

Positionspapier Nr. 10

Chaos oder Sanierung?

Wie sich Volksentscheide auf die öffentlichen Haushalte auswirken

Stand: 2011

Autor: Paul Tiefenbach

paul.tiefenbach@mehr-demokratie.de

Inhaltsverzeichnis

1. Das deutsche Finanztabu bei Volksentscheiden.....3
2. Die Erfahrungen in den USA.....4
3. Das Finanzreferendum in den Schweizer Kantonen und Gemeinden.....7
4. Konsequenzen für die deutsche Politik.....9
 4.1 Fehlende Verantwortlichkeit.....9
 4.2 Kurzfristige Perspektive.....9
 4.3 Persönliche Beziehungen.....9
 4.4 Ressort-Egoismus.....10
 4.5 Mangelnde parlamentarische Kontrolle.....10
Literatur.....12

1. Das deutsche Finanztabu bei Volksentscheiden

In den deutschen Bundesländern sind Volksentscheide zu finanziellen Themen zumeist ausgeschlossen. Volksentscheide, die ausdrücklich Steuern, Kreditaufnahme oder den Haushalt zum Thema haben, sind von vornherein unzulässig. Die meisten politischen Fragen haben freilich finanzielle Auswirkungen, beeinflussen also indirekt den Haushalt. Hier geht man in der Regel davon aus, dass die finanziellen Auswirkungen nicht „erheblich“ sein dürften. Was darunter zu verstehen ist, beschäftigt immer wieder die Gerichte.

Ein viel beachtetes Urteil wurde vom Sächsischen Verfassungsgerichtshof 2002 gefällt. Er ließ ein Volksbegehren zu, in dem ebenfalls Verbesserungen an den Schulen, verbunden mit höheren Kosten, gefordert wurden. Das Finanztabu, so die Richter, schlosse nur Volksentscheide aus, die den Haushalt selbst zum Gegenstand hätten.¹ Finanzielle Themen ganz auszuschließen wird aber von den meisten Politiker/innen nach wie vor für unverzichtbar gehalten. So schreibt zum Beispiel der SPIEGEL: „Wenigstens von den Staatsfinanzen, so das Flehen aus den Parteizentralen, sollte der gemeine Bürger die Finger lassen. Wenn das Volk erst Verfügung über die Staatskassen bekomme, seien die bald leer.“²

Doch zeigt schon ein erster Blick, dass das nicht zutrifft. So stellt sich die Haushaltssituation in der Bundesrepublik Deutschland (keine Volksentscheide) um einiges problematischer dar als in der benachbarten Schweiz (viele Volksentscheide).³ Auch hat die Verschuldung in vielen deutschen Bundesländern ohne Volksentscheide ein enormes Ausmaß erreicht, während sie in den meisten amerikanischen Bundesstaaten, die Volksentscheide durchführen, geringer ist. In der Schweiz gibt es kein Finanztabu, auch in den meisten US-Bundesstaaten ist es unbekannt. Die Bürger/innen dürfen über Steuern, Ausgaben und andere finanzwirksame Fragen abstimmen.

Nicht nur das: In vielen Schweizer Kantonen und einigen US-Bundesstaaten ist es sogar verpflichtend, dass Ausgaben ab einer bestimmten Höhe per Volksabstimmung bestätigt werden. In Kalifornien zum Beispiel darf die Ausgabe von Staatsobligationen zur Kreditaufnahme der öffentlichen Hand nur durch das Volk beschlossen werden (obligatorisches Finanzreferendum). Während bei uns also höchstens kleinere Ausgaben vom Wahlvolk beschlossen werden dürfen, ab einer gewissen Größenordnung aber nur durch die Parlamente, ist es dort genau andersherum: die alltäglichen Geschäfte dürfen Regierung und Parlament beschließen. Wenn es aber um wichtige finanzielle Fragen geht, muss die Bevölkerung selbst entscheiden.

¹ Vgl. P. Neumann: Eine Jahrhundertentscheidung. In: Zeitschrift für direkte Demokratie, Heft 3/2002

² Der Spiegel, 26.5.03, S. 60.

³ Die Schweiz hatte 2002 eine Staatsschuld von 51 Prozent des BIP. Die Kriterien für die Einführung des Euro sahen maximal 60 Prozent vor, was Deutschland nur mittels diverser Buchführungstricks schaffte.

