Organisationen, die sich für direkte Demokratie aussprechen. Unlock democracy unterstützt aber ein fakultatives Referendum, „veto“ genannt, wenn eine Million Bürger unterschreiben, ansonsten schlägt die Organisation ein erweitertes Petitionsrecht vor. Nach Auskunft von Peter Facey haben Mitglieder der Organisation Bedenken hinsichtlich des Minderheitenschutzes, solange es keine Verfassung gibt, deren Einführung eine zentrale Forderung von unlock democracy ist.

Im Parteienspektrum gibt es mit Ausnahme der Grünen vielleicht keine Partei, die sich entsprechend den Vorstellung von Mehr Demokratie e.V. für direkte Demokratie einsetzt. Im Koalitionsvertrag ist ein erweitertes Petitionsrecht und die Einführung kommunaler Bürgerentscheide, freilich unverbindlicher, vereinbart.

Referenden in Großbritannien

| Region | Thema | Jahr | Beteiligung % |
|----------------|--------------------------|------|---------------|
| Großbritannien | Verbleib in der EG | 1975 | 64 |
| Schottland | Größere Eigenständigkeit | 1997 | 63 |
| Wales | Größere Eigenständigkeit | 1997 | 50 |
| Nordirland | Freitagsabkommen | 1998 | 81 |
| London | Größere Eigenständigkeit | 1998 | 34 |
| Nordirland | Eigene Versammlung | 2004 | 47,7 |
| Großbritannien | Wahlrecht | 2011 | 42 |

Mit Ausnahme des Wahlrechtsreferendums wurden alle Vorlagen angenommen.

4. Das Referendum - no one wants⁵

4.1. Bindend oder nicht bindend

Dem Referendum lag eine übersichtliche Fragestellung zu Grunde: „Gegenwärtig wird im Vereinigten Königreich nach dem First Past The Post-System gewählt. Soll stattdessen nach dem Alternative Vote-System gewählt werden?“ Der Vorteil dieser Fragestellung ist die Verständlichkeit. In einem Informationsheft (booklet) der Wahlkommission (Electoral

⁵ Charakterisierung von Gayle Kinkead, ehemalige Mitarbeiterin von democracy international

Commission) wurden die Unterschiede anhand eines Beispiels gut erklärt. Auf der Internetseite der Wahlkommission gab es zusätzlich einen Film. Nach Auskunft von Peter Facey und einem wikipedia Artikel⁶ war es das erste bindende Referendum. Es handelt sich um ein sogenanntes „post legislative referendum“. Das Gesetz (Parliamentary Voting Systems and Constituencies Act 2011, PVSC), das das Referendum regelte, beinhaltete ebenso die Änderungen für ein neues Wahlgesetz, die im Falle einer Mehrheit für AV hätten umgesetzt werden müssen. So wurde im PVSC eine Änderung des Wahlgesetzes (Parliamentary Elections Rule Act von 1983) geregelt, die sich an einer AV-Variante nach australischen Gliedstaaten (New South Wales, Queensland) richtete und nicht nach der AV-Variante des australischen Staates richtete.⁷ Dieses Vorgehen „post legislative referendum“ soll gängiges Verfahren in Großbritannien werden. Im Parlament wurde auch über eine Mindestbeteiligung von 40 Prozent beraten, was aber mit dem Verweis einer fehlenden Mindestbeteiligung bei Wahlen abgelehnt wurde.

Es gab im Vorfeld Stimmen, die das Wahlergebnis im Falle einer wesentlich höheren Beteiligung in Schottland im Vergleich zu England anzweifelten. Auch nach dem Referendum wurde von LibDems im PVSC beschlossene Reduzierung der Wahlkreise von 650 auf 600 angezweifelt. Dies bleibt für mich als Irritation übrig, welche Möglichkeiten der Blockade Abgeordnete haben, wenn das Referendum doch bindend war.

4.2. Zwei oder mehrere Optionen

Auf der erwähnten Veranstaltung kritisierte Vernon Bogdanor, dass nur zwei Optionen zur Abstimmung stünden, die Ergebnis eines Kompromisses zwischen Konservativen und Liberaldemokraten seien. Er verwies auf Erfahrungen in Neuseeland, wo 1993 sechs Alternativen zur Abstimmung standen, und auf British Columbia, wo die zur Abstimmung stehenden Alternativen von einer nach dem Zufallsprinzip zusammen gesetzten Bürgerjury formuliert wurden. Bogdanor charakterisierte das Referendum mit „nobody wants“. Es scheint mir lohnend, die Prozesse in British Columbia und Neuseeland genauer zu betrachten, da sie von mehreren Fachleuten als gelungene Beispiele für eine Reform des Wahlrechts angeführt wurden.

