

# **SPD und bundesweite Volksentscheide?**

## **4 wichtige Pro-Argumente und Erwiderungen auf 4 wichtige Kontra-Argumente**

Stand: Dezember 2017

Frank Rehmet, Roman Huber

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

[roman.huber@mehr-demokratie.de](mailto:roman.huber@mehr-demokratie.de)

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Einleitung .....</b>	<b>3</b>
<b>Einwand Nr. 1:</b>	
<b>Durch direkte Demokratie kommt es zu einer Verschärfung der sozialen Exklusion .....</b>	<b>5</b>
<b>Einwand Nr. 2:</b>	
<b>Direkte Demokratie führt zu Populismus und Stimmungsdemokratie .....</b>	<b>8</b>
<b>Einwand Nr. 3:</b>	
<b>Finanzstarke Lobbygruppen setzen ihre Partikularinteressen durch. Volksabstimmungen sind käuflich .....</b>	<b>10</b>
<b>Einwand Nr. 4:</b>	
<b>Direkte Demokratie kennt nur Ja oder Nein. Im Unterscheid zu parlamentarischen Prozessen ist sie kompromissfeindlich .....</b>	<b>12</b>
<b>Pro-Argument Nr. 1:</b>	
<b>Mit direkter Demokratie können (sozialdemokratische) Themen auf die politische Agenda gesetzt werden ...</b>	<b>14</b>
<b>Pro-Argument Nr. 2:</b>	
<b>Direkte Demokratie führt zu mehr und besserer Bürgerbeteiligung und zu mehr Debatten .....</b>	<b>16</b>
<b>Pro-Argument Nr. 3:</b>	
<b>Direkte Demokratie führt zu einer Verringerung der Distanz zwischen Politikern und Bürgern. Dies ist ausdrücklich gewünscht: Mehr als 70 Prozent der Bundesbürger befürworten Volksentscheide auf Bundesebene .....</b>	<b>18</b>
<b>Pro-Argument Nr. 4:</b>	
<b>Direkte Demokratie führt zu besserer Akzeptanz von politischen Entscheidungen und zu größerer Zufriedenheit mit dem politischen System .....</b>	<b>19</b>

## Einleitung

Dieses Papier diskutiert wesentliche Argumente für und gegen die Einführung von Volksentscheiden ins Grundgesetz aus sozialdemokratischer Perspektive. Im ersten Teil werden vier wesentliche Kontra-Argumente dargestellt und entkräftet, anschließend werden im zweiten Teil vier wichtige Pro-Argumente erläutert.<sup>1</sup>

### Mehr Demokratie

Mehr Demokratie setzt sich bereits seit Jahren für direktdemokratische Verfahren auf allen politischen Ebenen als Ergänzung zur parlamentarischen Demokratie ein. Wir haben 2013 einen Gesetzentwurf zur Einführung direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene vorgelegt ([www.mehr-demokratie.de/md-gesetzentwurf.html](http://www.mehr-demokratie.de/md-gesetzentwurf.html)), auf den an der einen oder anderen Stelle in diesem Papier verwiesen wird.

### SPD

Auch die Sozialdemokratische Partei Deutschlands spricht sich in ihrem Grundsatzprogramm sowie in ihrem Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2017 für die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden aus.

*„Der Verbindung von aktivierendem Staat und aktiver Zivilgesellschaft dient auch die direkte Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger durch Volksbegehren und Volksentscheide. In gesetzlich festzulegenden Grenzen sollen sie die parlamentarische Demokratie ergänzen, und zwar nicht nur in Gemeinden und Ländern, sondern auch im Bund.“ (Hamburger Programm, 2007, S. 32)*

*„Zur Unterstützung der parlamentarischen Demokratie wollen wir direkte Demokratiebeteiligung auf Bundesebene stärken.“ (Wahlprogramm 2017 zur Bundestagswahl, S. 79)*

Die SPD war in den vergangenen Jahrzehnten stets für die Einführung bundesweiter Volksentscheide. Bereits 1990 in den Arbeiten der Gemeinsamen Verfassungskommission sowie 2002 in der rot-grünen Regierung brachte die SPD entsprechende Gesetzentwürfe ein, die jedoch keine verfassungsändernde Mehrheit erhielten, da die CDU blockierte. Zuletzt brachte die SPD-Fraktion 2013 einen sehr fortschrittlichen Gesetzentwurf zur Reform des Grundgesetzes in den Bundestag ein. Dieser scheiterte ebenfalls an der Blockadehaltung der CDU.

<sup>1</sup> Die Auflistung erhebt selbstverständlich nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. Eine etwas umfassendere, dafür kürzere Aufzählung von 13 Pro- und Kontra-Argumente samt Erwiderung findet sich unter [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen01\\_Pro\\_Kontra\\_Volksentscheid.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen01_Pro_Kontra_Volksentscheid.pdf) (Positionspapier Nr. 1 von Mehr Demokratie).

**Begrifflichkeiten: Drei direktdemokratische Verfahren**

Zum besseren Verständnis sind hier die drei verschiedenen direktdemokratischen Instrumente aufgelistet, die Mehr Demokratie in die öffentliche Diskussion bringen möchte:

- **Volksinitiative / Dreistufige Volksgesetzgebung:** Hiermit sind Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid gemeint. Durch die Sammlung einer bestimmten Zahl von Unterschriften hat die Bevölkerung das Recht, Themen dem Bundestag vorzulegen (Volksinitiative). Für den Fall, dass das Parlament das Anliegen nicht aufgreift, kann durch die Sammlung einer größeren Zahl von Unterschriften in einer zweiten Verfahrensstufe eine Volksentscheid erwirkt werden (Volksbegehren). Im Volksentscheid selbst wird dann über die Annahme oder Ablehnung eines bestimmten Gesetzentwurfes entschieden.
- **Fakultatives Referendum / Volksbegehren gegen Parlamentsbeschlüsse:** Richtet sich ein Volksbegehren gegen ein aktuell vom Bundestag beschlossenes Gesetz, entfällt die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative.
- **Obligatorisches Referendum:** Bei Verfassungsänderungen sowie bei der Übertragung von Hoheitsrechten an internationale Organisationen (jedoch nicht bei allen internationalen Verträgen) kommt es automatisch zu einem Volksentscheid.