2. Die Erfahrungen in den USA

Was passiert nun, wenn man der Bevölkerung die Möglichkeit einräumt, über Ausgaben und Steuern abzustimmen? Wird sie nicht die Gelegenheit nutzen, die Steuern zu senken, sich alle möglichen Wohltaten genehmigen und die Lösung der dadurch entstehenden Probleme den Abgeordneten überlassen? Tatsächlich hat es einen derartigen Fall im US-Bundesstaat Kalifornien gegeben, der gerne als Musterbeispiel für die finanzpolitische Inkompetenz der Bürger/innen genannt wird. Gemeint ist die berühmte „Proposition 13“. Ihr Erfolg leitete eine lange Reihe von Volksentscheiden zu Haushalts- und Steuerfragen in Kalifornien und vielen anderen US-Bundesstaaten ein. Dieser Volksentscheid wird häufig als Startsignal für die allgemeine Steuersenkungspolitik angesehen und beschäftigt noch heute die amerikanische politische Literatur.⁴

65 Prozent der kalifornischen Wähler/innen stimmten am 6. Juni 1978 dem Volksbegehren Nr. 13 zu und beschlossen eine gravierende Senkung der Steuer auf Grundeigentum. Dieser Wahlvorschlag bestand aus vier Teilen:

- Der Steuersatz wurde auf maximal ein Prozent festgelegt, während er vorher teilweise mehr als doppelt so hoch gewesen war.
- Die Bemessungsgrundlage, also der Wert der Immobilien, wurde auf den Wert des Jahres 1975 zurückgeschraubt und durfte nur um maximal zwei Prozent pro Jahr angehoben werden.
- Künftige Steuererhöhungen bedurften ab jetzt einer Zweidrittelmehrheit in beiden parlamentarischen Kammern.
- Lokale Steuern durften nur noch erhöht bzw. neu eingeführt werden, wenn Zweidrittel der Wähler/innen in einem Referendum dem zustimmten.⁵

Die Steuerzahler/innen wurde um sieben Milliarden Dollar entlastet, von denen allerdings der Löwenanteil nicht den „kleinen Leuten“, sondern den großen Wohnungsgesellschaften zufließt. Landkreise, Städte und Schuldistrikte, denen die Steuer zugute kam, verloren durchschnittlich 52 Prozent ihrer Einnahmen aus der Grundsteuer, in Los Angeles waren es sogar 62 Prozent. Zugleich waren sie durch die beschlossenen Zweidrittelmehrheit gehindert, neue Steuern einzuführen. Dies traf besonders die Schulbezirke hart, die sich überwiegend aus dieser Steuer finanzierten, während sie bei den Städten nur rund 12 Prozent der gesamten Steuereinnahmen ausmachte. Die Folgen: „Die Untersuchungen über die Entwicklungen der öffentlichen Dienstleistungen während der 1980er Jahre fallen alle einmütig aus und diagnostizieren bereichsabhängig eine quantitative Verringerung oder –bestenfalls – Beibehaltung des Leistungsniveaus bei gleichzeitig rapidem Bevölkerungswachstum.“⁶ Zudem führte die Volksabstimmung zu merkwürdigen Effekten. Da bei Verkauf eines Hauses der zu versteuernde Wert neu festgelegt wurde, zahlten Neuerwerber erheblich höhere Grundsteuern. Das schreckte junge Familien, nicht wenige von ihnen Zugewanderte, vom Grunderwerb ab. Ein gewünschter,

⁴ Zu den bekanntesten Veröffentlichungen gehören Broder, David S.: Democracy derailed. New York 2000 und Schrag, Peter: Paradise lost. New York 1998.

⁵ Vgl. Bauer, S. 86.

⁶ Bauer, S. 115.

fremdenfeindlich motivierter Nebeneffekt?⁷

Bevor man diesen Volksentscheid als Bestätigung der These von der finanzpolitischen Kurzsichtigkeit des Volkes ansieht, lohnt es sich, einen Blick auf die Umstände zu werfen, die zum Volksentscheid führten. Anders als in Deutschland bemisst sich die Grundsteuer in den USA nicht nach Einheitswerten, sondern nach dem tatsächlichen Marktwert. Dieser, jedes Jahr neu bestimmt, war in den Jahren vor dem Volksentscheid durch einen Immobilienboom gestiegen und die Steuerbelastung hatte sich fast verdoppelt. Zugleich hatte der kalifornische Staat – in Deutschland unvorstellbar – einen Haushaltsüberschuss. Das Parlament sah zwar auch, dass extreme Steuererhöhungen bei gleichzeitigem Haushaltsüberschuss eine unhaltbare Situation waren. Es fanden sich aber lange Zeit nicht die erforderlichen Mehrheiten, um das zu ändern.