4.3. Rolle der Wahlkommission (Electoral Commission)

Im Jahr 2000 wurde der Political Parties Elections and Referendums Act (PPERA) verabschiedet. Dieses Gesetz wurde zur Regulierung der Kampagnen für Wahlen und Referenden verabschiedet. Für mich erstaunlich und so im angelsächsischen Raum nicht erwartet regelt das Gesetz Ausgabengrenzen, Spendenbegrenzungen, Offenlegung der Ausgaben und Spenden und die Benennung der Hauptakteure der Yes- und No-Kampagnen. Die Referendumsperiode begann mit der königlichen Zustimmung am 16. Februar 2011 und dauerte elf Wochen. Gruppen (Parteien, Kampagnengruppen und Organisationen) müssen sich bei der Wahlkommission registrieren lassen, wenn sie beabsichtigen mehr als 10.000 Pfund während der Referendumsperiode auszugeben. Es handelt sich um sogenannte zugelassene Teilnehmer. Zugelassene Teilnehmer dürfen bis zu 500.000 Pfund ausgeben, Parteien abhängig von ihrem Wahlergebnis bis zu 5 Mio. Pfund.⁸ Die Kampagnenführungen müssen Spenden über 7.500 Pfund offenlegen. Allerdings, was die Wahlkommission selbst bedauert,

6 http://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom_Alternative_Vote_referendum_2011

7 In Queensland and New South Wales wird nach dem Verfahren „optional preferential voting“ gewählt, d. h. der Wähler kann sämtliche Präferenzen vergeben, muss es aber nicht. In Australien selbst nach dem Verfahren „full preferential voting“ gewählt. Dies bedeutet, der Wähler muss alle Präferenzen vergeben.

8 Labour und LibDems durften bis 4 Mio. Pfund, die Führungskampagnen bis zu 5 Mio. Pfund ausgeben, in: The Electoral Commission, Media handbook - Referendum on the voting system for the UK Parliament, 17.2.2011, S. 9

muss diese Offenlegung für Spenden bis 250.000 erst drei Monate und für Spenden über 250.000 Pfund sechs Monate nach dem Referendum erfolgen. Der Informationswert lässt natürlich nach, wenn die Entscheidung bereits getroffen wurde. Kosten für einzelne Transaktionen über 200 Pfund müssen dokumentiert werden.

Darüber hinaus kann die Wahlkommission die Fragestellung überprüfen und eine Veränderung verlangen, was sie beim Referendum in Anspruch genommen hat und informiert über den Gegenstand des Referendums. Die Kommission hat ein Booklet an 27 Mio. Haushalte herausgegeben. In diesem Booklet werden die beiden Wahlsysteme und ihre Unterschiede verständlich erklärt. Es werden jedoch keine Argumente für die beiden Wahlsysteme angeführt, sondern lediglich auf die Kampagnenwebseiten verwiesen. Dieses Vorgehen verglich Peter Facey mit der Anleitung zur Bedienung einer Waschmaschine. Dieses sei nützlich, führe aber nicht unbedingt zum Kauf der Waschmaschine. Mir fehlte auch eine orientierende Auflistung und Bewertung der Hauptargumente. Denn beide Kampagnen verwendeten irreführende Argumente (siehe 4.8.). Peter Facey wünschte sich eine stärkere Rolle der Wahlkommission wie z. B. in Neuseeland, wo Informationen von der Kommission herausgegeben werden. Auch Gayle Kinkead kritisierte die schwache Position der britischen Wahlkommission und verwies auf irische Erfahrungen mit der Referendumskommission. Die Wahlkommission gewährte auch staatliche Beihilfen, die maximal 600.000 Pfund betragen durften. Diese maximale Summe konnte zumindest von der Yes-Seite nicht ausgenutzt werden, da es weitere Vergaberegeln gab. Am Anfang der Referendumsperiode (ab dem 16.2.2011) wurden 70.000 Pfund zugeteilt. Für jede weitere Woche wurden maximal 28.000 Pfund ausbezahlt. Da die königliche Zustimmung erst am 16.2.2011 erteilt wurde, hätten maximal 378.000 Pfund (70.000 Pfund + elf mal 28.000 Pfund) ausbezahlt werden können. Da wiederum maximal 3.000 Pfund pro Woche für Mitarbeiter in Rechnung gestellt werden durften und diese Beihilfen für Infrastruktur und nicht für Kampagnenmaterial bestimmt war, konnte die Yes-Seite die Summe von 378.000 Pfund nicht ausschöpfen. Reisekosten durften ebenfalls nicht in Rechnung gestellt werden. In Rechnung durfte gestellt werden: Büromiete, Nebenkosten, Hardware, Software (aber keine spezielle Kampagnensoftware), Telefon (aber nicht für die Aktivierung von Wählern), Kopien. Es gibt also den lobenswerten Ansatz, beiden Kampagnenführungen durch Übernahme grundlegender Infrastrukturkosten die Arbeitsfähigkeit zu ermöglichen. Andererseits erschwert eine übertriebene Regulierung die Ausschöpfung dieser Beihilfen. Ich kann es nicht abschließend beurteilen, aber die Electoral Commission hat scheinbar eine Neigung, viel zu regulieren. Möglicherweise wird Energie in die Schaffung und Kontrolle neuer Regeln eingesetzt, anstatt den öffentlichen Diskussionsprozess zu begleiten.

