



Mehr Demokratie e.V.

Öffentlichkeitsarbeit
Clüverstr. 29
28832 Achim
fon 04202-88 87 74
fax 04202-88 89 02
presse@mehr-demokratie.de
www.volksabstimmung.org

Der Einfluss des Geldes auf Volksabstimmungen

“Das Plebiszit pervertiert zum Geschäft. Vorbei sind die Zeiten, da scharenweise Idealisten Unterschriften sammelten. Das besorgen heute Profis – gegen Honorar. Unter drei Millionen Franken ist nichts zu wollen. Wer hat die Millionen? Interessenverbände, politisierende Unternehmer.”¹ *Ludwig Hasler*, Verfasser dieser Zeilen, steht mit seiner Kritik nicht allein. Vor allem aus den USA, wo in zahlreichen Bundesstaaten regelmäßig Volksentscheide stattfinden, ist “The power of money” (so der Untertitel eines dort stark beachteten Buches) ein viel diskutiertes Thema. Der Verfasser *David S. Broder*, Kolumnist der “Washington Post”, stellt den typischen Ablauf einer Volksinitiative am Beispiel Kaliforniens folgendermaßen dar:²

Inhalt

- *Haben Bürgergruppen keine Erfolgchancen?*
- *Kann die Wirtschaft Abstimmungen “kaufen”?*
- *Ist die Direkte Demokratie für Manipulationen besonders anfällig?*
- *Ist der Einfluss finanzstarker Interessen auf Volksentscheide größer als auf Parlamente?*

In der ersten Phase werde ein Beratungsbüro eingeschaltet, das einen juristisch hieb- und stichfesten Abstimmungstext erarbeitet. Es werden Arbeitsgruppen eingerichtet, die die stärksten Argumente für die Initiative entwickeln. Eine Meinungsumfrage soll klären, ob es überhaupt Erfolgchancen gibt. Eine Kampagne wird in Grundzügen geplant. All das koste ca. 100.000 Dollar. In der zweiten Phase, der so genannten Qualifizierungsphase, werden Unterschriften von Wahlberechtigten gesammelt. Erforderlich ist, vier Prozent bzw. bei Verfassungsänderungen acht Prozent der Wähler der letzten Wahl innerhalb von 150 Tagen zur Unterschrift zu bewegen. Dies gelingt nur etwa einem Viertel der Initiativen. Ohne Hilfe von professionellen Sammelfirmen ist es nicht zu schaffen. Diese berechnen für jede Unterschrift 50 Cent. Für weniger populäre Themen werden auch schon mal bis zu ein Dollar pro Unterschrift verlangt. Die Kosten für diese Phase werden auf bis zu 900.000 Dollar geschätzt.

Wenn die Qualifizierungsphase abgeschlossen ist, beginnt die eigentliche Kampagne. Die Leitung geht über auf Medienexperten und den Kampagnenmanager, die Zeitungs-, TV- und Plakatwerbung entwerfen. Die Ausga-

ben steigen um ein Vielfaches an. Solche Gelder sind mit der Spendendose in der Hand nicht aufzutreiben. Laut Broder gingen 1990 zwei Drittel der Spendensummen für Volksinitiativen in Beträgen von 100.000 Dollar oder mehr ein. Anders ausgedrückt: Wer nicht über großzügige Geldmittel verfügt, hat große Probleme.

Haben kleine Bürgergruppen keine Erfolgschance?

Trotzdem haben auch Bürgergruppen durchaus Chancen, per Volksentscheid etwas zu erreichen. *Elisabeth Gerber* hat dies in einer Untersuchung überprüft. Sie unterscheidet zwischen ökonomisch motivierten Interessengruppen wie Industrie- und Handelsverbänden, einzelnen Unternehmen oder Berufsverbänden sowie den Bürgergruppen und gewerkschaftsnahen Gruppen.³ Letztere schneiden, was die Finanzausstattung angeht, erwartungsgemäß schlechter ab. Von ca. 227 Millionen Dollar, die im Rahmen der von *Gerber* untersuchten Volksabstimmungskampagnen ausgegeben wurden, stammen nur ca. 15 Prozent von Bürgergruppen und gewerkschaftsnahen Initiativen. Dagegen wurden etwa 68 Prozent der Mittel von Wirtschaftsverbänden, Ärztekammern usw. oder einzelnen Unternehmen ausgegeben.⁴

