

## **THEMEN 09**

# **Wirtschaft und direkte Demokratie – Daten und Informationen**

12.12.2013

Frank Rehmet

[frank.rehmet@mehr-demokratie.de](mailto:frank.rehmet@mehr-demokratie.de)

**Inhaltsverzeichnis**

**1. Positive Wirkungen..... 3**

**2. Praxis in der Schweiz und in den US-Bundesstaaten..... 3**

    a) Wirkungen direktdemokratischer Verfahren in der Schweiz..... 3

    b) Beispiele für die Schweizer Bundesebene..... 4

    c) US-Bundesstaaten..... 5

**3. Deutsche Bundesländer: Landesebene..... 5**

**4. Deutsche Bundesländer: Kommunalebene - das Beispiel Bayern.....7**

Die Fragestellung dieses Papers lautet, welche Auswirkungen direktdemokratische Verfahren auf die Wirtschaft haben. Überblicksartig sollen einige Erfahrungen aus der Schweiz, den USA und den deutschen Bundesländern betrachtet werden.

## **1. Positive Wirkungen**

Zunächst sollen allgemein drei wichtige positive Wirkungen von direktdemokratischen Verfahren, die als gesichert gelten<sup>1</sup>, hervorgehoben werden.

*Verbesserung der politischen Kommunikation:* Bei Bürger- und Volksentscheiden werden sowohl die Kosten und Nutzen von Maßnahmen (z.B. Neubauten) als auch deren Alternativen transparent und intensiv diskutiert. Alternativen (z.B. kleinerer, günstigerer Neubau, Sanierung bestehender Gebäude) ernsthaft und ausführlich in der Öffentlichkeit diskutiert und gegenübergestellt.

*Agenda-Setting-Funktion/Artikulationswirkung:* Bürger- und Volksbegehren ermöglichen es politischen Akteuren, ein Thema auf die politische Tagesordnung zu setzen.

*Verbesserte Kopplung der politischen Elite an die Bürgerinnen und Bürger* durch mehr Interaktion, mehr Kommunikation und mehr Kontrolle.

## **2. Praxis in der Schweiz und in den US-Bundesstaaten**

In der Schweiz und vielen Staaten der USA finden regelmäßig Volksentscheide über Finanzfragen, Steuern und Ausgaben statt. In den USA auf kommunaler und Staatenebene sowie in der Schweiz auf Gemeinde- und kantonaler Ebene existiert oft das „obligatorische Finanzreferendum“: Steuererhöhungen oder Ausgaben, die eine bestimmte Ausgabenhöhe übersteigen, bedürfen zwingend und automatisch (obligatorisch) der Zustimmung durch einen Volksentscheid.

Dabei wird die Notwendigkeit der geforderten öffentlicher Ausgaben / Maßnahme ebenso wie deren Finanzierung (z. B. Steuererhöhungen oder Kreditaufnahme) ausführlich diskutiert.

### **a) Wirkungen direktdemokratischer Verfahren in der Schweiz**

Schweizer Forscher haben gezeigt, dass die Anwendung der Volksgesetzgebung auf Steuern und öffentliche Finanzen in der Schweiz zur Stabilisierung der öffentlichen Haushalte beiträgt. Sie stellen Untersuchungen über Zusammenhänge zwischen direkter Demokratie und wirtschaftlichen Daten zusammen. Anhand vergleichender Studien über die öffentlichen Ausgaben und Einnahmen, Schulden, die Qualität öffentlicher Leistungen sowie die Wirtschaftskraft von politischen Systemen mit unterschiedlich stark ausgebauten direktdemokratischen Instrumenten kommen sie für die Schweiz zu folgenden Ergebnissen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Möckli, Silvano, Direkte Demokratie, Zürich 2013, S. 127 ff., der von „Funktionen“ spricht.

- Je stärker auf Gemeindeebene direktdemokratische Instrumente vorhanden sind, desto **niedriger sind die Staatsausgaben** und folgen im stärkeren Maße den Präferenzen der Bürger. „Soweit sie darüber mitbestimmen können, gehen die Bürgerinnen und Bürger mit ihrem eigenen (Steuer-) Geld offensichtlich sparsamer um als ihre gewählten Vertreter.“<sup>3</sup>
- In Kantonen mit Abstimmungen über das Niveau öffentlicher Leistungen, Steuern und Neuverschuldung verfügen die Bürger über eine **bessere Steuermoral**. Das führt zu gegenseitigen Vertrauen zwischen staatlichen Stellen und Bürger, was wiederum weniger Kontrolle und **mehr Effizienz** nach sich zieht.
- Gemeinden mit stärker ausgebauten direktdemokratischen Rechten verfügen über signifikant **weniger öffentliche Schulden** als Gemeinden mit weniger stark ausgebauter direkter Demokratie.
- In Kantonen mit ausgebauteren direktdemokratischen Instrumenten in finanzwirksamen Fragen liegt das **Bruttoinlandsprodukt** pro Erwerbstätiger um 15 Prozent **höher** als in Kantonen mit eher repräsentativen Systemen. Eine häufige Nutzung des Finanzreferendums verstärkt dies.