Proposition 13, der Beschluss zur Halbierung der Grundsteuer, muss daher als Entscheidung zur Steuersenkung in einer besonderen Situation gesehen werden. Er ist auch kein Beleg für die Vermutung, bei Volksabstimmungen gäbe es immer nur Steuersenkungen. Nachdem klar wurde, dass die Schuldistrikte in finanzielle Schwierigkeiten kamen und auf Zuschüsse der Landesregierung angewiesen waren, beschlossen die Kalifornier/innen in einem weiteren Volksentscheid, dass der Bildungsetat nicht mehr schrumpfen dürfe, sondern jährlich um die Inflationsrate zu erhöhen sei.⁸ Eine von den Initiatoren der Grundsteuersenkung eingeleitete Volksabstimmung mit dem Ziel der Halbierung der Einkommensteuersätze wurde verworfen. Es wurde lediglich beschlossen, die quasi automatische Erhöhung der Steuerprogression durch das inflationsbedingte Ansteigen der Einkommen zu beseitigen. Vereinzelt kam es auch zu Steuererhöhungen. So folgten die Wähler/innen im Volksentscheid einem Vorschlag des Parlaments und hoben die Mineralölsteuer leicht an. Und per Volksbegehren wurde gegen den heftigen Widerstand der Zigarettenindustrie eine Erhöhung der Tabaksteuer durchgesetzt. Steuersenkungen sind zweifellos populärer als Steuererhöhungen, doch geht im Volksentscheid nicht jeder Vorschlag zur Steuersenkung automatisch durch. Auch Steuererhöhungen haben eine Chance im Volksentscheid, wenn der Verwendungszweck der Gelder den Menschen einsichtig ist.

Die Kritik an Proposition 13 konzentriert sich auf zwei Punkte: zum einen seien die Vorschläge einfach nicht gründlich durchdacht gewesen und hätten zu einem nicht unbeträchtlichen Maß an Chaos geführt. Zum anderen hätten die Steuersenkungen negative Auswirkungen auf das Bildungssystem und die sozial schwächeren Schichten gehabt. Hieraus jedoch den Schluss zu ziehen, Steuergesetzgebung müsse ausschließlich Sache des Parlaments sein, ist falsch.⁹ Denn auch parlamentarische Entscheidungen zu Steuer- und Finanzfragen sind nicht immer vernünftig. Als Beispiel für Fehlleistungen in der Steuerpolitik kann zum Beispiel die vom Deutschen Bundestag beschlossene Reform der Körperschaftssteuer genannt werden. Sie führte zu gravierenden, auch vom Parlament nicht vorhergesehenen Einbrüchen bei den

⁷ Zu rassistischen Untertönen bei Proposition 13: Billerbeck 1989, S. 72.

⁸ Proposition 84, angenommen am 8.11.1988.

⁹ So zum Beispiel von Peter Schrag in seinem Buch „Paradise lost“. New York 1998, insbesondere S.129 ff. Ausführliche Besprechung der amerikanischen wissenschaftlichen Literatur in: Kirchgässner/Feld/Savioz 1999, S.118 ff.

Steuereinnahmen und trug dazu bei, dass Deutschland bereits mehrfach die Maastricht-Kriterien zur Begrenzung der Schuldenaufnahme verfehlte. Im ersten Jahr nach der Reform gab es derartig hohe Rückforderungen der Unternehmen, dass die Staatseinnahmen aus dieser Steuer sogar negativ waren.¹⁰

Was nun die Kritik am Inhalt von Proposition 13 – Steuersenkungen auch um den Preis von Kürzungen beim Bildungsetat – angeht, so ist unübersehbar, dass vergleichbare Beschlüsse in den letzten Jahren von fast allen Parlamenten Europas und der USA getroffen wurden. Eine besondere Neigung zu neoliberaler Politik kann man bei der direkten Demokratie nicht beobachten. Von den in der Folge der Proposition 13 zwischen 1968 und 1988 abgestimmten 38 Vorlagen zu Grundsteuersenkungen in den verschiedenen Bundesstaaten der USA wurden nur elf angenommen.¹¹ Ganz und gar irrig ist auch die Annahme, die 2002 aufgetretenen Haushaltsprobleme Kaliforniens, die zur Wahl von Arnold Schwarzenegger führten, seien eine Folge der Volksentscheide. Von allen Volksinitiativen hatte nur die oben erwähnte Proposition 98, die gewisse Mindestausgaben für die Bildung garantiert, nennenswerte Auswirkungen auf den Haushalt 2003. Denn sie erschwert Kürzungen im Bildungsbereich, der immerhin rund 30 Prozent des kalifornischen Budgets ausmacht. Alle anderen Initiativen zusammen belasten nur mit zwei Prozent den Landeshaushalt. Auf der Einnahmeseite führt nach wie vor die 1978 beschlossene Grundsteuersenkung (Proposition 13) zu gewissen Mindereinnahmen.