Trotzdem haben Bürgergruppen mehr Chancen, Abstimmungen zu gewinnen: "Initiativen, die hauptsächlich Unterstützung von wirtschaftlichen Interessengruppen erhielten, wurden mit einer deutlich niedrigeren Rate angenommen als solche, die hauptsächlich Unterstützung aus Bürgergruppen bekamen." 50 Prozent der Maßnahmen, die hauptsächlich von Bürgergruppen unterstützt wurden, kamen durch, dagegen nur 31 Prozent derjenigen, die hauptsächlich von wirtschaftsnahen Gruppen unterstützt wurden. Je stärker bei den Unterstützern die Industrie dominiert, desto geringer die Erfolgschance. Bürgergruppen können fehlendes Geld durch erhöhten Arbeitseinsatz ausgleichen. Während die industrienahen Initiativen wenig Freiwillige finden, also sehr auf bezahlte Unterstützer zurückgreifen müssen, gibt es bei Bürgergruppen oder Initiativen aus dem Gewerkschaftsbereich mehr Bereitschaft zu freiwilliger unbezahlter Arbeit. Aber es gibt noch andere Gründe für die geringere Erfolgswahrscheinlichkeit für Initiativen mit hoher Unterstützung aus der Wirtschaft.

Ihre Themen sind weniger populär. Bürgergruppen und Wirtschaft haben unterschiedliche Schwerpunkte. Für die Wirtschaft steht ein Thema absolut im Vordergrund: die Steuerpolitik. Ein Viertel aller von

wirtschaftsnahen Gruppen bereitgestellten Gelder fließt in diesen Bereich. Für Bürgergruppen stehen dagegen Fragen der Demokratiegestaltung (z.B. Parteienfinanzierung, Amtszeitbegrenzungen für Politiker) im Vordergrund. Ein für alle zentrales Thema ist die Umweltpolitik. Sie liegt bei beiden Gruppen in der Bedeutung auf Platz zwei. In den von *Elisabeth Gerber* untersuchten Bundesstaaten der USA wurden im Untersuchungszeitraum 46.186.000 Dollar von Befürwortern und Gegnern bei Volksentscheiden zu Umweltthemen ausgegeben. 69 Prozent dieses Gelds wurde von wirtschaftsnahen Gruppen ausgegeben – in der Regel, um die Annahme von Initiativen für schärfere Umweltgesetze zu verhindern. Trotzdem liegt die Erfolgsquote in diesem Bereich bei überdurchschnittlichen 48 Prozent.⁵

Kann die Wirtschaft Abstimmungen "kaufen"?

Es kommt in der Tat viel häufiger vor, dass finanzstarke Gruppen sich gegen Initiativen engagieren, als dass sie selbst per Volksentscheid versuchen, ihre Ziele durchzusetzen. Zwei Drittel der Gelder werden nicht für eigene Initiativen ausgegeben, sondern um von anderen gestartete Volksbegehren abzuwehren. Das hängt schon damit zusammen, dass die Finanziere einer Volksinitiative öffentlich gemacht werden müssen. Wenn aber die Bevölkerung erfährt, dass beispielsweise eine Gesetzesinitiative zum Thema Krankenversicherung von den großen Versicherungsfirmen finanziert wird, ist der Misserfolg beinahe vorprogrammiert. Es gibt zahlreiche empirische Untersuchungen zu den Wirkungen von Geld auf das Abstimmungsergebnis. *Glaser* fasst sie wie folgt zusammen: "Bei den *Proactive Campaigns*, in denen Wirtschaftsinteressen einen Vorschlag durchsetzen wollen, sind unabhängig von der Höhe der Aufwendungen die Erfolgschancen gering. Bei den *Reactive Campaigns*, bei denen Wirtschaftsinteressen einen gegen sie gerichteten Vorschlag verhindern wollen, ... spielen die Wahlkampfausgaben eine gewichtige Rolle..."⁶