## **Einwand Nr. 1: Durch direkte Demokratie kommt es zu einer Verschärfung der sozialen Exklusion**

Dies wird damit begründet, dass sich einkommens- und bildungsferne Schichten weniger häufig politisch beteiligen. Finden zusätzlich zu Wahlen noch Volksbegehren und Volksentscheide statt, dann wird die ohnehin schon bestehende soziale Exklusion / Ungleichheit verschärft. Zudem werden ihre Interessen bei Volksentscheiden weniger gut repräsentiert als im Parlament.

Zum Beispiel

*Prof. Wolfgang Merkel, WZB Berlin: „Es ist empirisch eindeutig, dass die Beteiligung an Volksabstimmungen eine größere soziale Schiefelage aufweisen als allgemeine Wahlen.“ Die unteren Schichten seien unter-, die besser Gestellten erheblich überrepräsentiert.*

## **Unsere Erwiderung**

- 1. Finden regelmäßig Volksentscheide statt, dann beteiligen sich nicht immer nur die reicheren, gebildeteren Bürger/innen.** Eine Studie aus der Schweiz belegt: Insgesamt beteiligen nehmen 90 Prozent der Bürger/innen mindestens ein Mal innerhalb von fünf Jahren an einer Volksabstimmung.<sup>2</sup> Wenn man nicht nur einen Einzelfall (eine Volksabstimmung) betrachtet, dann zeigt sich, dass die Beteiligung an der Politik insgesamt und langfristig höher ist als in einem rein repräsentativen politischen System.

*In einer zweite Studie – die einen Zeitraum von zwei Jahre umfasst – weist der Schweizer Forscher Uwe Serdült ebenfalls nach, dass sich nicht immer dieselben Menschen an den Volksabstimmungen beteiligen. Die Beteiligung an mindestens einer von zwei Abstimmungen innerhalb von zwei Jahren in St. Gallen betrug 66 Prozent und an mindestens einer von sieben Abstimmungen sogar rund 75 Prozent.<sup>3</sup>*

Bildungsferne und einkommensschwache Gruppen sind also zumindest bei bestimmten Themen mobilisierbar und interessiert und wenden sich nicht komplett von der Politik ab. Silvano Möckli schreibt in seinem Standardwerk zur direkten Demokratie: „Die Frage muss deshalb lauten, ob die direkte Demokratie die unteren Sozialschichten stärker einbezieht als die repräsentative Demokratie. Die Antwort heisst ja. Untere Sozialschichten können sich fallweise an Wahlen beteiligen, wenngleich wenige von ihnen gewählt werden. In der direkten Demokratie können sie darüber hinaus fallweise an Abstimmungen teilnehmen“ (Möckli 2013).

Mit anderen Worten: **Die direkte Demokratie schließt keineswegs die unteren Sozialschichten stärker aus als ein rein repräsentatives System. Im Gegenteil: Volksbegehren und Volksentscheide als Ergänzung des repräsentativen Systems ermöglichen insgesamt und langfristig gesehen mehr Teilhabe.**

<sup>2</sup> [www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/die-meisten-schweizer-gehen-abstimmen/story/17554430](http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/die-meisten-schweizer-gehen-abstimmen/story/17554430) (Zugriff 1.11.2017).

<sup>3</sup> Vgl. <https://www.nzz.ch/schweiz/politische-beteiligung-in-der-schweiz-wird-unterschaetzt-1.18121101> (Zugriff 1.12.2017).

In der Schweiz kann man zudem sehen, dass bei besonders umstrittenen Abstimmungen die Abstimmungsbeteiligung höher ist als bei Wahlen. So liegt die durchschnittliche Wahlbeteiligung auf Bundesebene zur Zeit bei etwa 46 Prozent. Bei der Volksabstimmung 1992 zum Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) lag die Abstimmungsbeteiligung bei 78,7 Prozent, beim Tempolimit 130/100 im Jahr 1989 bei 69,2 Prozent. Somit konnten hierfür auch die einkommensschwächeren und bildungsferneren Schichten mobilisiert werden.

2. **Soziale Ungleichheit und Bildung kann selbst zum Thema eines Volksbegehrens werden, damit die politische Agenda beeinflussen und auch für mehr soziale Gerechtigkeit sorgen.** Dies zeigen Beispiele Volksabstimmungen weltweit. Exemplarisch sind hier einige Beispiele aus den deutschen Bundesländern und der Schweiz aufgelistet.
  - In Freiburg verhinderte 2006 ein kommunaler Bürgerentscheid die Privatisierung von städtischen Wohnungen
  - In Brandenburg war 2008 eine Volksinitiative erfolgreich, die sich für verbilligte Fahrten im ÖPNV für sozial schwächere Gruppen in ganz Brandenburg einsetzte („Volksinitiative Sozialticket“)
  - In Bayern übernahm 2013 die Landesregierung die Forderungen eines Volksbegehrens, das sich gegen Studiengebühren aussprach.
  - Zur Schweiz: Wenn man einzelne Volksabstimmungen über Sozialversicherungsfragen betrachtet, so wurden viele Vorlagen abgelehnt. Aber bei Betrachtung der langfristigen Perspektive zeigt sich: Nach mehreren Anläufen wurden viele eben auch angenommen, insbesondere die Altersversicherung 1947, die Invalidenversicherung 1960 (nach einer Ablehnung 1925), die obligatorische Krankenversicherung (1994).
  - Weitere Beispiel aus der Schweiz (nationale Ebene) sind:
    - Annahme einer befristeten Erhöhung der Mehrwertsteuer zugunsten der Invalidenversicherung 2009
    - Volksinitiative „Löhne entlasten, Kapital gerecht besteuern“ (derzeit im Sammelstadium)
    - „Mehr bezahlbare Wohnungen“ (erfolgreich eingereicht, aber noch nicht abgestimmt)
    - „Für den Schutz fairer Löhne (Mindestlohn-Initiative)“ (bereits abgestimmt, abgelehnt, aber große Agenda-Setting-Effekte erzielt)
    - Alle Volksinitiativen sind zu finden: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/volksinitiativen.html>
3. Bildungsferne und einkommensschwache Gruppen beteiligen sich weniger an allen politischen Prozessen als bildungsnah und einkommensstarke. Die Herausforderung/ das Problem sozialer Exklusion wird umso größer, je weniger sich beteiligen. Dies trifft für **jegliches Bürgerengagement** zu, für Wahlen, Volksentscheide, Diskussionsveranstaltungen, die Mitarbeit in Vereinen oder Parteien, für andere Verfahren der Bürgerbeteiligung. Das ist aber kein Argument gegen alle diese Verfahren und insbesondere kein Argument gegen Volksbegehren und Volksentscheide.

