

THEMEN 01

Verantwortungsbewusster Umgang mit Geld bei Volksbegehren und Volksentscheiden

24. April 2012

Autor: Frank Rehmet

frank.rehmet@mehr-demokratie.de

Mehr Demokratie e. V.
Tempelhof 3
74594 Kreßberg

Telefon 07957-9239050
Fax 07957-9249992
info@mehr-demokratie.de

Inhalt

I. Vorbemerkung	3
II. Grundlegendes	3
III. Erfahrungen im Ausland: Schweiz, USA	4
a) Schweiz	4
b) USA	5
IV. Erfahrungen in Deutschland	6
a) Landesebene	6
b) Kommunale Ebene	6
V. Fazit	7
VI. Literatur	8

I. Vorbemerkung

Eine in Deutschland öfter geäußerte Behauptung lautet, dass die Bürgerinnen und Bürger bei Volksabstimmungen nicht verantwortungsbewusst mit den öffentlichen Finanzen umgehen würden. Somit sei es gerechtfertigt, dass Finanzthemen – etwa Steuern und Haushaltsaspekte – für Volksentscheide tabu sein sollen.

Dieser paper unterzieht diese These einer kritischen Prüfung und beleuchtet dabei insbesondere die langjährige Praxis im Ausland (Schweiz, USA), aber auch Erfahrungen auf der kommunalen und Landesebene in Deutschland.

II. Grundlegendes

Folgende **These** soll untersucht werden: Bürgerinnen und Bürger gehen bei Volksbegehren und Volksentscheiden verantwortungslos mit Geld um (Hintergrund: Haushaltsvorbehalt des Parlaments, oftmals Finanztabu im Verfahrensdesign direktdemokratischer Verfahren in Deutschland).

Grundlegend: Es gibt keine dem Autor bekannten wissenschaftlichen Studien oder Untersuchungen, die diese These belegen. Es gibt keine empirischen Beweise für diese These. Sie basiert vor allem auf der Annahme eines politisch unreifen Bürgers und der Annahme, dass Entscheidungen des Parlaments vernünftiger und verantwortungsbewusster sind als Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger.

Politische Argumentation: Politisch wird diese These oft verwendet, dabei wird zumeist ohne eine empirische Basis oder mit Einzelfällen argumentiert. Dabei werden jedoch andere Einzelfälle der direktdemokratischen Praxis, die einen sorgfältigen Umgang der Bürger mit den Staatsfinanzen belegen, ignoriert.

Output von direktdemokratischen Entscheidungen: In einer früheren Studie, in der zahlreiche Literatur zu parlamentarischen und direktdemokratischen Entscheidungen untersucht wurde, wurde festgestellt: „In der empirisch ausgerichteten Literatur herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass die direkte Demokratie langfristig kaum (...) weniger vernünftige Resultate hervorbringt als das Parlament.“¹

Im Folgenden wird versucht, die Erfahrungen in Staaten mit langjähriger und reger direktdemokratischer Praxis (USA, Schweiz) sowie auch die Praxis in Deutschland (Landes- und Kommunalebene) näher zu betrachten.

¹ Kampwirth, Ralph, Volksentscheid und Öffentlichkeit, 1999, S. 56 mit weiteren Literaturnachweisen.

III. Erfahrungen im Ausland: Schweiz, USA

Volksabstimmungen über Staatsfinanzen sind in der Schweiz und in den USA selbstverständlich und gelten als „politische Routineverfahren“.

In der Schweiz wird auf allen politischen Ebenen über geld- und finanzwirksame Gesetze abgestimmt. Es gibt (wie auch in den USA) keine diesbezüglichen thematischen Beschränkungen. Auf kommunaler und kantonaler Ebene der Schweiz (wie auch in den USA auf kommunaler Ebene) ist sogar das so genannte „obligatorische Finanzreferendum“ weit verbreitet: Alle Ausgaben, die einen bestimmten Betrag übersteigen, müssen zwangsläufig (obligatorisch) vom Volk in einer Volksabstimmung bestätigt werden (Fallbeispiel Winterthur, Kanton Zürich, bei Mittendorf, Volker, Direktdemokratische Verfahren im Prozeß – Verkehrsberuhigung in Winterthur, in: Schiller, Theo (Hrsg.), Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Frankfurt a. M. u. a., 1999, S. 169).

Hinsichtlich des Verfahrensdesigns ist beachtenswert, dass die Kostendeckungsvorschläge und eine Analyse der finanziellen Auswirkungen in diesen Ländern (im Unterschied zu Deutschland) von der jeweiligen Exekutive (Finanzbehörde) erarbeitet werden und diese in die Abstimmungsunterlagen einfließen.

a) Schweiz

Unter www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html sind alle Abstimmungen auf Bundesebene aufgelistet. Aus dieser Übersicht wird deutlich, dass in der Schweiz seit über 100 Jahren zu Finanz-Themen wie etwa Steuern und Rente abgestimmt wird.