Mit Geld allein lässt sich also kaum etwas Neues durchsetzen, aber vieles verhindern. Zumindest in den USA. Für die Schweiz stellen *Kirchgässner u.a.* fest, eine unmittelbare Käuflichkeit von Referenden sei auch dann nicht zu beobachten, wenn finanzstarke Interessengruppen engagiert seien. Es gäbe "eine Fülle von Beispielen, in denen trotz Einsatz großer Mittel die Stimmbürger anders entschieden haben als die (Mehrheit der) politischen und wirtschaftlichen Eliten."⁷ So etwa die Einführung der Autobahngebühren, die von Industrie- und Fremdenverkehrsverbänden bekämpft wurde.

Ein Beispiel aus den USA: 1978 wurde in Kalifornien per Volksentscheid das Rauchen in öffentlichen Räumen verboten, obwohl die Tabakindustrie 6,5 Mio. Dollar für eine Gegenkampagne aufgebracht hatte. Wirtschaftlich interessierte Kreise greifen daher zu Tricks, wenn sie per Volksentscheid etwas durchsetzen wollen, was in der Bevölkerung meist auf wenig Gegenliebe stößt. So wurde z.B. eine Initiative zur Zulassung von Spielcasinos in Kalifornien mit der Indianerfrage verbunden. Casinos sollten in den Reservaten zugelassen werden. In der Werbung wurde ein freundliches Indianermädchen präsentiert. Da viele Kalifornier den Wunsch hatten, eine Art "Wiedergutmachung" für die Indianer zu leisten, wurde die Initiative angenommen. Sie war natürlich von den späteren Betreiberfirmen finanziert worden, hatte aber als Gegner die Casinos von Las Vegas, die die Gegenkampagne finanzierten, um sich neue Konkurrenz vom Leibe zu halten.⁸

Ist die Direkte Demokratie für Manipulation besonders anfällig?

Man mag so etwas als Manipulation der Wähler kritisieren. Die geschickte Beeinflussung des Wahlvolks ist aber ein Bestandteil jeder Demokratie – auch der rein parlamentarischen. Es wird beispielsweise die Umstellung der Bundeswehr von der reinen Verteidigungsarmee zur weltweit agierenden Truppe mit der Notwendigkeit der Vermeidung von Völkermord begründet. Oder die Anschläge des 11. September dienen als Begründung für Steuererhöhungen, die ohnehin geplant waren. Von den werbeteknisch geschickt ausgefeilten Präsentationen der jeweiligen Kanzlerkandidaten ganz zu schweigen. Die Methoden, Volksentscheide zu beeinflussen unterscheiden sich dabei nicht von den Methoden, Wahlentscheidungen oder die allgemeine "Stimmung" im Wahlvolk zu beeinflussen. Es sind in der Regel in den USA auch die gleichen Personen und Agenturen, die Wahlkämpfe der Abgeordneten und Volksabstimmungen vorbereiten.

Man kann dies nicht gänzlich verhindern. Es müssen aber politische Bedingungen geschaffen werden, die es den Wählern und Abstimmenden ermöglichen, sich ein möglichst objektives Bild zu verschaffen. Hierzu gehören auch Gesetze, die die Möglichkeiten, mit Geldeinsatz die öffentliche Meinung zu beeinflussen, beschränken. Es ist dies in Europa weit besser gelungen als in den USA, wo nicht nur bei Volksentscheiden, sondern auch bei Wahlen der Einfluss reicher Spender deutlich größer ist als in der Schweiz oder in Deutschland.⁹

Eine wichtige Rolle spielt in den USA die kommerzielle politische Werbung im Fernsehen. Hierauf entfallen in Kalifornien 48 Prozent der gesamten Kampagnenausgaben, während sie in der Schweiz – wie in Deutschland – verboten ist.¹⁰ Die Alternative zu bezahlten Fernsehspots vor einem Volksentscheid sind freie Sendezeiten im öffentlich-rechtlichen Fernsehen oder Radio (so wie bei Wahlen) für Befürworter und Gegner. In der Schweiz wird jedem Abstimmungsberechtigten vom Staat eine ausgewogene Informationsschrift zugestellt, das sogenannte "Abstimmungsbüchlein".¹¹ Einzelspenden sollten in der Höhe limitiert sein. Um auch finanzschwachen Gruppen die Einleitung eines Volksentscheids zu ermöglichen, sollte es einen staatlichen Finanzausschuss geben – ähnlich der Wahlkampfkostenerstattung. So eine Regelung existiert bereits in mehreren Bundesländern. Auch dürfen die Hürden für die Einleitung eines Volksentscheids nicht zu hoch sein. Hohe Hürden sind nur von großen, finanzkräftigen Organisationen zu überwinden.