*Auch andere Verfahren der Bürgerbeteiligung müsste man dann ja in Frage stellen, zum Beispiel die Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten (zusätzlich zu Parlamentswahlen) oder die Abhaltung von Einwohnerversammlungen in Gemeinden.*

Mit anderen Worten: „Es ist zu dünn gedacht, ein Instrument – ob nun Wahlen oder Abstimmungen – für einzelne Ergebnisse zu verhaften. Vielmehr wird der Gesellschaft mit den Entscheidungsergebnissen ein Spiegel vorgehalten“ (Beck 2013).

**4. Die Argumentation greift zu kurz, da sie nur Volksentscheide und nicht die früheren Verfahrensstufen Volksinitiative und Volksbegehren berücksichtigt.**

Auch in früheren Verfahrensstufen kommt es zu einer „Mehr“ an politischer Beteiligung:

Unterschriftensammlungen, Informationsstände auf dem Marktplatz, Diskussionsveranstaltungen, Debatten im Internet – hier besteht durchaus das Potenzial, dass sich einkommens- und bildungsfernere Mitbürger/innen beteiligen – das Potenzial ist hier enorm, da die Initiator/innen eines Volksentscheids ja möglichst viele Gespräche führen und möglichst viele Unterschriften sammeln wollen. Vertiefende Forschungen hierzu gibt es jedoch bislang leider keine.

**Direktdemokratische Verfahrenselemente, die die Beteiligung erhöhen und so potenziell die soziale Exklusion reduzieren**

- Eine Abstimmungsbroschüre, die vor dem Volksentscheid an alle Stimmberechtigten versandt wird,
- Eine unabhängige Abstimmungskommission, die Informationen verständlich aufbereitet und gezielt und ausgewogen informiert,
- Freie Unterschriftensammlung (statt Amtseintragung) für Volksbegehren, damit viele Menschen miteinander ins Gespräch kommen,
- Eine Zusammenlegung von Volksabstimmungen mit Wahlen.
- Nicht zu hohes Unterschriftenquorum sowie eine Kostenerstattung für Initiativen (damit Volksbegehren nicht nur von ressourcenstarken Akteuren genutzt wird)

**Weiterführende Literatur**

Ralf-Uwe Beck (2013): Direkte Demokratie und soziale Exklusion, [https://www.mehr-](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Themen22_Direkte_Demokratie_und_soziale_Exklusion.pdf)

[demokratie.de/fileadmin/pdf/Themen22\\_Direkte\\_Demokratie\\_und\\_soziale\\_Exklusion.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Themen22_Direkte_Demokratie_und_soziale_Exklusion.pdf) (Mehr Demokratie, Themenpapier Nr. 22)

Silvano Möckli (2013), Direkte Demokratie. Spieler, Spielverläufe, Spielergebnisse, Zürich/Chur (Reihe Kompaktwissen CH, Band 19)

## Einwand Nr. 2: Direkte Demokratie führt zu Populismus und Stimmungsdemokratie

*These: Die direkte Demokratie macht die Politik anfälliger für momentane Stimmungen innerhalb der Bevölkerung. Aufgrund von momentanen Stimmungslagen werden politische Entscheidungen entrationalisiert und emotionalisiert. So nutzt die direkte Demokratie vor allem den Populisten.*

### Unsere Erwiderung

1. **Versachlichung durch Volksentscheide:** „Das liegt in der Natur der Sache. Einem Volksentscheid liegt immer ein Reformvorschlag zu Grunde, der realisierbar ist, begründet sein muss und ins geltende Rechtssystem passt. Damit wohnt dem Mittel des Volksentscheids ein Versachlichungselement inne, das bei Wahlen schwächer ausgeprägt ist (...) Volksentscheidskampagnen sind nicht immun gegen Demagogie. Aber Demagogen finden geeigneteren Betätigungsfelder als Volksentscheide – zum Beispiel Wahlen.“ (Tiefenbach 2013)
2. **Lange Fristen:** Wenn zwischen einer Volksinitiative und einem Volksentscheid – wie im Gesetzentwurf von Mehr Demokratie – eine ausreichend lange Zeitspanne (mindestens 2 Jahre) liegt, wird eine sachliche Auseinandersetzung mit dem Thema gefördert. Hinzu kommt die Bearbeitung des Themas im Parlaments in dieser Zeit (Anhörungen, Medienberichterstattung, Stellungnahmen). Tagespolitische Aufregungen, Emotionalisierungen und aktuelle Stimmungen sind dann nicht über einen solch langen Zeitraum aufrechtzuerhalten.

*Negativbeispiel Brexit:*

Der Brexit-Volksentscheid war kein direktdemokratisches Verfahren, sondern eine unverbindliche Volksbefragung „von oben“, durch das Parlament ausgelöst. Innen- und machtpolitische Überlegungen David Camerons überlagerten die Debatte. Aber auch die Dauer der ernsthaften öffentlichen Debatte im Bewusstsein einer Volksabstimmung war mit ca. vier Monaten deutlich zu kurz. Stimmungen und Emotionalisierungen hatten es somit leichter als bei einer längeren Frist. Wäre der Brexit durch eine Unterschriftensammlung „von unten“ durch die Bevölkerung beantragt worden, wäre das gesamte Verfahren anders verlaufen und hätte mindestens zwei Jahre gedauert.