#### b) Beispiele für die Schweizer Bundesebene

In der Schweiz finden auch auf der eidgenössischen Ebene regelmäßig Volksabstimmungen über Steuern, Energiepolitik, Rente, Sozialversicherung, Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs und andere Wirtschaftsthemen statt.

Mehrere Beispiele aus den letzten Jahren sollen dies illustrieren:

- Volksinitiative „Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze“ (so genannte „Umverteilungsinitiative“):  
Ergebnis: Im Volksentscheid mit 64 Prozent abgelehnt am 26.11.2000
- Obligatorisches Referendum / Verfassungsänderung „Für eine Schuldenbremse“:  
Ergebnis: Im Volksentscheid mit 84,7 Prozent angenommen am 2.12.2001
- Volksinitiative für eine Kapitalgewinnsteuer:  
Ergebnis: Im Volksentscheid mit 66 Prozent abgelehnt am 2.12.2001
- Volksabstimmung über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II)  
Ergebnis: Im Volksentscheid mit 50,5 Prozent angenommen am 24.02.2008
- Volksinitiative „gegen die Abzockerei“ (für Wirtschaftsreformen)  
Ergebnis: Im Volksentscheid mit 68,0 Prozent angenommen am 3.03.2013

Eine Übersicht findet man auf der Homepage der Schweizer Bundesbehörde:

[http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab\\_2\\_2\\_4\\_1.html](http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html)

2 Kirchgässner, Gebhard / Feld, Lars P. / Savioz, Marcel R.: Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, St. Gallen 1999, S. 71 ff. Einschränkend muss ergänzt werden, dass es sich um Aussagen über die schweizerische Gemeinde- und Kantonalebene handelt; diese Aussagen also nicht ohne weiteres auf die Bundesrepublik Deutschland übertragbar sind. Jedoch gibt es kein überzeugendes Argument, warum sich diese positiven Effekte in Deutschland negativ wirken oder gegen Null tendieren sollten.

3 Kirchgässner / Feld / Savioz 1999, S. 85.

### c) US-Bundesstaaten

Für die USA sind die Ergebnisse nicht ganz so eindeutig wie für die Schweiz, aber auch hier belegen mehrere Studien die positiven Effekte auf den öffentlichen Haushalt und die Wirtschaft.<sup>4</sup>

In den Bundesstaaten, die über direktdemokratische Instrumente verfügen, wird regelmäßig insbesondere über die Höhe und Struktur der Staatsausgaben, der Steuern und der Staatsverschuldung abgestimmt. Ein Fünftel bis ein Viertel aller Volksbegehren, die in den USA auf den Stimmzettel gelangen, behandeln Einnahmen und Ausgaben des Staates.<sup>5</sup>

*John G. Matsusaka* stellte für die US-Bundesstaaten fest, dass Staaten mit Gesetzes- oder Verfassungsinitiative niedrigere Staatsausgaben haben. Diese Einsparungen beziehen sich in erster Linie auf laufende Ausgaben, nicht aber auf Investitionsausgaben.<sup>6</sup> Dies zeigt, dass Bürger wirtschaftlich vernünftig entscheiden, indem sie die zukunftsgerichteten Investitionsausgaben nicht einschränken, sehr wohl aber den Staatskonsum.

Mehrere detaillierte Jahres-Bilanzen für die US-Bundesstaaten hat in jüngster Zeit *Hermann K. Heußner* vorgelegt.<sup>7</sup>

### 3. Deutsche Bundesländer: Landesebene

In den deutschen Bundesländern sind Finanzfragen oft durch den Themenausschluss vom Volksentscheid ausgenommen. Die meisten Volksbegehren fanden zu Bildungsfragen oder demokratie-/innenpolitische Themen statt (vgl. die jährlichen Volksbegehrensberichte von Mehr Demokratie e.V. - [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)).

Dennoch lassen sich einige Beispiele für Volksbegehren bzgl. wirtschaftliche Fragestellungen beobachten, darunter:

1. Schleswig-Holstein 1995/1996: Für **Verzicht auf Erhebung von zwei Bagatellsteuern**  
*Ergebnis:* Erfolgreich ohne Volksentscheid  
Eine Volksinitiative forderte den Verzicht auf die Erhebung der Schankerlaubnissteuer und der Getränkesteuer, 1996 übernahm der Landtag die Forderung.
2. Berlin 1997: Volksinitiative für **längere Öffnungszeiten** für Schankvorgärten  
*Ergebnis:* Erfolgreich ohne Volksentscheid  
Die Hotel- und Gaststätteninnung sammelte Unterschriften für ein Volksbegehren für längere Öffnungszeiten. Die Sammlung wurde bei 40.000 Unterschriften abgebrochen, da der Senat nachgab und die Forderungen der Initiatoren übernahm.