Ist der Einfluss finanzstarker Interessen auf Volksentscheide größer als auf Parlamente?

Dass die Wirtschaft nicht nur auf Volksentscheide, sondern auch auf Parteien und Wahlen Einfluss zu nehmen versucht, ist hinlänglich bekannt. Dies geht über legale und illegale Spenden an Parteien bis hin zu eigenen Kandidatur, wofür die erfolgreiche Wahl *Berlusconi* zum italienischen Ministerpräsidenten das bekannteste Beispiel sein dürfte. Auch in Deutschland findet bei großen staatlichen Investitionsvorhaben schon im Vorfeld eine intensive Abstimmung zwischen Wirtschaft und Politik statt. Die Beeinflussung der gewählten Repräsentanten bis hin zur Korruption war das zentrale Motiv zur Einführung der direkten Demokratie in den USA, beginnend 1898 in South Dakota.¹² Die damaligen Reformer gingen davon aus, dass es schwieriger sei, ein ganzes Wahlvolk zu bestechen als eine Handvoll Abgeordneter. Dies scheint auch zuzutreffen.

Gerber befragte die verschiedenen in der direkten Demokratie engagierten Gruppen, auf welche andere Art und Weise sie – außer durch Volksentscheide – politisch Einfluss zu nehmen versuchen. Die Unterstützung von Kandidaten für Wahlen hatte dabei für die wirtschaftsnahen Gruppen eine deutlich höhere Bedeutung als für Bürger- bzw. gewerkschaftlich orientierte Gruppen. Letztere legten dagegen wesentlich mehr Wert auf organisierten Protest, als dies bei den wirtschaftsnahen Gruppen der Fall war.¹³ Auch die Tatsache, dass selten aktiv ein Volksentscheid angestrebt wird, spricht für das Vorhandensein anderer, besserer Einflussmöglichkeiten.

Volksentscheide seien, so *Gerber*, für wirtschaftsnahe Gruppen “erheblich kostspieliger als viele andere verfügbare Möglichkeiten, die Politik zu beeinflussen.” Zudem sei die Erfolgchance sehr gering.¹⁴ Hierzu passt, dass wirtschaftsnahe Gruppen bei Referenden, also Volksabstimmungen über vom Parlament schon verabschiedete Gesetze, in 98 Prozent der Fälle gegen eine Aufhebung des Parlamentsbeschlusses sind.

Auch ein direkter Vergleich der verabschiedeten Gesetze in US-Bundesstaaten mit Volksentscheiden mit den gesetzlichen Regelungen in US-Bundesstaaten ohne Volksentscheide zeigt, dass die Ergebnisse von Volksentscheiden keineswegs wirtschaftsnahe Gruppen gegenüber Bürgerinitiativen und gewerkschaftsnahen Gruppen bevorzugen. Lediglich im Bereich Transportwesen sind die Regelungen in Bundesstaaten mit Volksentscheiden näher an den Interessen der Wirtschaft. In den Bereichen Steuerpolitik, Gesundheit und Soziales sowie Umweltschutz reflektierten sie eher die politischen Vorstellungen von Bürgergruppen. *Gerber* fasst ihre Erkenntnisse so zusammen: “Die Ergebnisse legen nahe, dass Gesetze, die durch direkte Demokratie verabschiedet wurden, weitgehend den Interessen von Bürgergruppen entsprechen. Die Ängste von Kritikern, die annehmen, dass wirtschaftsnahe Gruppen die direkte Demokratie dominieren, werden durch diese Ergebnisse nicht gestützt.”¹⁵

Autor: Paul Tiefenbach

Literatur:

- Broder, David. S.: *Democracy derailed. Initiative campaigns and the power of money.* New York 2000.
- Gerber, E.R.: *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the promise of Direct Legislation.* Princeton University Press, Princeton 1999.
- Glaser, U.: *Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren.* Erlangen 1997
- Hasler, Ludwig: *Das überforderte Plebiszit.* In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 8/2000.
- Kirchgässner, G./ Feld, L.P./ Savioz, M.R.: *Die direkte Demokratie.* Basel/ Genf/ München 1999
- Longchamp, C.: *Herausgeforderte demokratische Öffentlichkeit: Zu den Möglichkeiten und Grenzen des politischen Marketings bei Abstimmungen und Wahlen in der Schweiz.* In: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, Heft 31 (1991),
- Smith, Richard A: *Interest Group Influence in the US Congress.* In: *Legislative Studies Quarterly* 20: S. 89-139
- Wickel, Martin: *Recht und Reform der Wahlkampffinanzierung in den USA.* In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 3/2001

Fussnoten:

- 1 Hasler, Ludwig: *Das überforderte Plebiszit.* In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 8/2000, S. 989
- 2 David. S. Broder: *Democracy derailed. Initiative campaigns and the power of money.* New York 2000. S. 72ff
- 3 Gerber, E.R.: *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the promise of Direct Legislation.* Princeton University Press, Princeton 1999. Gerber hat 1996 in Kalifornien, Nebraska, Idaho und Oregon 600 Gruppen zu ihrem Engagement in Direkter Demokratie befragt. Sie hat ferner in acht amerikanischen Bundesstaaten die offiziellen Finanzberichte über die Volksentscheidungskampagnen ausgewertet. In diesen Berichten müssen sämtliche finanziellen Zuwendungen verzeichnet werden. Sie spricht von Economic/Professional/ Business-Groups einerseits und stellt diesen Citizen/Occupational-Groups gegenüber.
- 4 Vgl. Gerber 1999, S. 94. Der Rest kam z.B. von Einzelspendern oder Parlamentskandidaten
- 5 Vgl. Gerber 1999, S. 99 und S. 117f
- 6 Glaser, U.: *Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren.* Erlangen 1997, S. 216. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt E. Gerber: *The Populist Paradox.* Princeton 1999
- 7 G.Kirchgässner/ L.P.Feld/ M.R.Savioz: *Die direkte Demokratie.* Basel/ Genf/ München 1999, S.27
- 8 Broder, David. S. : *Democracy derailed.* New York 2000, S. 81f. Auch nach Broder war dies aber eine Ausnahme. Ein von ihm befragter Kampagnenmanager sagt z.B., „es gäbe nur “sehr wenig von den, ich würde sie nennen: von besonderen Geldinteressen geleiteten Initiativen, die durchgegangen sind.”(85) Ein anderer: “Das große Geld kann eine Initiative besiegen, aber es kann keine durchbringen. Man würde sehr unter Druck kommen, wenn man eine Initiative nennen sollte, die nur durchgekommen ist, weil das große Geld dahinter stand.”(86)
- 9 Vgl. z.B. Wickel, Martin: *Recht und Reform der Wahlkampffinanzierung in den USA.* In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 3/ 2001. In Fußnote 138 berichtet der Autor: “Die Wahlen zum Senat wurden 1998 in 91 Prozent der Fälle von dem Kandidaten gewonnen, der das meiste Geld ausgab. Bei den Wahlen zum Repräsentantenhaus betrug diese Quote sogar 96 Prozent.”
- 10 U.Glaser: a.a.o. , S. 130
- 11 Auch einige US-Staaten wie Kalifornien sehen eine Abstimmungsbroschüre vor. Sie ist in ihrer Wirkung allerdings beschränkt durch eine große Zahl bezahlter politischer Anzeigen und einen enormen Umfang von manchmal mehreren hundert Seiten. Kostenlose Fernsehwerbung vor Volksentscheiden gibt es z.B. in Portugal.
- 12 Vgl. Broder 2000, S. 34ff
- 13 Gerber 1999, S. 91
- 14 Gerber 1999, S. 137
- 15 Gerber 1999, S. 111, 120, 138