3. Die **Erfahrungen in anderen Ländern sowie in den deutschen Bundesländern** zeigen, dass extremistische Positionen nur einen geringen Prozentsatz der direktdemokratischen Verfahren ausmachen. Ganz ausschließen kann man dies nicht, denn Volksentscheide sind ja auch Spiegel der Gesellschaft und spiegeln somit auch extreme Positionen. Ob diese dann auch erfolgreich sind, steht auf einem anderen Blatt.

*Die Praxis in Deutschland auf Landesebene spricht eine deutliche Sprache:*

*Von 327 von unten initiierten Volksbegehren waren 7 durch rechtspopulistische oder rechtsextreme Parteien oder Vereine. Davon war kein einziges Verfahren erfolgreich, alle waren unzulässig oder erreichten zu wenig Unterschriften in der ersten Verfahrensstufe.*

4. **Wenig Erfolgchancen für extreme Positionen:** Initiatoren sind darauf angewiesen, möglichst breite Bündnisse einzugehen, die sie in ihrem Vorhaben unterstützen. Somit ist gewährleistet, dass Vorschläge von einer



breiten gesellschaftlichen Basis getragen werden müssen, um erfolgreich zu sein. Das bedeutet, dass die meisten extremistischen oder populistischen Stimmen, die meinen, für „das Volk“ zu sprechen, kein breites Bündnis haben und somit an der Unterschriftenhürde oder im Volksentscheid scheitern. Der Schweizer Forscher Silvano Möckli schreibt hierzu: *„Die direkte Demokratie hat für zivilgesellschaftliche Gruppen auch die Funktion, sie auf den Boden der Realität zurückzuholen, wenn sie sich als „Volk“ fühlen und deklarieren, das Abstimmungsergebnis dann aber zeigt, dass ihr Anliegen nicht von einer Mehrheit getragen wird.“*

5. Einer **präventiven Normenkontrolle** durch das Bundesverfassungsgericht, die dies der SPD- und der Mehr Demokratie-Gesetzesvorschlag enthält, könnten extremistische Vorlagen nicht standhalten und wären unzulässig. Zu bedenken ist ferner, dass sich aus der Struktur des Grundgesetzes Grenzen und teilweise sogar Verbote für die Änderung von Grundrechten und Staatsorganisationsprinzipien ergeben, die sowohl den parlamentarischen als auch den Volksgesetzgeber binden.

#### **Direktdemokratische Verfahrenselemente, die Sachlichkeit fördern**

- Lange Fristen
- Präventive Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht
- Abstimmungsbroschüre
- Abstimmungskommission nach irischem Vorbild
- Keine Referenden oder unverbindliche Volksbefragungen „von oben“, in der die Regierung/das Parlament den Zeitpunkt und die Abstimmungsfrage festlegt. Meist ist dies mit politischem und persönlichem Machtkalkül verbunden. Die beiden jüngsten prominentesten Beispiele für diese Variante von Volksabstimmungen, die Mehr Demokratie ablehnt, waren die Brexit-Abstimmung in Großbritannien und die Flüchtlings-Volksabstimmung in Ungarn.

#### **Weiterführende Literatur**

Paul Tiefenbach (2013): *Alle Macht dem Volke? Warum Argumente gegen Volksentscheide meistens falsch sind*, Hamburg 2013

Mehr Demokratie (2017): *Brexit: Bringen Volksentscheide die richtigen Ergebnisse?* [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2017-08-28\\_Themenflyer\\_Brexit.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2017-08-28_Themenflyer_Brexit.pdf)

**Einwand Nr. 3:  
Finanzstarke Lobbygruppen setzen ihre Partikularinteressen durch.  
Volksabstimmungen sind käuflich.**

Zum Beispiel :

*Jost Maurin, Redakteur bei der taz: „Volksabstimmungen würden die Macht der Lobbys beschneiden, sagen die Befürworter. In Wirklichkeit mischt Big Business auch bei Plebisziten kräftig mit – und siegt ständig.“ (taz vom 9.11.2017)*

**Unsere Erwiderung**

- 1. Finanzstarke Gruppen haben es in einem rein parlamentarischen System leichter, Einfluss zu nehmen, als bei Volksentscheiden.** Ihre Einflussversuche finden meist unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt und sind in erster Linie an fragwürdigen politischen Entscheidungen (Stichwort: Glyphosat) ablesbar. Zugleich bergen direktdemokratische Verfahren eher ein Risiko für finanzstarke Gruppen: Anders als bei der Lobbyarbeit in den Parlamenten haben sie es mit einer kaum eingrenzbaaren Zielgruppe zu tun, deren Entscheidungen schwerer vorauszusagen und kaum direkt zu beeinflussen sind. Der Schweizer Forscher Silvano Möckli stellt hierzu fest:

*„Direktdemokratische Instrumente wären eigentlich auch Waffen in den Händen von finanziell gut dotierten Spitzenverbänden der Wirtschaft (Arbeitgeberverbände, Versicherungen, Banken, Bau, Gewerbe, Landwirtschaft, Industrie) und grosser Unternehmungen. Diese gehören aber nicht zu den glühendsten Verfechtern der direkten Demokratie (...). Auf der Inputseite brauchen sie diese Instrumente nicht, weil sie über genügend Mittel der politischen Einflussnahme verfügen, und auf der Outputseite stellt die direkte Demokratie eher eine Gefahr dar. In Volksentscheiden können Mehrheiten gebildet werden, die im Parlament nicht möglich wären (...) Spitzenverbände auf Arbeitnehmerseite machen hingegen von den direktdemokratischen Rechten regen Gebrauch (Möckli 2013: 75 f.)*

- 2.** Bei Volksbegehren und Volksentscheiden sind die Akteure besser öffentlich sichtbar, es gibt mehr Transparenz.
- 3. Es gibt zahlreiche Beispiele von finanzschwachen Bürgergruppen, die Volksbegehren erfolgreich nutzen. In den USA sind sie nachgewiesener Maßen sogar erfolgreicher als Initiatoren, die über mehr Geld verfügen.**

Der größere Erfolg lässt durch mehr Arbeitseinsatz, die Themenwahl (z.B. Umwelt- oder Demokratiepoltik) und größere Glaubwürdigkeit erklären. Neben Geld gibt es auch nicht-käufliche Ressourcen, die beim Volksentscheid eine Rolle spielen, wie etwa Vertrauen in Personen, Unterstützung durch Medien und Organisationen, Kommunikationskanäle und direkte Kontakte, Ideen (zum Beispiel Slogans) und Zeit sowie der politische Kontext zum Zeitpunkt der Volksabstimmung.