4 Kirchgässner/Feld/Savioz 1999, S. 111.

5 Heußner, Hermann K.: Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, Köln u.a., 1994, S. 110.

6 Kirchgässner/Feld/Savioz 1999, S. 123.

7 Heußner, Hermann K. 2013: Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten in den Jahren 2010 und 2011 - Ein Überblick, in: Feld, Lars P. u.a. (Hg.) Jahrbuch für direkte Demokratie 2012, Baden-Baden, S. 181-228.

Heußner, Hermann K. 2012: Die Krise Kaliforniens - Die Schuld der direkten Demokratie?, in: Feld, Lars P. u.a. (Hg.) Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, S. 175-233.

Heußner, Hermann K. 2011: Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten im Jahr 2009 - Ein Überblick, in: Feld, Lars P. u.a. (Hg.) Jahrbuch für direkte Demokratie 2010, Baden-Baden, S. 159-168.

3. Hamburg 1999/2000: **Für Halloween als neuen Feiertag** in Hamburg  
*Ergebnis:* Gescheitert, da zu wenig Unterschriften
4. Hamburg 2000: **Gegen Begrenzungen der Öffnungszeiten von Videotheken**  
*Ergebnis:* Erfolgreich ohne Volksentscheid  
Videothekenbesitzer sammelten erfolgreich Unterschriften für eine Volksinitiative, am 30.11.2000 übernahm die Bürgerschaft die Forderungen der Initiatoren einstimmig.
5. Schleswig-Holstein 2000/2001: **Für Sonntagsöffnung von Videotheken**  
*Ergebnis:* Erfolgreich ohne Volksentscheid  
Der Verband der Videothekenbesitzer sammelte für ein Volksbegehren ca. 57.000 Unterschriften und forderte die Änderung des Gesetzes über Sonn- und Feiertage; im Dezember 2001 übernahm der Landtag das Anliegen der Initiatoren.
6. Hamburg 2003/2004: **Gegen Privatisierung der Hamburger Wasserwerke**  
*Ergebnis:* Erfolgreich ohne Volksentscheid  
Das Parlament übernahm die Forderungen des Volksbegehrens und sah von einer Privatisierung ab. Kurz zuvor war die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren, sehr erfolgreich gewesen und wurde von mehr als 12 Prozent unterstützt (benötigt: 5 Prozent).
7. Hamburg 2010-2013: **Für Rekommunalisierung der Hamburger Energie-Netze**  
*Ergebnis:* Erfolgreich im Volksentscheid  
Eine knappe Mehrheit stimmte am 22. September 2013 hierüber ab.
8. Berlin 2012/2013: **Für Rekommunalisierung des Berliner Stromnetzes**  
*Ergebnis:* Unecht gescheitert im Volksentscheid (trotz Abstimmungsmehrheit von 83,2 Prozent wurde das benötigte Zustimmungsquorum von 25 Prozent der Stimmberechtigten knapp nicht erreicht).

Betrachtet man diese Fälle, dann kann man festhalten, dass die Bürgerinnen und Bürger ähnlich wie Parlamente abstimmen. Es gibt keine einheitliche Tendenz bei Wirtschaftsfragen. Sowohl Grundlegendes (z.B. Privatisierung/Kommunalisierung) als auch Details (z.B. Bagatellsteuern) wurden abgestimmt.

Die Zweifel von Kritikern von direktdemokratischen Verfahren, dass die Bürgerinnen und Bürger wirtschaftsfeindlich abstimmen würden und Investitionsentscheidungen verhindern oder ablehnen, können nicht bestätigt werden.

#### **4. Deutsche Bundesländer: Kommunalebene – das Beispiel Bayern**

Für die bayerischen Bürgerentscheide, die etwa 40 Prozent aller Bürgerentscheid in ganz Deutschland ausmachen, liegt eine Auswertung für die Anfangsphase nach der Einführung des Instruments vor. Dabei kam es zu folgenden Ergebnissen:

- Bürgerbegehren mit Einsparungsvorschlägen werden häufiger angenommen als Bürgerbegehren, die zu Mehrausgaben für die Gemeinde führen würden.
- Die Bürger entscheiden kostenbewusst: 78 Prozent der untersuchten Bürgerentscheide hatten im Vergleich zu den bisher von der Gemeinde vorgesehenen Ausgaben keine Auswirkungen, 17 Prozent der Bürgerentscheide führten zu Einsparungen und nur 5 Prozent zu Mehrausgaben.
- Wirtschaftsfreundlichkeit erhöht die Erfolgsbedingungen eines Bürgerbegehrens: In 75 Prozent der Fälle sprachen sich die Bürger für Gewerbegebiete aus, in 25 Prozent dagegen (wobei jedoch nur eine geringe Fallzahl vorhanden war).

Es kann also festgehalten werden, dass ähnlich wie in der Schweiz die Bürgerinnen und Bürger auch in Bayern kostenbewusst abgestimmt haben.

Weitere Forschungen – auch zu anderen Bundesländern – sind hier jedoch vonnöten.