Außerdem wurde 1982 die Erbschafts- und Schenkungssteuer per Volksentscheid abgeschafft. Bei beiden handelt es sich jedoch um eher unwichtige Steuern. Zusammen tragen sie nur rund vier Prozent zu den Staatseinnahmen in den USA bei. Bei den wirklichen wichtigen Einnahmequellen, den Einkommens- und Verkaufssteuern, gab es praktisch keine Beschränkungen durch Volksentscheide. Die Regelungen von Proposition 98 sind seit 1988 in Kraft, Proposition 13 wurde 1978 beschlossen – das Haushaltsdefizit entstand 2002. In der Zwischenzeit kamen die Haushaltspolitiker/innen gut mit den Einschränkungen zurecht, erwirtschafteten sogar mehrmals Haushaltsüberschüsse. Dies zeigt, dass nicht die direkte Demokratie, sondern die Krise bei den so genannten Neuen Technologien die Ursache der Finanzprobleme im High-Tech-Standort Kalifornien („Silicon Valley“) ist. Wenn man alle bisherigen Volksentscheide in Kalifornien zu finanz- und sozialpolitischen Themen im weiteren Sinne zusammenstellt, findet man mehr progressive als konservative Vorlagen. Letztere haben eine etwas höhere Erfolgswahrscheinlichkeit. Eine klare Tendenz in die eine oder andere Richtung ist nicht zu erkennen.¹²

10 Im Jahr 2000 betragen die Einnahmen aus der Körperschaftssteuer 23.575 Mio. Euro. 2001: - 426 Mio. 2002: 850 Mio, 2003 (geschätzt): 6600 Mio.

11 Vgl. Schiller 2002, S. 122.

12 Vgl. Wagschal/Obinger, S. 486 f. Es wurden alle sozialpolitischen und finanzwirksamen Referenden und Initiativen zwischen 1912-1999 ausgewertet, insgesamt 151.

3. Das Finanzreferendum in den Schweizer Kantonen und Gemeinden

In der Schweiz wird auf allen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) regelmäßig auch zu Themen mit finanziellen Auswirkungen abgestimmt. Eine Besonderheit ist das Finanzreferendum in Kantonen und Gemeinden. Handelte es sich bei Proposition 13 um eine Volksinitiative, also um einen Vorschlag, der „von unten“ eingebracht wurde, so geht es beim Finanzreferendum um die nachträgliche Bestätigung oder Verwerfung von Parlamentsbeschlüssen. Finanzreferenden sind möglich bei Erlassen zu Ausgaben, Anleihen oder anderen Maßnahmen mit größeren finanziellen Auswirkungen. Es gibt sie mit einer Ausnahme in allen Schweizer Kantonen. Die Regelungen unterscheiden sich von Kanton zu Kanton sowie innerhalb der Kantone zwischen den Gemeinden.

In sieben Kantonen gibt es ein „fakultatives Referendum“. Das heißt: wenn die geplanten Ausgaben eine gewisse Größe überschreiten, kommt es zum Volksentscheid, sofern eine bestimmte Zahl von Bürger/innen dies per Unterschrift fordert. Die Unterschriftenzahl für die Einleitung eines fakultativen Referendums schwankt zwischen 0,5 und 5,7 Prozent. Fünf Kantone haben das sogenannte „obligatorische Referendum“: bei Ausgaben ab einer bestimmten Größenordnung kommt es automatisch zum Volksentscheid. Dreizehn andere Kantone haben eine Kombination: bei größeren Ausgaben ein obligatorisches, bei mittleren die Möglichkeit des fakultativen Referendums. Ferner wird noch unterschieden zwischen einmaligen und jährlichen Ausgaben.¹³ Ein Beispiel: In der Verfassung des Kantons Thurgau von 1996 lautet der Paragraph 23 folgendermaßen:

„Beschlüsse des Großen Rates, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 3.000.000 Franken oder neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 600.000 Franken vorsehen, unterliegen der Volksabstimmung. Beschlüsse, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 1.000.000 Franken oder neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 200.000 Franken vorsehen, unterliegen der Volksabstimmung, wenn 2000 Stimmberechtigte dies innert drei Monaten seit der Veröffentlichung verlangen...“