- 4. Volksentscheide sind nicht käuflich**

Empirische Untersuchungen aus den USA zu den Wirkungen von Geld auf das Abstimmungsergebnis zeigen, dass sich mit viel Geld allein kaum etwas Neues durchsetzen, aber manches verhindern lässt (so genannte

Reactive Campaigns, etwa gegen strengere Umweltauflagen). Der USA-Experte Hermann Heußner fasst zusammen: „Insgesamt sind keine Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass finanzstarke Kreise das Volk so manipulieren könnten, dass dieses Volksgesetze verabschiedet, die die Mehrheit eigentlich ablehnt.“

Zur Schweiz kommen Forscher ebenfalls zu dem Ergebnis, dass eine unmittelbare Käuflichkeit von Abstimmungen auch dann nicht zu beobachten sei, wenn finanzstarke Interessengruppen engagiert seien. Es gibt zahlreiche Beispielen, in denen trotz Einsatz großer finanziellen Mittel die Abstimmenden anders entschieden haben als die (Mehrheit der) politischen und wirtschaftlichen Eliten, so zum Beispiel die Einführung von Autobahngebühren, die von Industrie- und Fremdenverkehrsverbänden bekämpft wurde.

### **Direktdemokratische Verfahrenselemente, die finanzielle Ungleichgewichte reduzieren und/oder die Transparenz erhöhen**

- Nicht zu hohes Unterschriftenquorum
- Abstimmungsbroschüre
- Abstimmungskommission nach irischem Vorbild
- Spendentransparenzregelungen: Der Gesetzesvorschlag von Mehr Demokratie für die Bundesebene sieht vor, dass die Initiatoren der Volksinitiative ihre Finanzierungsquellen vor und nach dem Volksentscheid offenlegen müssen. Den Bürger/innen und Bürgern werden somit Informationen über eventuelle Verflechtungen mit Wirtschaftsunternehmen oder anderen Organisationen zur Verfügung gestellt.
- Fairnessregel für den Einsatz von Geldern: Staatlicherseits aufgewendete Mittel für Werbung müssen den Initiatoren im gleichem Umfang zur Verfügung gestellt werden.

### **Weiterführende Literatur**

Paul Tiefenbach (2014): Der Einfluss finanzstarker Interessengruppen auf Volksabstimmungen: [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen07\\_Einfluss\\_finanzstarker\\_Interessengruppen\\_auf\\_VE.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen07_Einfluss_finanzstarker_Interessengruppen_auf_VE.pdf) (Mehr Demokratie, Positionspapier Nr. 7)

Silvano Möckli (2013), Direkte Demokratie. Spieler, Spielverläufe, Spielergebnisse, Zürich/Chur (Reihe Kompaktwissen CH, Band 19)

**Einwand Nr. 4:  
Direkte Demokratie kennt nur Ja oder Nein. Im Unterscheid zu parlamentarischen  
Prozessen ist sie kompromissfeindlich.**

Beispiele für diese Argumentation:

*Prof. Wolfgang Merkel, Wissenschaftszentrum Berlin: (Volksabstimmungen) „sind reine Mehrheitsentscheidungen. Verhandlung, Deliberation und Kompromiss sind ihnen, anders als parlamentarischen Entscheidungen, fremd.“*

*Andreas Schieder, geschäftsführender Klubchef der SPÖ in Österreich, sieht die Gefahr, dass das Land mit der Einführung verbindlicher Volksentscheide auf „eine Ja-Nein-Demokratie“ zusteure (Interview im Standard vom 29.11.2017)*

*Ex-Bundespräsident Joachim Gauck findet es problematisch, komplexe Fragen in die Entscheidung „Ja“ oder „Nein“ zu pressen.*

**Unsere Erwiderung**

Dieser Einwand ist aus mehreren Gründen sachlich falsch.

- 1. Bei fakultativen Referenden und obligatorischen Referenden – in der Schweiz zwei Drittel aller Volksentscheide auf Bundesebene (406 von 615 bis September 2017) – trifft diese Argumentation überhaupt nicht zu.**

Denn der Gesamtprozess der politischen Entscheidung besteht in diesen Fällen aus einem (kompletten) parlamentarischen Verfahren – einschließlich Verhandlungen, Ausschusssitzungen, Berücksichtigung von vielen Interessen – und *zusätzlich* einem Volksentscheid, der die Entscheidung des Parlaments bestätigt oder abgelehnt. Experten sprechen auch von einer „Vierten Lesung“ des Gesetzentwurfs.

Das Vorhandensein von Referenden entfaltet positive Vorwirkungen: Wenn ein obligatorisches Referendum stattfindet oder ein fakultatives Referendum droht, werden die parlamentarischen Beratungen besonders gründlich durchgeführt und mehr Interessengruppe einbezogen. Dies lehren die Schweizer oder auch irischen Erfahrungen. Der parlamentarische Prozess wird dadurch sorgfältiger, responsiver und weniger blockadeanfällig.<sup>4</sup>

- 2. Es finden Beratungen zu Volksinitiativen und Volksbegehren im Parlament statt**, da die beiden Verfahren eng miteinander verzahnt sind. Dies ist u.a. der Fall in allen Bundesländern, wo Anhörungen und Ausschusssitzungen zum Thema stattfinden, lange bevor es zu einem Volksentscheid kommt. Diese enge Verzahnung von Parlament und direkter Demokratie sieht sowohl der Mehr-Demokratie- als auch der SPD-Gesetzentwurf vor.
- 3. Verhandlung/Deliberation/Kompromisse sind auch bei Volksinitiativen/der Volksgesetzgebung möglich**, und zwar in allen Verfahrensphasen.