Eine Untersuchung aus dem Jahre 2005 kommt zu dem Ergebnis, dass die Stimmberechtigten in der Schweiz meist im Sinne der Wirtschaft stimmen: In 81 Prozent der 295 Abstimmungen seit 1970 befolgten sie die Parolen von Wirtschaftsverbänden und FDP, wie die Berner Politologen Georg Lutz und Thomas Votruba ermittelt haben.

„Ihre Analyse zeige, dass das Volk keineswegs so wirtschaftsfeindlich stimme, wie dies von gewissen Wirtschaftskreisen gelegentlich behauptet werde, schreiben *Lutz* und *Votruba* in der NZZ vom 04. Januar 2005.

Sie verglichen die Ergebnisse der 295 Volksabstimmungen zwischen 1970 und 2004 mit den Parolen der Wirtschaftsverbände *economie suisse* (Vorort) und Arbeitgeberverband und/oder der Freisinnigen Partei, wenn keine Parole der Wirtschaftsverbände vorlag. Die FDP hatte in praktisch allen Abstimmungen die gleiche Empfehlung herausgegeben wie die Wirtschaft.

In 81 Prozent der Abstimmungen standen Wirtschaft und/oder FDP mit ihren Parolen auf der Siegerseite. In den krisengeschüttelten Neunziger Jahren gab es laut *Lutz/Votruba* sogar einen «Anstieg punkto Wirtschaftsfreundlichkeit des Abstimmungsverhaltens».

Insgesamt gab es 57 Abstimmungen, die nicht im Sinne von Wirtschaft/FDP entschieden wurden. Davon gab es in 29 Fällen keinen Konflikt zwischen «Kapital und Arbeit».

Bei 28 Abstimmungen konnten sich indes Gewerkschaften und SP mit ihrer Parole gegen die Empfehlungen von Wirtschaft und Freisinn durchsetzen. Acht

davon hatten umweltpolitische Inhalte (z.B. Autobahnvignette, Rothenturm- und Alpenschutzinitiative, Gegenvorschlag zur Avanti-Initiative).

Fünf Abstimmungen mit «linkem Sieg» waren sozial- und steuerpolitische Vorlagen (z.B. Ablehnung des Steuerpakets und der 11. AHV-Revision 2004). Bei vier Vorlagen ging es um Konsumentenschutz und Service public (Strommarktliberalisierung 2002, Mietrechtsrevision 2004), bei fünf um die Landwirtschaftspolitik. Bei sechs weiteren Abstimmungen ging es nicht hauptsächlich um wirtschaftliche Anliegen.

Demgegenüber votierte der Souverän in zahllosen Abstimmungen gegen Vorlagen, bei denen eine Mehrheit der Stimmberechtigten profitiert hätte - so etwa gegen die Arbeitszeitreduktion, die zusätzliche Ferienwoche, den Ausbau des Mieterschutzes. Fazit «Es lässt sich insgesamt also nur schwer belegen, dass das System der direkten Demokratie der wesentliche Bremsklotz von Wirtschaftswachstum ist», urteilen die Politologen² (Quelle: *Der Tagesanzeiger* vom 04. Januar 2005, <http://www.tagi.ch/dyn/news/schweiz/452787.html>).

b) USA

Unter der Abstimmungshomepage des parteiunabhängigen IRI (Initiative and Referendum Institute, USA) www.ballotpedia.org gelangt man zu Datenbanken zur US-Praxis auf Staatenebene (beispielsweise findet man dort eine Übersicht für 2010 unter http://ballotpedia.org/wiki/index.php/Official_voter_guides_to_2010_statewide_ballot_measures).

Auch hier wird deutlich, wie selbstverständlich seit Jahrzehnten in den USA über Steuern und finanzrelevante Themen abgestimmt wird und die Bürger keineswegs verantwortungslos mit Geld umgehen.

Hermann K. Heußner, ein profunder Kenner der direkten Demokratie in den USA, schreibt:

„Je nach genauer thematischer und zeitlicher Abgrenzung behandeln ca. ein Fünftel bis ein Viertel aller Volksbegehren, die in den USA auf den Stimmzettel gelangen, die Einnahmen und die Ausgaben des Staates (...) Im scharfen Gegensatz zu den deutschen Landesverfassungen ist die „Angst vor dem egoistischen Wähler“ wesentlich schwächer ausgeprägt.

(...)