4.4. Akteure

Sowohl die Yes-Seite als auch die No-Seite bildeten Kampagnenzusammenschlüsse, die für AV oder FPTP warben.⁹ Für die Yes-Seite waren nach Auskunft von Magnus Smidak¹⁰ die Electoral Reform Society, unlock democracy und Take Back Parliament federführend. Außerdem unterstützten Labour Yes, LibDems und Einzelpersonen AV. Ferner unterstützen kleinere Parteien und Regionalparteien wie die Green Party von England and Wales und die Scottish National Party die Einführung von AV. Labour hatte offiziell keine Position. Die Nein-Seite war demgegenüber weniger auskunftsfreudig. Sie wurde maßgeblich von der Konservativen Partei finanziert und durch Prime Minister Cameron und Schatzminister Osborne unterstützt. Laut Wikipedia haben etliche Organisationen wie Greenpeace und Think

⁹ <http://www.no2av.org/> und <http://www.yestofairervotes.org/>

¹⁰ Mitarbeiter der Electoral Reform Society

Tanks AV unterstützt, während eine Gewerkschaft (GMB Union) sich für FPTP aussprach und Geld dafür bereit stellte. Bei den Zeitungen favorisierten The Independent, The Guardian, Daily Mirror and The Financial Times AV, The Sun, The Times, Daily Mail, Daily Telegraph and Daily Express unterstützten FPTP.

4.5. Ausgaben

Mit Bezugnahme auf den Guardian berichtet wikipedia, dass Anfang Mai die Ausgaben der Yes-Kampagne 3,4 Mio. Pfund und die der NO-Kampagne 2,6 Mio. Pfund betragen. Die Yes-Kampagne erklärte Mitte Februar, sie hätte 2 Mio. Pfund eingesammelt, die zu 95 Prozent von der ERS und Joseph Rowntree Reform Trust stammen. Außerdem hätten zwei Einzelpersonen fünfstelligen Summen gespendet. Die No-Kampagne kündigte Mitte Februar zwar die Offenlegung der eingenommenen Spenden an, kam dem aber erst später nach. Am 9. April legte die No-Kampagne Spenden in Höhe von 1,8 Mio. Pfund offen, die von 53 Spendern kamen. Davon wurden 49 als Spender der Konservativen Partei identifiziert. Allerdings spendete auch die GMB Union einen höheren Betrag. Die Gewerkschaft ist Labournah.

4.6. Abstimmungskampf, Großplakate, Zeitungen

Im Londoner Straßenbild waren die Kampagnen nicht präsent. Ich sah keine Plakate, keine Infostände und auch Veranstaltungen waren Mangelware. Es gab wohl Großplakate mit teils absurden Behauptungen, die ich aber nicht zu Gesicht bekam und Anzeigen in regionalen Zeitungen. In den Londoner Zeitungen wurde zumindest einen Tag vorher das Referendum aufgegriffen. Alle Zeitungen positionierten sich (siehe oben), in der Regel gaben sie dabei die Slogans der Kampagnen wieder. Allein The Independent veröffentlichte eine Auflistung und Bewertung wichtiger Argumente.

4.7. Argumente¹¹, Polarisierung, Befragung

FPTP ist unfair: Mehrheitswahlrechte führen zur Verzerrung, im schlimmsten Fall sogar zu einer Mehrheitsumkehr. So hatten die Konservativen 1974 zwar eine Mehrheit der Stimmen, Labour aber hatte die Mehrheit der Sitze. Bei den Wahlen 2005 erhielt Labour 55 Prozent der Sitze, aber nur 35 Prozent der Stimmen. Während Labour 33.470 Stimmen pro Sitz benötigte, waren für einen LibDem-Sitz 119.780 Stimmen nötig.