(1) Verhandlungen, Deliberationen und Kompromisse prägen die frühe Phase einer Volksinitiative. Verschie-

<sup>4</sup> Der Politologe Frank Decker nennt mehrere Vorteile des fakultativen Referendums: Unter anderem konsensuelle, präventive Wirkungen; größere Sorgfalt des Gesetzgebers; die Politik sei weniger blockadeanfällig sowie die politischen Auseinandersetzungen würden mehr versachlicht werden. Vgl. Decker, Frank 2010: Volksgesetzgebung oder Volksveto? Überlegungen zur institutionellen Ausgestaltung der Direktdemokratie in der Bundesrepublik“, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2010, S. 37-62, Baden-Baden (hier: S. 58 ff.)

dene Akteure finden sich zusammen, beraten, überlegen, nehmen Kontakt auf, suchen Bündnispartner.

*Beispiel: Die Initiative „Volksentscheid Fahrrad“ in Berlin 2016 hat mehrere Monate beraten, Experten angehört und dann ein Gesetz formuliert, bevor sie die erste Verfahrensstufe gestartet hat*

*(<https://volksentscheid-fahrrad.de/>).*

(2) Kompromisse und Verhandlungen sind vor und nach einer Volksinitiative (erste Stufe) und vor, während und nach einem Volksbegehren als zweiter Verfahrensstufe möglich. Die Praxis in der Schweiz zeigt dies (Stichwort: Parlamentarische Abfanggesetzgebung“)

*Beispiele: Mehrere Volksinitiativen in Hamburg endeten in jüngerer Zeit vor einem Volksbegehren vorzeitig, da die SPD-Mehrheit in Hamburg Verhandlungen und Gespräche mit den Initiator/innen aufnahm und es zu Kompromissen kam (Beispiele: Busbeschleunigung/Flüchtlingsunterkünfte/Kinderbetreuung).*

*Auch das Volksbegehren zur Massentierhaltung in Brandenburg 2015/2016 gelangte nicht zum Volksentscheid, da Verhandlungen zu einem Kompromiss führten.*

(3) Auch in der Stufe des Volksentscheids ist keineswegs nur ein Ja oder Nein möglich. Durch eine Alternativvorlage des Parlaments beim Volksentscheid (den alle Bundesländer vorsehen) ist die Möglichkeit eines Kompromisses möglich.

*Beispiel: Besseres Müllkonzept Bayern 1991. Der Kompromiss-Gegenvorschlag der CSU wurde im Volksentscheid in Bayern angenommen – der weiter reichende Vorschlag der Initiative erreichte weniger Stimmen.*

- 4. Auch parlamentarische Abstimmungen** laufen letzten Endes auf denselben Entscheidungsmodus hinaus, nämlich für (Ja) oder gegen (Nein) ein Gesetz zu votieren.

#### **Direktdemokratische Verfahrenselemente, die Kompromisse und Beratungen fördern**

- Lange Fristen
- Enge und frühzeitige Verzahnung von direktdemokratischen und parlamentarischen Prozessen (Anhörungen, Beratungen im Parlament, Stellungnahmen)
- Verknüpfung des Verfahrens mit Bürgerbeteiligungsverfahren

*Beispiel: In Irland wurden in jüngerer Zeit mehrere Volksabstimmungen (genauer: obligatorische Referenden), darunter das Ja zur gleichgeschlechtliche Ehe, durch deliberative Bürgerversammlungen vorbereitet*

*(<https://www.citizensassembly.ie/en/>)*

## Pro-Argument Nr. 1: Mit direkter Demokratie können (sozialdemokratische) Themen auf die politische Agenda gesetzt werden

Agenda-Setting ist eine der wichtigsten Funktionen der direkten Demokratie. Ein Gegenstand kann somit wirkungsvoll auf die politische Agenda gesetzt und die Öffentlichkeit so auf einen Problembereich aufmerksam gemacht werden. Umstrittenen Volksbegehren lösen dabei meist breite Diskussionen in den Medien und bei den Bürger/innen aus.

- Der Schweizer Forscher Silvano Möckli formuliert es so:  
*„Wer initiativ- und referendumsfähig ist, hat damit die Möglichkeit, mitzubestimmen, welche politischen Diskurse in einem Staat geführt werden (...) Direktdemokratische Instrumente heben ein Thema hervor und haben damit auch Einfluss darauf, welche Priorität politische Akteure und das Publikum der Lösung des artikulierten Problems beimessen (Möckli 2013, S. 130).*
- Für sozialdemokratische Parteien bedeute dies, dass sie mit direktdemokratischen Verfahren ihren politischen Aktionsradius erhöhen und politisch flexibler sind und die politische Agenda stärker mitbestimmen können.  
*Bildung, Rente, Arbeitnehmerrechte, Privatisierungen öffentlicher Einrichtungen, Mindestlohn:* All dies sind Themen, die auf die politische Agenda gebracht werden und intensiv diskutiert werden könnten.

Beispiele aus der Schweiz, anderen europäischen Staaten und den deutschen Bundesländern<sup>5</sup> bestätigen dies, etwa in Hamburg zu Zeiten der Regierungszeit von Ole von Beust: Die SPD in Hamburg initiierte und unterstützte damals erfolgreich mehrere Volksbegehren.

### Beispiele von Volksbegehren/Volksentscheiden in der Schweiz

- **Wirtschaftskritische Entscheidungen:**
  - „Für das Verbot von übermäßigen Vergütungen bei Aktiengesellschaften“ (2013)
  - „Gegen Zersiedlung – neue Raumplanung“ (2013)
  - „Einführung der Schwerlastverkehrsabgabe“ (1998) und
  - „Mieterschutz in die Verfassung“ (1971).
- **Sozialpolitische Entscheidungen:** Wenn man einzelne Volksabstimmungen über Sozialversicherungsfragen betrachtet, so wurden viele Vorlagen abgelehnt. Aber bei Betrachtung der langfristigen Perspektive zeigt sich: Nach mehreren Anläufen wurden viele eben auch angenommen, insbesondere diese
  - Altersversicherung 1947
  - Invalidenversicherung 1960 (nach einer Ablehnung 1925)
  - Obligatorische Krankenversicherung (1994)
  - Weitere Beispiele sind die Annahme einer befristeten Erhöhung der Mehrwertsteuer zugunsten der Invalidenversicherung 2009 sowie „Für den Schutz fairer Löhne (Mindestlohn-Initiative)“ (bereits abgestimmt, abgelehnt, aber große Agenda-Setting-Effekte erzielt)

<sup>5</sup> Vgl. ausführlicher und mit vielen Details: Mehr Demokratie (2017): Direkte Demokratie und Gewerkschaften, Berlin 2017: [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Themen02\\_Gewerkschaften.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Themen02_Gewerkschaften.pdf).