Wie bereits anfangs erwähnt, ist die Verschuldung der Schweiz und ihrer Kantone geringer als die Deutschlands und seiner Länder, was bereits dem gängigen Vorurteil widerspricht, Volksentscheide ohne Finanztabu führten zum Ruin der öffentlichen Hand. Man mag nun einwenden, dass die Schweiz in manch anderer Hinsicht begünstigt ist, zum Beispiel keinen Wiederaufbau nach dem Krieg und keinen Aufbau Ost zu finanzieren hatte. Dass sie also keineswegs wegen, sondern vielleicht trotz ihrer Volksentscheide finanziell besser da stehe. In der Tat sind Deutschland und die Schweiz nur bedingt vergleichbar. Es gibt nun aber auch die Möglichkeit, die Schweizer Kantone und Gemeinden untereinander zu vergleichen. Sie haben sehr ähnliche Rahmenbedingungen, aber unterschiedliche Regelungen für Finanzreferenden. Wenn diejenigen Kantone und Gemeinden, bei denen das Finanzreferendum leichter einzuleiten ist und häufiger angewendet wird, eine bessere Haushaltssituation haben, so ist dies ein starker Hinweis auf positive Wirkung des Referendums.

¹³ Vgl. Vatter 2002, S. 221.

Die Ökonomen Lars P. Feld, Gebhard Kirchgässner und Marcel Savioz untersuchten 134 der 137 größten Schweizer Städte und Gemeinden zwischen 3.000 und 400.000 Einwohner/innen. Sie fanden heraus, welche Faktoren für die unterschiedliche Verschuldung verantwortlich sind.¹⁴ Es zeigte sich zunächst – wenig überraschend – dass die Schulden dann eher hoch sind, wenn die Steuern niedrig sind und die Arbeitslosenzahl hoch. Außerdem haben größere Gemeinden eher höhere Schulden als kleinere. Daneben spielt aber auch das Finanzreferendum eine wichtige Rolle: „Gemeinden mit einem Referendum zum Budgetdefizit haben signifikant niedrigere Schulden pro Steuerzahler.“¹⁵ Die beiden Autoren untersuchen auch die Wirkung anderer Maßnahmen, zum Beispiel eine besonders starke Position des Finanzdezernats in der Gemeindeverwaltung oder haushaltstechnische Regelungen. Ein funktionierendes und regelmäßig angewendetes Finanzreferendum sei jedoch der meistversprechende Weg zur Haushaltssanierung. Denn: „Die Bevölkerung selbst scheint sich stärker um die Haushaltsdisziplin zu sorgen als die gewählten Vertreter.“¹⁶ Während Kirchgässner, Feld und Savioz die Kommunen untersuchten, haben die Wissenschaftler Adrian Vatter und Markus Freitag eine ähnliche Studie zu den Schweizer Kantonen vorgelegt. Sie kommen zu folgenden Ergebnissen:

„Eindeutig sind die beschränkenden Effekte der direktdemokratischen Institutionen auf die Ausgabentätigkeit der öffentlichen Hand. [...] Je schwieriger sich die Ergreifung eines Finanzreferendums gestaltet und je seltener es auch effektiv genutzt wird, um so höher fallen die öffentlichen Ausgaben aus.“¹⁷

Die bessere Haushaltssituation hängt jedoch nicht allein mit den geringeren Staatsausgaben zusammen. Auch die Einnahmen steigen, als Folge besserer Wirtschaftsentwicklung und höherer Steuerehrlichkeit in Kantonen mit häufigen Volksentscheiden. Dass weniger Steuern hinterzogen werden – gemessen an der Zahl der aufgedeckten Fälle – führen Kirchgässner/Feld/Savioz darauf zurück, dass die Bürger/innen „in einer direkten Demokratie mehr Vertrauen in die Verwendung ihrer Gelder durch die öffentlichen Hand haben.“¹⁸ Offensichtlich besteht zudem ein Zusammenhang zwischen dem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts und der Zahl der Finanzreferenden. Vatter und Freitag fassen ihre diesbezüglichen Ergebnisse wie folgt zusammen: „Wir können feststellen, dass sich Kantone mit einer hohen Anzahl effektiv durchgeführter Finanzabstimmungen durch eindeutig stärkere Wirtschaftsleistungen auszeichnen als Kantone mit einer geringen Beteiligung des Volkes bei fiskalischen Entscheidungen.“¹⁹

14 Ausführlich dargestellt in Kirchgässner/Feld/Savioz 1999, S 92 ff. Die Kritik daran u.a. von Wittmann 2001 und German 1999 wurde in neueren Untersuchungen widerlegt.

15 Feld, Lars/Kirchgässner, Gebhard: Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities. In: Public Choice, 109/ 2001. S. 362.