Aber auch AV ist ein Mehrheitswahlrecht. D. h. Mehrheitsumkehr und Disproportionalität sind ebenso möglich. Gerade bei lawinenartigen Verlusten der Koalition kann AV den Effekt der Disproportionalität verstärken. So wäre Labours Sieg unter Blair 1997 noch deutlicher ausgefallen. Auch die Behauptung, dass kleinere Parteien unter AV eine bessere Chance haben, bestätigt sich anhand der australischen Erfahrungen nicht.

AV verhindert lebenslange Mandate und verringert die Wahrscheinlichkeit eines weiteren Ausgabenskandals¹²: Diese Aussagen sind sicher übertrieben. Bei der Wahl 2010 erzielten in 210 Wahlkreisen die Erstplatzierten mehr als 50 Prozent der abgegebenen Stimmen. In diesen Wahlkreisen ändert sich durch AV nichts. Nach Aussagen von Antony Green, Politikwissenschaftler aus Australien, beträgt die Mandatsrelevanz maximal fünf Prozent. D. h. ein Teil der Mandate wird vielleicht weniger sicher, aber es wird noch sichere Mandate geben, was in der Hauptsache vom Elektorat und nicht vom Wahlrecht abhängt. Auch das Wohlverhalten der Abgeordneten wird durch ein neues Wahlrecht nicht wahrscheinlicher. Dies würde durch Kontrollinstrumente des Staates, der Wähler z. B. durch Abwahlmöglichkeit oder

11 Oliver Wright, The Independent, 5.5.2011, S. 5

12 2009 wurde in Großbritannien der Ausgabenskandal aufgedeckt. Zahlreiche Abgeordnete hatten Privatausgaben als Spesen auf Kosten des öffentlichen Haushalts abgerechnet.

einen Berufsethos steigen.

AV ist eine seltene Chance für Änderung und ein Schritt in die richtige Richtung: Als Befürworter sieht man das sicherlich so, aber aus FPTP-Sicht würde es heißen: „AV ist eine einmalige Gefahr und ein Schritt in die falsche Richtung.“ Menschen, die Wandel schätzen, könnten sich vom ersten Teil des Argumentes angesprochen fühlen, aber die Behauptung, dass Wandel an sich gut ist, ist auch gewagt.

AV ist fairer als FPTP: So ist die These sicherlich zu stark formuliert, aber AV ist in der Hinsicht fairer, dass die Wähler, deren Erstpräferenz einen schwachen Kandidaten bevorzugt, trotzdem noch Einfluss auf den späteren Gewinner ausüben können und dass Kandidaten, die 20 bis 30 Prozent der Erstpräferenzen auf sich vereinigen, eine Chance auf ein Mandat erhalten. M. E. näher an der Sache ist die Formulierung: AV verringert die Notwendigkeit taktischer Wahlentscheidung, die Wähler können sich differenzierter ausdrücken, und der spätere Sieger genießt in der Regel eine breitere Unterstützung durch die Wählenden.¹³ Gegen AV wurde angeführt, dass häufiger Koalitionen gebildet werden müssen und FPTP stärkere Regierungen erzeugt. Empirisch lässt sich zeigen, dass AV geringfügig häufiger zu Koalitionen führt. AV würde Kosten in Höhe von 250 Mio. Pfund erzeugen. Darin wurde die Kosten für das Referendum mit ca. 90 Mio. Pfund und die Einführung elektronischer Auszählhilfen mit 156 Mio. Pfund einberechnet. Da auch im Falle der Einführung von AV keine elektronischen Zählhilfen geplant waren und das Referendum nicht dem Wahlrecht anzulasten ist, war diese Zahl nicht haltbar. AV würde einigen Wählern mehr Stimmen geben als anderen, da deren Dritt- oder Viertpräferenzen zählen würden, bei anderen Wählern aber nur deren Erstpräferenzen. Dadurch würde das Prinzip „one man – one vote“ verletzt werden. Die Angabe und Wertung von Präferenzen ändert nichts daran, dass jeder Wähler pro ausgewerteter Runde nur eine Stimme hat. Schließlich wurde angeführt, dass FPTP eine Tradition von über 200 Jahren hätte und AV nur in Australien, Fiji und Papua-Neuguinea angewendet würde. Dies sind keine Argumente in der Sache. Denn mit dem gleichen Argument hätte man nie Wahlen einführen dürfen, denn die gab vorher etliche Jahre nicht. Schließlich wurde für FPTP angeführt, dass es einfacher als AV sei. Dieses Argument trifft zweifelsohne zu.