- **Umweltpolitische Entscheidungen:**
  - Für die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene (NEAT) – einer sehr teure Entscheidung –  
Gegenfinanzierung über LKW-Maut
  - Moratorium beim Bau von Atomkraftwerken (1990)
  - Für gentechnikfreie Landwirtschaft (2005)
  - Stärkung der ökologischen Landwirtschaft (1996)
  - Schutz und Renaturierung der Moore (1987)
  - Tierschutz in die Verfassung (1973)
  
- **Weitere Themen:**
  - Aufnahme der Komplementärmedizin (Naturheilverfahren u. a.) in das staatliche Gesundheitswesen  
(2009)
  - Einführung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften mit Gleichstellung gegenüber Ehepaaren bei Steuern  
und Sozialversicherungen (2005)
  - Für die Schuldenbremse (2001, 85 Prozent Zustimmung)
  - Abschaffung des uneingeschränkten Rechts Waffen zu besitzen (1992)
  - Einführung des Zivildienstes (1992).

## Pro-Argument Nr. 2: Direkte Demokratie führt zu mehr und besserer Bürgerbeteiligung und zu mehr Debatten

Der SPD-Justizminister Heiko Maas äußerte sich in der Berliner Morgenpost vom 27.11.2016 wie folgt: *„Ich bin der Auffassung, dass Volksentscheide auch bei bundespolitischen Fragen möglich sein sollten“. Mehr direkte Demokratie führe zu einem besseren Dialog zwischen Politikern und Bürgern. „Das ist dringend notwendig“, so Maas. „Wir brauchen wieder mehr Debatten in der ganzen Gesellschaft statt einsamer Entscheidungen von oben.“*

- Mit Volksbegehren und Volksentscheiden werden Menschen ermutigt, sich zu engagieren. Die Bürger/innen können zusätzlich zur Wahl von Parteien und Personen auch zwischen den Wahlen eigene Ideen auf die Agenda setzen und sich zu Sachthemen politisch beteiligen.
- Der SPD-Gesetzentwurf 2013 stellt fest: *„Die im Grundgesetz verankerte parlamentarisch-repräsentative Demokratie hat sich in der Bundesrepublik Deutschland über mehr als sechs Jahrzehnte bewährt. Doch auch der Wunsch nach stärkerer Beteiligung wächst in der Bevölkerung. Anders als in Ländern und Kommunen, in der EU und in vielen befreundeten Nationen kennt unsere Verfassung außer zur Neugliederung des Bundesgebietes und zur Ablösung des Grundgesetzes (Artikel 29 und 146) keine Volksabstimmung. Dies wird weithin als Lücke empfunden. Die Bundesrepublik Deutschland braucht deshalb heute auch auf Bundesebene eine bürgerfreundliche Regelung für die Durchführung von Volksinitiativen, Volksbegehren, Volksentscheiden und Referenden.“*
- Wichtig ist – und von Kritikern oft vergessen – ein „Mehr“ an Beteiligung nicht nur am Tag des Volksentscheids, sondern ein **„Mehr“ an Beteiligung und Diskussionen im gesamten direktdemokratischen Prozess**: Auch in den ersten Verfahrensphasen findet ein Mehr an Beteiligung und Informationsaustausch statt. Bürger/innen kommen miteinander ins Gespräch, alle Akteure, die Unterschriften sammeln (Vereine und Verbände, Gewerkschaften, Umweltverbände, Parteien...) versuchen, viele Bürger/innen von ihrem Anliegen zu überzeugen. Dies führt zu mehr Gesprächen, mehr Diskussionen, mehr Debatten in einer Sachfrage. Und in den Monaten vor einem Volksentscheid beteiligen sich mehr Bürger/innen an politischen Debatten.
- **Mehr Diskussionen**: In der Schweiz wird viel mehr über Politik diskutiert als in Deutschland.
- **Mehr Sachpolitik**: Bei Volksbegehren und vor Volksentscheiden wird – sofern sie einigermaßen regelmäßig stattfinden – über Sachpolitik und viel weniger über Personalfragen informiert und debattiert als bei Wahlkämpfen.
- **Erfahrungen in den Bundesländern**: Insgesamt positive Erfahrungen auf Landes- und kommunaler Ebene, Bürger/innen beteiligen sich mehr und können – in den Ländern mit anwendungsfreundlichen Verfahren – zusätzlich zu Sachthemen abstimmen.

*Beispiele aus Bayern:*

Gemeinsam mit Bündnispartnern wandte die SPD in mehreren Fällen erfolgreich direktdemokratische Verfahren an, etwa



- zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids 1995 (Volksentscheid gewonnen)
- für die Abschaffung des bayerischen Senats 1998 (Volksentscheid gewonnen)
- für die Einführung eines Gütesiegels für gentechnikfreie Produkte (Teilerfolg)
- für strengeren Nichtraucherschutz 2010 (Volksentscheid gewonnen)

### *Beispiele aus Hamburg:*

- Volksbegehren „Mehr Zeit für Kinder – für eine kinder- und familiengerechte Kita-Reform“ (2003/2004) – nach erfolgreichem Volksbegehren vom Parlament übernommen
- Volksbegehren „Rettet den Volksentscheid“ (2007) – nach erfolgreichem Volksbegehren vom Parlament übernommen
- Für Verbesserungen in der Kinderbetreuung (2010/2011) – nach der ersten Verfahrensstufe vom Parlament übernommen und somit ebenfalls erfolgreich