16 Ebd., S. 365.

17 Vatter/Freitag 2002, S. 69. Der Untersuchungszeitraum war 1988-1998.

18 Kirchgässner/Feld/Savioz 1999, S. 91. Der gleiche Effekt wird übrigens beim Bürgerhaushalt von Porto Alegre, eine Art Rätssystem zur Haushaltsaufstellung, beobachtet.

19 Vatter/Freitag 2000, S. 592.

4. Konsequenzen für die deutsche Politik

Natürlich gibt es keinen Beweis dafür, dass sich die positiven Auswirkungen auf Steuermoral und Wirtschaftswachstum in den deutschen Bundesländern genauso einstellen würden. Es gibt aber auch kein vernünftiges Argument, das dagegen spräche. Schon gar nicht gibt es begründbare Hinweise, dass Volksabstimmungen zu niedrigerer Wirtschaftsleistung und höheren Schulden führten. Die Stimmbürger/innen sind in der Regel sparsamer als die gewählten Repräsentant/innen. Das populäre Pauschalurteil, dass Politiker/innen mit Steuergeldern großzügig umgehen, weil es nicht ihr eigenes Geld ist, scheint einen wahren Kern zu haben. Wie ist das zu erklären? Verschiedene Faktoren kommen zusammen.

4.1 Fehlende Verantwortlichkeit

Zunächst einmal ist festzustellen, dass die Bremse, die finanziell unverantwortliche Entscheidungen gewählter Politiker/innen verhindern soll, schlecht funktioniert. Diese Bremse sieht in der Theorie so aus: Der oder die Abgeordnete wird für sein Verhalten zur Rechenschaft gezogen – die abstimmenden Bürger/innen dagegen sind niemandem gegenüber verantwortlich. Tatsächlich ist die einzige Sanktionsmöglichkeit bei Fehlentscheidungen die Verweigerung der Wiederwahl. Da aber die meisten Politiker/innen erst gegen Ende ihrer Karriere in eine Regierungsposition aufsteigen und es oft viele Jahre dauert, bis eine Fehlentscheidung evident wird, ist das ein schwaches Sanktionsmittel. Zumal die Verantwortlichkeit für eine Fehlentscheidung oft nicht personell eindeutig zuzuordnen ist. Die Gestürzten, wenn es dazu kommt, fallen zudem weich. Die Bürger/innen dagegen haben die Folgen verfehlter Politik zu tragen. Wenn eine Stadt ihr Geld in nicht rentable Investitionsprojekte steckt und die so entstandenen Schulden durch höhere Steuern und Einsparungen abtragen muss, geht dies zu Lasten der Bürger/innen. Zwar sind die in der Stadt lebenden Politiker/innen ebenfalls betroffen, da aber zumindest die entscheidenden Personen zur besser verdienenden Schicht gehören, sind die Auswirkungen für sie persönlich weniger gravierend.

4.2 Kurzfristige Perspektive

Während die Bremse nicht recht funktioniert, gibt es eine Reihe von Faktoren, die Abgeordnete zu überflüssigen Ausgaben anspornen. Da wird beispielsweise – um Tatkraft zu beweisen – ein nicht restlos geprüftes Projekt noch im Jahr vor der Wahl begonnen. Dem wenig sinnvollen Projekt in Wahlkreis 2 wird zugestimmt, damit dessen Abgeordnete dem Projekt in Wahlkreis 1 keine Steine in den Weg legen. Oder dem Finanzdezernat gelingt es, einen ausgeglichenen Stadtetat vorzulegen, was ihm das Lob der Presse einbringt. Freilich dadurch, dass es Sondergewinne durch den Verkauf stadteigener Immobilien erzielte, was künftige Haushalte durch Mietzahlungen belasten wird. Die Verkürzung der Perspektive auf die Dauer der Legislaturperiode kann – langfristig betrachtet – zu nachteiligen Entscheidungen führen.

4.3 Persönliche Beziehungen

Entscheidungsträger sind oft mit den Großinvestoren persönlich bekannt. Wurden sie von diesen, um nur ein Beispiel zu nennen, etwa großzügig bewirtet, fühlen sie sich moralisch zur

Dankbarkeit verpflichtet und prüfen die vom Investor vorgeschlagenen Projekte wohlwollend. Dies ist noch die mildeste Form der Einflussnahme.

4.4 Ressort-Egoismus

Auch die zuständigen Fachabgeordneten kontrollieren nicht so kritisch, wie man es sich erhofft. Beim regelmäßigen Umgang von Verwaltung und Abgeordneten entsteht eine Art „esprit de corps“, ein Korpsgeist, der meist auch die Opposition einschließt. Ein vom Wirtschaftsressort vorgetragenes Großprojekt wird daher in der Regel von den für Wirtschaft zuständigen Fachabgeordneten unterstützt - zumindest wenn die Gefahr droht, dass die Gelder sonst einem anderen Ressort zugeschlagen werden.