Zusammenfassend kann man sagen, AV ist komplizierter als FPTP, erhöht die Koalitionsbildung geringfügig, verstärkt im Falle von lawinenartigen Verlusten einer Partei die Disproportionalität, senkt die Notwendigkeit taktischer Stimmabgabe, erhöht geringfügig die Chancen für zweit-, dritt- oder viertplatzierte Kandidaten und führt zu einer etwas höheren Fluktuation von Abgeordneten. Dr. Alan Renwick fasste am 5. Mai auf einer Veranstaltung der Hansard-Society die Argumente derart zusammen. Er kritisierte die Qualität der öffentlichen Debatte und die fehlende Einbeziehung der Öffentlichkeit. Er verwies auf Neuseeland und Italien als Beispiele gelungener Öffentlichkeitsbeteiligung.

In der Tat zeichnete sich die öffentliche Debatte durch eine starke Polarisierung, irreführende Aussagen und z.T. Unsachlichkeit aus. Während die AV-Kampagne zur Übertreibung neigte, indem sie die Vorteile von AV übertreibend hervorhob, verbreitete die Nein-Kampagne Falschaussagen. Sie hob fortwährend auf die angeblichen Kosten in Höhe von 250 Mio. Pfund ab und brachte die in Zusammenhang mit Kinderfürsorge oder toten Soldaten. Erst nach der Kampagne wurde eingeräumt, dass die Kosten zu hoch geschätzt wurden. Auch der Slogan „one man – one vote“ war irreführend und hält einer genaueren Betrachtung nicht stand. Dennoch wurde dieser Slogan ständig wiederholt. Allerdings muss man der No-Kampagne zur Gute halten, dass sich Mathew Elliot, Direktor der Kampagne, auf australische Erfahrungen

¹³ Bei dem Verfahren „optional preferential voting“ vergeben nicht alle Wähler alle Präferenzen, d. h. der spätere Gewinner genießt nicht unbedingt die Unterstützung der Mehrheit der Wählenden.

bezog. Entsprechende Texte konnte ich bei der Yes-Kampagne nicht finden.

Wir stoßen hier auf ein grundlegendes Problem, nämlich die Lauterkeit von Akteuren und den Wahrheitsgehalt von Argumenten.

Häufig wird m.E. jedoch der Einfluss solcher Argumente überschätzt. Da wir keine oder kaum Aussagen von den Wahlberechtigten kennen, nehmen wir an, dass sie die Slogans der Kampagnen eins zu eins übernehmen. Nach einer in der Sun vom 5. Mai 2011 veröffentlichten Umfrage erlebten 33 Prozent der Befragten die No-Campaign und 14 Prozent die Yes-Campaign als effektiv. Bei einer Befragung vor einem Abstimmungslokal in einem sicheren konservativen Wahlkreis konnte ich folgende Eindrücke gewinnen. Eine junge Frau verwies auf ihre Freunde, die auch AV besser fänden. Ein Mann mittleren Alters meinte abwägend, AV sei ein bisschen mehr repräsentativ. Ein junger Mann antwortete, AV böte ihm mehr Wahlfreiheiten und sei ein Schritt in Richtung einer Verhältniswahl. Ein älterer Mann argumentierte differenziert, er sei für ein Verhältniswahlrecht, da aber AV auch ein Mehrheitswahlrecht sei, habe er sich für das einfachere Modell entschieden. Eine ältere Dame sprach sich für FPTP aus, da Koalitionen nicht häufig vorkämen, was sich bewährt habe. Eine Frau mittleren Alters meinte, sie bräuchten keine Veränderungen, FPTP habe sich bewährt. Ein älterer Mann war der Ansicht, dass FPTP zu klaren Mehrheiten und kaum zu Koalitionen führe und dass beim Verhältniswahlrecht kleinere Parteien verhältnismäßig zu viel Einfluss hätten. Das war natürlich nur ein Schlaglicht, aber bei mir blieb das Gefühl, dass die Slogans der Kampagnen nur begrenzt Einfluss hatten.