### **Direktdemokratische Verfahrenselemente, die die Beteiligung stärken**

- Lange Fristen
- Abstimmungsbroschüre
- Abstimmungskommission nach irischem Vorbild
- Ggf. Zusammenlegung mit Wahlen
- Kein oder nicht zu hohes Zustimmungsquorum beim Volksentscheid (um Boykottstrategien zu verhindern)

**Pro-Argument Nr. 3:  
Direkte Demokratie führt zu einer Verringerung der Distanz zwischen Politikern und Bürgern. Dies ist ausdrücklich gewünscht: Mehr als 70 Prozent der Bundesbürger befürworten Volksentscheide auf Bundesebene.**

Heiko Maas, SPD-Justizminister:

*„Die Politikverdrossenheit und auch Politikfeindlichkeit, die wir sehr viel stärker seit einigen Monaten erleben, ist auch ein Aufruf an uns Parteien in Berlin: Wir müssen die Art und Weise ändern, wie wir Politik machen.“ (in: Berliner Morgenpost, 27.11.2016)*

Lars Castelluci, MdB formulierte es im Bundestag in einer Debatte wie folgt:

*„Unser Kernproblem – das ist das Problem mit dem Rechtspopulismus – ist weiterhin die gefühlte Distanz zwischen uns hier in der Politik und den Menschen da draußen. Wir sind aufgerufen, diese Distanz zu überwinden. Direktdemokratische Verfahren sind ein Teil der Antwort auf dieses Problem.“*

- **Mehr Gespräche, mehr Rückkopplung:** Vor Volksentscheiden, aber auch im parlamentarischen Prozess müssen Politiker/innen mehr überzeugen, mehr mit den Menschen ins Gespräch kommen. Castellucci: *„Wir sollten keine Angst vor unserer Bevölkerung haben, sondern wir sollten sie ernst nehmen und mit ihr in einem engen Dialog sein.“*
- Durch Volksentscheide wird das Gefühl der Ohnmacht der Bürger/innen reduziert: Wer gefragt und ernst genommen wird, wendet sich nicht von der Politik ab oder wählt Protestparteien.
- Mehr als 70 Prozent der Deutschen sprechen sich für direktdemokratische Verfahren auch auf Bundesebene aus. Die Unterstützung geht quer durch die Anhängerschaft aller Parteien. **68 Prozent der SPD-Anhänger befürworten bundesweite Volksentscheide.**<sup>6</sup>
- Der Schweizer Forscher Silvano Möckli fasst zusammen:  
*„Direkte Demokratie (...) erhöht die Responsivität der gewählten Repräsentanten. Direkte Demokratie übt einen ständigen Druck zum Kompromiss und zur Antizipation der „Volksmeinung“ auf politische Akteure aus (...) Akteure in einem direktdemokratischen Kontext bei ihren Entscheidungen, die obligatorisch oder fakultativ der Volksabstimmung unterstehen, [müssen] ständig kalkulieren, ob die Vorlage eine Mehrheit unter den Stimmberechtigten finden werde.“ Eine Vorlage müsse breit und umfassend diskutiert, Kompromisse geschlossen und das Gesetz dann „referendumsfest“ gemacht werden. (Möckli 2013*

**Direktdemokratische Verfahrenselemente, die zu einer Verringerung der Distanz führen**

- Faire, verbindliche Verfahren
- Enge Verzahnung von direktdemokratischen und parlamentarischen Verfahren

<sup>6</sup> Vgl. <https://www.mehr-demokratie.de/themen/volksabstimmungen/umfragen-institute/>

**Pro-Argument Nr. 4:****Direkte Demokratie führt zu besserer Akzeptanz von politischen Entscheidungen und zu größerer Zufriedenheit mit dem politischen System**

*„Eine Entscheidung der Bevölkerung hat mehr Akzeptanz als die einer Regierung oder eines Parlaments. Bei wichtigen politischen Entscheidungen wollen die Menschen mitbestimmen. Das haben Themen wie etwa die Energiepolitik gezeigt. Ohne Volksentscheid ist die Gefahr größer, dass politische Maßnahmen boykottiert werden. Mit Volksentscheid hingegen fällt es den Menschen leichter, Veränderungen zu akzeptieren, da sie Einfluss nehmen konnten.“<sup>7</sup>*

- **Höhere Zufriedenheit mit dem politischen System**

67 Prozent der Schweizer sind mit ihrem politischen System insgesamt zufrieden. In Österreich sind es 34, in Deutschland nur 29 Prozent. Der gute Wert in der Schweiz sei leicht erklärbar, denn „die Bevölkerung sei viel stärker in einzelne Fragestellungen eingebunden. Bei langfristigen Vorhaben versucht man in der Schweiz eine möglichst breite Zustimmung in der Bevölkerung zu erhalten.“ (Professor Stefan Liebig, Universität Bielefeld)<sup>8</sup>

- **Bessere Akzeptanz von politischen Entscheidungen**

Eine wesentliche Leistung von direktdemokratischen Verfahren ist die bessere Akzeptanz. „Ein Volksentscheid wird eher akzeptiert und lässt sich leichter durchsetzen als ein Entscheid einer politischen Elite“ (Möckli 2013). Auch Unterlege empfinden Volksentscheide als „ihren Entscheid“.

**Direktdemokratische Verfahrenselemente, die zu einer besseren Akzeptanz beitragen**

- Faire und verbindliche Verfahren, die anwendbar sind
- Bestimmungen zur Finanzierung von Kampagnen, Offenlegungs- und Transparenzbestimmungen
- Keine oder nicht zu hohe Abstimmungsquoren

<sup>7</sup> Mehr Demokratie.Positionspapier Nr. 1: Pro und Kontra Volksentscheid, Berlin 2014 (Positionspapier Nr. 1): [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen01\\_Pro\\_Kontra\\_Volksentscheid.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen01_Pro_Kontra_Volksentscheid.pdf)

<sup>8</sup> Vgl. <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Warum-die-Schweizer-ihre-Demokratie-lieben/story/30428783>.