4.5 Mangelnde parlamentarische Kontrolle

Die Stadträte oder Abgeordneten, die das Projekt letztlich bewilligen müssen, unterliegen gewissen psychologischen Einflüssen, die ihr Urteil beeinflussen. Eine Stadträtin beispielsweise, die ein von der Stadtverwaltung lanciertes Projekt kippen möchte, steht unter einem starken Begründungszwang. Sie muss, oft auf sich allein gestellt, bei Treffen und Versammlungen ihre abweichende Meinung fachkundig begründen. Das ist mitunter nicht einfach. Denken wir nur an einen über tausend Seiten starken, in englischer Sprache verfassten Vertrag zum Cross-Border-Leasing. Ein/e Kritiker/in im Stadtrat oder im Parlament wird diesen Aufwand und das damit verbundene Risiko bestenfalls dann eingehen, wenn er oder sie von der Schädlichkeit des Vorhabens restlos überzeugt ist.²⁰ Die Bürger/innen beim Volksentscheid dagegen sind weder mit dem Investor bekannt, noch unterliegen sie diesem öffentlichen Bekenntnis- und Begründungszwang. Sie werden, dies zeigt die Erfahrung, dem Projekt nur die geforderten Gelder bewilligen, wenn sie restlos vom Nutzen des Vorhabens überzeugt sind. Dies ist ein wesentlich härterer Filter. Die Bürger/innen neigen zudem zum Status quo. Geldausgaben möchten sie gern vermeiden.

Das zeigen auch die Erfahrungen in dem einzigen Bereich in Deutschland, in dem direkte Demokratie zu Finanzfragen möglich ist: bei den Bürgerentscheiden auf Kommunalebene. Hier ist insbesondere die bayrische Praxis interessant. Bayern hat eine vergleichsweise liberale gesetzliche Regelung, es gibt also viel mehr Bürgerentscheide als in den anderen Bundesländern. Dabei besteht kein Finanztabu. Bürgerbegehren, die auf Einsparungen abzielen, überwiegen dabei Begehren, die zu Mehrausgaben führen, um das dreifache.²¹ Freilich ist es nicht so, dass teure Entscheidungen überhaupt keine Chance hätten. So wurden zum Beispiel drei sehr kostenintensive Straßen- und U-Bahn-Tunnel in München per Bürgerentscheid beschlossen. Der Vorteil beim Bürgerentscheid ist aber, dass eine intensive öffentliche Debatte über Sinn und Nutzen der Projekte sowie die finanziellen Auswirkungen stattfindet. Kosten und Nutzen von Maßnahmen sowie mögliche Alternativen (kleinerer Neubau, Nutzung bestehender Gebäude) werden in der Öffentlichkeit ernsthaft und ausführlich diskutiert. Das war auch beim umstrittenen Neubau eines großen Fußballstadions in München der Fall. Die Bürgerinitiative,

²⁰ Vgl. hierzu ausführlicher: Paul Tiefenbach: Die Grünen - Verstaatlichung einer Partei. Köln 1998, S. 72 ff.

²¹ Bayerische Landeszentrale für politische Bildung: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. München 1998, S. 188.

die diesen Neubau verhindern wollte, konnte sich zwar nicht durchsetzen. Allerdings war Voraussetzung für den Erfolg der Befürworter, dass die Fußballvereine – anders als ursprünglich geplant – die kompletten Baukosten für das Stadion selbst tragen. Die öffentliche Hand zahlt „nur“ die Infrastruktur. Somit hat selbst dieses gescheiterte Bürgerbegehren indirekt zu Einsparungen im Haushalt beigetragen.

Alles spricht im Grunde dafür, auch in Deutschland Volksentscheide zu Finanzthemen zuzulassen. Der Gesetzentwurf für Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide im Grundgesetz, den SPD und Grüne im März 2002 in den Bundestag eingebracht hatten, trug dieser Einsicht Rechnung. Er erlaubte ausdrücklich Volksabstimmungen mit finanziellen Auswirkungen und ging insofern viel weiter als die bestehende Ländergesetzgebung.²² Der rot-grüne Vorschlag scheiterte jedoch an der Ablehnung durch die CDU/CSU. Obligatorische oder fakultative Finanzreferenden wie in der Schweiz hatte Rot-Grün allerdings nicht vorgesehen. Dabei könnten gerade Finanzreferenden in Gemeinden, Ländern und Bund ein Schritt zur Verbesserung der Haushaltssituation sein. Die Bevölkerung hätte dann die Chance, die Ausgaben- und Schuldenpolitik der Parlamente zu kontrollieren.