Im Großen und Ganzen sind die Bürger mit ihrer Machtfülle im Finanzbereich verantwortungsvoll umgegangen. (...)

Kritikern direkter Demokratie erscheint es geradezu aberwitzig, „Hinz und Kunz“ über komplizierte Gesetzesmaterien abstimmen zu lassen. Betrachtet man jedoch die Volksgesetze, die in den USA über die Jahrzehnte verabschiedet worden sind, so hat das Volk im allgemeinen – abgesehen von einigen Ausnahmen – vernünftige Regelungen beschlossen.“²

² Heußner, Hermann K., Mehr als ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA, 2009, S. 144 ff. sowie S. 155.

IV. Erfahrungen in Deutschland

a) Landesebene

Vorab sei ein Literaturhinweis erwähnt, der einen sehr guten Problemaufriss bietet: Jung, Otmar: Probleme der direkten Demokratie in Deutschland, in: ZRP 2000, Heft 10, Seite 440-447 (zum Finanztabu vor allem S. 443 m. w. N.).

Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide von Mehr Demokratie e.V. in einer Datenbank erfasst. Die ersten Auswertungen ergaben dabei erste Ergebnisse, auch wenn vertiefende Analysen noch ausstehen:

- Eine eindeutige Zuordnung zu Kategorien (Mehrausgaben/Einsparungen) ist in den meisten Fällen nicht ohne vertiefende Untersuchungen zu leisten. Diese Prozesse sind gerade dadurch gekennzeichnet, dass hier über Sinn, Unsinn, Kosten und Nutzen (politisch lebhaft) gestritten wird und unterschiedliche Prognosen und Bewertungen zu Wirkungen, Kosten und Nutzen aufeinanderprallen (Vgl. illustrierend hierzu auch die jährlich veröffentlichten Volksbegehrensberichte von Mehr Demokratie e.V., die unter <http://www.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html> abrufbar sind).
- Selbst wenn ein Volksbegehren Mehrausgaben bewirkt, heißt dies nicht automatisch, dass die Bevölkerung “verantwortungslos” mit Geld umgeht. So hatten zahlreiche Volksbegehren in den deutschen Bundesländern die Verbesserung der Situationen in Schulen / in Kindergärten zum Thema (Beispiele in Bremen, Bayern, Niedersachsen). Hier sehen viele BürgerInnen den Bereich Bildung als sehr wichtig an und wollen staatliche Mittel eher hier als in anderen Politikfeldern einsetzen. Einen verantwortungslosen Umgang mit Staatsfinanzen kann man daraus jedoch nicht schließen.
- Einige Volksbegehren wandten sich gegen (kostenintensive) Großprojekte (z. B. Ausbau Flughafen Schönefeld, Ausbau des Frankfurter Flughafens 1981, gegen Transrapid, für Autobahnbau, gegen Havel-Ausbau).
- Es gibt Beispiele für reale Kosteneinsparungen als Wirkungen von direktdemokratischen Prozessen: Abschaffung des bayerischen Senats (vor allem aus Kosten-/Effektivitätsgründen), Verkleinerung der Bürgerschaft in Bremen (Rückzug des Volksbegehrens nach neuem Landtagsbeschluss)
- Auch die Praxis der Volksinitiativen in Schleswig-Holstein zeigt, dass die Ausgangsthese “Bürger gehen verantwortungslos mit Geld um” nicht stimmt. So wurde mit direktdemokratischen Verfahren der Landtag verkleinert.
- Jüngstes Beispiel: In einem obligatorischen Verfassungsreferendum am 27.03.2011 stimmten die Bürgerinnen und Bürger in Hessen der Aufnahme einer Schuldenbremse in die Landesverfassung mit einer Mehrheit von 70 Prozent der Abstimmenden zu.

b) Kommunale Ebene

Für die Kommunalebene in Deutschland liegen vereinzelte empirische Studien vor, die alle ebenfalls die Ausgangsthese widerlegen. Im Einzelnen sind dies:

Bayern

Hier gibt es eine Studie von Tim Weber, *Direktdemokratische Prozesse auf der Kommunalebene in akteurstheoretischer Perspektive*, 1997. Darin heißt es:

„Sparsame Vorlagen werden vorwiegend angenommen“ (S. 106)

Eine Bemerkung sei zu den „teuren“ Bürgerentscheiden in Bayern erlaubt: Selbst bei kostenintensiven Bürgerentscheiden (Ausbau des Mittleren Rings/Tunnels, München, Neubau Fußballstadion, Bürgerentscheid Oktober 2001) waren sich die Kommentatoren einig, dass man sehr wohl von verantwortungsbewusstem Umgang mit staatlichen Geldern im Sinne von sinnvollen Investitionen (z. B. Arbeitsplatzeffekte bzw. Lärmvermeidungseffekte (Tunnel)) sprechen kann.