4.8. innenpolitische Bedeutung

In der Berichterstattung wurde dem Referendum eine erhebliche innenpolitische Bedeutung beigemessen. Es wurde als Niederlage von Nick Clegg interpretiert. Die LibDems haben ein wichtiges Ziel nicht erreicht, die Tories hingegen schon. Zeitgleich fanden Regionalwahlen in Schottland, Wales und Nordirland sowie Kommunalwahlen in einigen englischen Städten statt. Die LibDems waren klarer Verlierer dieser Wahlen, während die Tories ihre Stimmanteile im großen und ganzen halten konnten. Obwohl anders vereinbart, mischte sich David Cameron ca. zwei Monate vor dem Referendum massiv in die Kampagne ein. Verfügte die Yes-Kampagne im Februar 2011 in Umfragen¹⁴ noch über einen Vorsprung, schmolz dieser immer mehr dahin und war Anfang Mai in einem Rückstand von mindestens 20 Prozentpunkten verwandelt. Die Yes-Kampagne konnte Cameron nicht wirklich etwas entgegensetzen, da Clegg aufgrund gebrochener Wahlversprechen nicht werbewirksam eingesetzt werden konnte. Vielmehr nutzte die No-Kampagne sogar die fehlende Popularität und stilisierte das Referendum als eine Abrechnung mit Clegg. Die Medien sind in hohem Maße auf die Spitzenpolitiker und die Parteien fixiert. In politischen Fragen sind sie die wichtigste Adresse für die Medien. Die Yes-Kampagne, die Clegg nicht in den Vordergrund stellen wollte, setzte auf Personen des öffentlichen Lebens wie den Komiker Eddie Izzard, der aber nicht die politische Aufmerksamkeit wie Cameron genoss.

Nach dem Referendum zeigten sich die LibDems entsprechend verärgert und kündigten einen härteren Kurs gegenüber den Tories an, stellten z. B. die Reduzierung der Wahlkreise von 650 auf 600 in Frage, die den Tories eher nutzt und von Labour bekämpft wurde.

Häufig wurde von einzelnen Politikern und Kommentatoren die Einschätzung geäußert, dass eine Wahlrechtsreform eine Generation lang kein Thema mehr sei.

14 http://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom_Alternative_Vote_referendum,_2011

5. Beteiligung und Ergebnis

In keiner Region (siehe Tabelle) und in nur zehn von 440 Wahlbezirken erhielt AV eine mehrheitliche Zustimmung: sechs in London, jeweils einer in Oxford, Cambridge, Edinburgh Zentral und Glasgow Kelvin. Das Ergebnis war eindeutig. Die unterschiedliche Beteiligung erklärt sich damit, dass in Schottland, Wales und Nordirland zeitgleich Regionalwahlen stattfanden. Die relativ niedrige Ablehnung in Nordirland (56,3 Prozent) erklärt sich m. E. aus der Tatsache, dass in Nordirland bei Regionalwahl STV angewendet wird, also übertragbare Stimmen in Mehrmandatswahlkreisen. Die Beteiligung ist mit 42 Prozent als gut zu bezeichnen. Befürchtungen, die Beteiligung werde sehr niedrig sein, in London wurden z. B. eine Beteiligung um die 20 Prozent erwartet, sind nicht eingetroffen. Genügend Menschen haben sich mit der Frage beschäftigt und eine Entscheidung getroffen. Labour hatte unter Brown den LibDems angeboten, AV ohne Referendum einzuführen. Dieser Deal hätte offensichtlich die Meinung der Bürgerinnen und Bürger nicht widerspiegelt.

Der Tabelle kann entnommen werden, dass die Höhe der Beteiligung offensichtlich keinen Einfluss auf das Ergebnis hatte. In London lag die Beteiligung mit 35 Prozent am niedrigsten, in Schottland mit 51 Prozent am zweithöchsten. In beiden Regionen erfuhr AV eine ähnliche hohe Ablehnung. Die Annahmen, dass in Schottland die Mehrheit für AV und in London eine Mehrheit für FPTP stimmen würde und dass evtl. eine wesentlich höhere Beteiligung in Schottland zu einer Majorisierung der englischen Interessen führen könnte, haben sich auch nicht bestätigt. Ein LibDem meinte lakonisch: „Perhaps the people just didn't like AV.“

Was man im Abstimmungskampf zu spüren meinte, dass diese Wahlrechtsentscheidung für die Menschen nicht von großem Interesse sei, zeigte sich nicht in der Abstimmungsbeteiligung, die als durchschnittlich zu bezeichnen ist und im Schnitt internationaler Erfahrungen liegt. Dass die Abstimmung über den Verbleib in der EG oder über das Freitagsabkommen mehr Menschen mobilisierte, verwundert nicht, da hier Fragen von größerer Tragweite zu beantworten waren. Die Initiatoren des Referendums müssen sich also eher fragen, ob sie die richtige Frage gestellt haben. Auch die Interpretation, dass die Menschen in Großbritannien eine Änderung des Wahlrechts ablehnen ist voreilig. Sicher weiss man nur: In der Gegenüberstellung von FPTP und AV haben sie sich deutlich für FPTP entschieden.