Die desolote Haushaltssituation vieler Gemeinden und Bundesländer wird ohne gravierende Veränderungen nicht zu bewältigen sein. Finanzreferenden wären ein geeignetes Mittel, um die notwendige Sanierung der öffentlichen Haushalte nicht länger gegen die Bürger/innen zu erzwingen, sondern sie vielmehr mit Hilfe der Bürger/innen und ihrer demokratischen Einflussnahme einzuleiten. Damit wird nicht behauptet, dass die Bevölkerung klüger sei als die Abgeordneten. Es geht um die verstärkte Debatte. Vor einem Finanzreferendum findet sowohl im Parlament, als auch in der Öffentlichkeit eine breite Diskussion statt. Die Parlamentsdebatte selbst wird intensiver. Normalerweise sind nur wenige Abgeordnete, nämlich Ausschussmitglieder und Spezialist/innen, mit einer Angelegenheit wirklich befasst. Der Großteil der Abgeordneten vertraut deren Urteil und folgt bei der Abstimmung ihren Empfehlungen.

Ein Volksentscheid bewirkt aber, dass sich die Abgeordneten den Fragen der Bürger/innen stellen müssen. Sie müssen sich intensiver mit der Materie befassen und zwar – da ein Volksentscheid immer einige Monate oder sogar Jahre Vorlauf hat – über einen längeren Zeitraum. Diese längere und intensivere Befassung mit wichtigen Themen sowohl durch die politisch interessierte Bevölkerung als auch durch die Abgeordneten macht Fehlentscheidungen unwahrscheinlicher.

²² Im Gesetzentwurf vom 13. März 2002 heißt es: „Finanzwirksame Volksinitiativen sind zulässig. Ausgeschlossen sind Volksinitiativen über das Haushaltsgesetz, über Abgabengesetze, Dienst- und Versorgungsbezüge sowie die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages sowie über eine Wiedereinführung der Todesstrafe.“

Literatur

- Bauer, Martin*: Direkte Demokratie und Finanzpolitik in den USA. Volksabstimmungen über Haushaltsfragen, Steuern und Verschuldung in Kalifornien. 1997 (Dissertation an der Universität Erlangen-Nürnberg)
- Billerbeck, Rudolf*: Plebiszitäre Demokratie in der Praxis. Zum Beispiel Kalifornien. Berlin 1989
- Broder, David S.*: Democracy derailed. Initiative campaigns and the power of money. New York 2000
- Feld, Lars / Kirchgässner, Gebhard*: Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities. In: Public Choice, 109/ 2001. S. 347- 370
- Freitag, Markus/ Vatter, Adrian*: Direkte Demokratie, Konkordanz und Wirtschaftsleistung: Ein Vergleich der Schweizer Kantone. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik Heft 136, 2000, S 579-606
- German, R. E.*: die Kantone: Gleichheit und Disparität. In: Klöti U. u.a.: Handbuch der Schweizer Politik. Zürich 1999, S. 387ff
- Glaser, Ulrich*: Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren. Volksabstimmungen in den USA und Kalifornien. Erlangen 1997
- Heußner, Herman K.*: Volksgesetzgebung in den USA und Deutschland. Köln u.a. 1984
- Kirchgässner, Gebhard / Feld, Lars P / Savioz, Marcel R.*: Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig. Basel/Genf/München 1999
- Kiewit, D.R./ Szakaly, K.*: Constitutional limitations on borrowing: An analysis of state bonded indebtedness. In: Journal of Law, Economics an Organization 12/1996, S. 62-97
- Schiller, Theo*: Direkte Demokratie. Eine Einführung. Frankfurt 2002
- Schrag, Peter*: Paradise lost. New York 1998 • Vatter, Adrian: Kantonale Demokratien im Vergleich. Opladen 2002
- Vatter, Adrian/ Freitag, Markus*: Die Janusköpfigkeit von Verhandlungsdemokratien. Zur Wirkung von Konkordanz und dezentralen Entscheidungsstrukturen auf den öffentlichen Sektor der Schweizer Kantone. In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Heft 2/02
- Wagschal, Uwe/ Obinger, Herbert*: Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik. In: Politische Vierteljahresschrift Heft 3/ 2000
- Waldhoff*: Finanzwirtschaftliche Entscheidungen in der Demokratie, in: M. Bertschi u.a. : Demokratie und Freiheit, 1999, S.181ff
- Wittmann, Walter*: Direkte Demokratie. Frauenfeld 2001