Baden-Württemberg

Für Baden-Württemberg zeigen die Forschungen von Wehling:

„Die Bürger entscheiden sparsam und wertkonservativ.“ Nach [Wehlings] Forschungen geht es den Abstimmungsberechtigten nicht darum, kostspielige Einrichtungen wider alle Vernunft durchzusetzen, sondern im Gegenteil sie zu verhindern.“

Als Beispiele nennt Wehling: Erhalt historischer Bausubstanz, kein Verkauf von Gemeindebesitz und Anteilen an Energieversorgungsunternehmen.

Andere Bundesländer

Für Hessen und Niedersachsen können diese Erfahrungen bestätigt werden: Einige Bürgerentscheide gegen kostspieligen Rathausneubau, stattdessen Suche nach und Befürwortung von kostengünstigeren Alternativen (z. B. Sanierung). Beispiele hierfür sind Usingen, Hessen; Neuenkirchen-Vörden, Niedersachsen.

Zu verweisen ist schließlich noch auf die “Datenbank Bürgerbegehren”, einem Gemeinschaftsprojekt der Universität Wuppertal, der Universität Marburg und Mehr Demokratie e. V. (<http://www.datenbank-buergerbegehren.de/>), die für weitere Forschungen zur Kommunalebene – auch hinsichtlich der hier betrachteten Fragestellung – nutzbar ist.

V. Fazit

Die vorliegende Analyse und die Betrachtung der direktdemokratischen Praxis im In- und Ausland widerlegt die These, dass Bürgerinnen und Bürger verantwortungslos mit Geld umgehen würden.

Festzuhalten ist, dass alle, die an dieser These trotz der Empirie ernsthaft festhalten, im Begründungs-/Rechtfertigungszwang sind und Untersuchungen, die ihre These stützen, vorlegen müssen.

VI. Literatur

Ballotpedia (USA): <http://ballotpedia.org/> (Zugriff am 24.04.2012)

Ballotpedia (USA) Übersicht 2010:

http://ballotpedia.org/wiki/index.php/Official_voter_guides_to_2010_statewide_ballot_measures

(Zugriff am 24.04.2012)

“Datenbank Bürgerbegehren”, Gemeinschaftsprojekt der Universität Wuppertal, der Universität Marburg und Mehr Demokratie e.V.: <http://www.datenbank-buergerbegehren.de/> (Zugriff am 24.04.2012)

Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard: Die politische Ökonomie der direkten Demokratie, 1998.

Glaser, Martin: Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren, Volksabstimmungen in den USA und Kalifornien, Erlangen/Jena 1997.

Heußner, Hermann K.: Mehr als ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA, in: *Heußner, Hermann K./Jung, Otmar (Hg.)*: Mehr direkte Demokratie wagen, Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge, München 2009, 2., völlig überarbeitete Auflage, S. 135-156.

Jung, Otmar: Probleme der direkten Demokratie in Deutschland, in: ZRP 2000, Heft 10, S. 440-447.

Kampwirth, Ralph: Volksentscheid und Öffentlichkeit, in: Schiller, Theo (Hrsg.), *Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis*, Frankfurt a. M. u.a., 1999.

Kirchgässner, Gebhard/Feld, Lars P./Savioz, Marcel R.: Die direkte Demokratie, Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel u.a., 1999.

Mehr Demokratie: Volksbegehrensberichte,

<http://www.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html> (Zugriff am 24.04.2012).

Mittendorf, Volker: Direktdemokratische Verfahren im Prozeß – Verkehrsberuhigung in Winterthur, in: Schiller, Theo (Hrsg.), *Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis*, Frankfurt a. M. u. a., 1999

Schiller, Theo (Hg.): *Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis*, Frankfurt a. M. u.a., 1999.

Schweizerische Bundeskanzlei: Liste der Volksabstimmungen:
www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html (Zugriff am 24.04.2012).

Vatter, Adrian/Nabholz, Ruth: Der Stimmbürger als homo oeconomicus?, in PVS, Jg. 36, Heft 3, S. 484-501.

Weber, Tim: Direktdemokratische Prozesse auf der Kommunalebene in aktorstheoretischer Perspektive, Marburg, unveröff. Diplomarbeit 1997.

Wehling, Hans-Georg: Bürgerentscheide in Baden-Württemberg, Ein Rückblick auf vier Jahrzehnte Praxis, paper auf dem Symposium „Der Bürgerentscheid für Bayern. Thesen, Fakten, Trends“ in München, 9.09.1995, S. 10 f.