Ergebnisse des Referendums

| Region | Beteiligung in % | Ja-Stimmen (für AV) in % | Nein-Stimmen (für FPTP) in % |
|--------------------------|------------------|--------------------------|------------------------------|
| London | 35,4 | 39,53 | 60,47 |
| South East | 44,3 | 29,68 | 70,32 |
| South West | 44,6 | 31,54 | 68,46 |
| Eastern | 43,1 | 29 | 71 |
| West Midlands | 39,8 | 28,52 | 71,48 |
| East Midlands | 42,8 | 28,74 | 71,26 |
| Yorkshire and the Humber | 39,9 | 31,29 | 68,71 |
| North West | 39,1 | 30,22 | 69,78 |
| North East | 38,7 | 28,05 | 71,95 |
| Scotland | 50,7 | 36,36 | 63,64 |
| Wales | 41,7 | 34,55 | 65,45 |
| Northern Ireland | 55,8 | 43,68 | 56,32 |
| Total | 42 | 32,1 | 67,9 |

In Schottland, Wales und Nordirland fanden gleichzeitig Regionalwahlen statt. Die geringere Ablehnungsquote erklärt sich wahrscheinlich dadurch, dass in diesen Ländern andere Wahlsysteme besser bekannt sind. In Nordirland wird z. B. nach übertragbaren Stimmen in Mehrmandatskreisen gewählt (STV¹⁵).

6. Organisationen

Ich hatte Gespräche mit Magnus Smidak und Daniel Vince-Archer von ERS und Peter Facey von UD. Beide Organisation bildeten die Kampagnenführungen der Yes-Seite.

6.1. Electoral Reform Society

Die ERS wurde 1884 als Proportional Representation Society gegründet. Sie setzt sich für STV in Großbritannien ein. Ihr Sitz ist im Thomas Hare Haus, der als Erfinder von STV gilt. Die ERS setzt sich umfassend mit dem Thema Wahlrecht auseinander und organisiert gegen Entgelt auch Wahlen in anderen Organisationen. Auch wenn sie auf nationaler Ebene bisher ohne direkten Erfolg agiert und der Ausgang des Referendums eine Niederlage darstellt, konnte sie auf regionaler und lokaler Ebene Fortschritte erzielen. So wurden in Schottland und Wales Mischsysteme mit Elementen des Verhältniswahlrechts eingeführt. In Nordirland und in Schottland auf kommunaler Ebene wurde STV eingeführt. International begleitete die ERS Reformprozesse in British Columbia. Die Organisation informiert umfassend über Wahlrecht und gibt verschiedene Publikationen heraus. Sie wird als Fachorganisation in Parlamenten angehört und organisiert Kampagnen zur Erreichung der politischen Ziele wie z.B. beim Referendum.

6.2. Unlock Democracy

UD wurde 1988 als Charter 88 gegründet. Sie thematisiert Menschen- und Grundrechte und setzt sich für eine Verfassung in Großbritannien ein. Sie gehört zu den wenigen Organisationen, die sich für direkte Demokratie einsetzen. Allerdings bevorzugt sie das Veto (fakultatives Referendum) und nicht die Initiative, da Mitglieder die Gefährdung von Grundrechten sehen, solange es keine Verfassung gibt. UD ist weniger auf Publikationen

15 Single Transferable Vote

und mehr auf Aktionen und Kampagnen spezialisiert. Sie hat über 6000 zahlende Mitglieder. Das Referendum konnte die Organisation nutzen, um die Spender- und Mitgliederzahl zu erhöhen.

7. Direkte Demokratie

Direkte Demokratie im Sinne von initiierender Volksgesetzgebung spielt in Großbritannien eine untergeordnete Rolle. Direkte Demokratie ist als Begriff kaum gebräuchlich. Es wird in der Regel von Referenden gesprochen. Die britische Demokratie ist in hohem Maße auf das Parlament und die Parteispitzen fokussiert. Die politische Berichterstattung schien mir in höherem Maße auf Parteien fixiert zu sein als in Deutschland. Wenn es zu einer Abstimmung der Bürger/innen kommt, wird diese vom Parlament ausgelöst. Es bedarf eines eigenen Gesetzes. Dieses Verständnis von Parlamentsouveränität hat durch den Spesenskandal vieler Abgeordneter Kratzer bekommen und wurde durch die Referenden seit Ende der 90er Jahre aufgelockert. Gleichzeitig herrscht(e) in Großbritannien ein zentralistisches Politikverständnis vor. Das britische Parlament hat in seiner Geschichte z. B. den Stadtrat von London aufgelöst. Mit den Referenden wurde auch ein Prozess der Dezentralisierung eingeleitet (Schottland, Wales, Nordirland, London), der in der Regel Gegenstand regionaler Referenden war. Auch die jetzige Koalition möchte den Prozess der Dezentralisierung fortführen und lokale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide (unverbindlich) einführen. In der wissenschaftlichen Diskussion gibt es wohl nach Auskunft von Magnus Smidak vermehrt Ansätze, die sich positiv mit direkter Demokratie auseinandersetzen.

8. Fazit

Das Referendum in Großbritannien möchte ich als unglücklich bezeichnen, da die von der Koalition gestellte Frage nicht den Interessen der Menschen entsprach. Es wird an dieser Stelle deutlich, dass die initiierende Volksgesetzgebung fehlt. Allerdings offenbart der Referendumsprozess auch Vorteile. So wurde eine einfache, übersichtliche Frage anstatt eines Gesetzentwurfs zur Entscheidung gestellt. Die Verbindlichkeit der Entscheidung wurde vorher per Gesetz geregelt. Es gab ein Informationsheft an alle Haushalte und eine verständliche Internetseite. Es gibt Grenzen für Ausgaben, es gibt Begrenzung für Spenden und deren Offenlegung und es besteht quasi eine Anmeldepflicht für die an der Kampagne beteiligten Organisationen. Die Referendumskommission überwacht diese Regeln und sorgt mithin dafür, dass der Referendumsprozess ein bisschen ausgewogener ist. Die Rolle der Kommission könnte noch stärker ausgebaut werden. So wäre es vorteilhaft, wenn die Spenden umgehend offengelegt werden und nicht bis zu sechs Monaten nach der Abstimmung. Die Kommission könnte Slogans und vor allem Behauptungen auf ihre Stichhaltigkeit überprüfen. Es wäre auch denkbar, dass die Kommission eigenes Werbematerial und Sendezeiten im öffentlichen Rundfunk erhält.

Das Referendum kann auf jeden Fall ein Weg sein, Fragen mit hinreichender demokratischer Legitimation zu versehen und damit auch gesellschaftliche Debatten zu einem befriedenden Ergebnis zu führen. In British Columbia wurde per Zufallsverfahren eine Bürgerjury ausgesucht, die Vorschläge für die Reform des Wahlrechts ausarbeitete. Diese Ergebnisse wurden einem Referendum unterworfen. In Neuseeland fanden zwei Referenden statt, um das Wahlrecht festzulegen. Gerade angesichts der aktuellen Debatte in Deutschland über das Wahlrecht lohnt es sich, sich diese Prozesse genauer anzuschauen.

Da Referenden in der Regel von Entscheidungsträgern ausgelöst werden können, haben diese großen Einfluss auf die Definition des Entscheidungsgegenstandes und können damit den Ergebniskorridor vorgeben. In Großbritannien traf die Koalition die Vorentscheidung, dass ein Mehrheitswahlrecht beibehalten wird, ein Verhältniswahlrecht stand nicht zur Entscheidung. Ergebnisoffene Prozesse und damit auch Ergebnisse setzen hier das ehrliche Interesse der Entscheidungsträger voraus, eine Frage im Sinne der Präferenzen einer Mehrheit zu beantworten oder verlangen nach gesellschaftlichen Situationen, die Entscheidungsträger entsprechend unter Druck setzen.

Allerdings muss man einräumen, dass auch bei der initiierenden Volksgesetzgebung eine relativ kleine Gruppe den Entscheidungsgegenstand definiert. So beinhalteten die Gesetzentwürfe von Mehr Demokratie e.V. zur Reform des Wahlrechts in Bremen und Hamburg Kumulieren und Panaschieren nach norddeutschem Modell. Die Bürgerinnen und Bürger konnten nur zu diesem Vorschlag ihre Meinung äußern. Sie waren an der Entwicklung des Vorschlages nicht bzw. geringfügig beteiligt. Mehr Demokratie e.V. könnte entsprechende Prozesse mangels Ressourcen kaum organisieren.

Eine Synthese könnte sein, dass eine Organisation oder Gruppe zu einer ihr wichtigen Frage z. B. Reform des Wahlrechts ein Volksbegehren initiiert, das zu einer nach Zufallsverfahren ausgewählten Bürgerjury führt, die Vorschläge formuliert. Es wäre dabei durchaus denkbar, dass die Jury mehr als einen Vorschlag formuliert und mehrere Varianten zur Abstimmung stehen. Dadurch würde die Flexibilität direktdemokratischer Entscheidungen steigen.