

Positionspapier Nr. 7

Der Einfluss von finanzstarken Interessengruppen auf Volksabstimmungen

18.06.2014

Paul Tiefenbach

paul.tiefenbach@mehr-demokratie.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
2. Haben kleine Initiativen mit wenig Geld überhaupt Chancen?.....	3
3. Volksentscheide sind nicht käuflich.....	4
4. Die Entstehung einer Initiativenindustrie.....	6
5. Großspender vertrauen der repräsentativen Demokratie mehr.....	7
Literatur	9

1. Einleitung

Früher seien Volksentscheide ein Sicherheitsventil für die Politik gewesen, meint Andreas Kluth in einer Artikelserie für die englische Zeitschrift *The Economist*. „Now it became an industry and a circus.“ Statt aus Idealismus würden Unterschriften als Gelderwerb gesammelt. Clevere Sammler kämen auf bis zu 50 US-Dollar pro Stunde. Er steht mit seiner Kritik nicht allein. Vor allem in den USA 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 Initiative zur Einleitung eines Volksentscheids in Kalifornien folgendermaßen dar:¹

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 circa 100.000 US-Dollar. In der zweiten Phase, der so genannten Qualifizierungsphase, werden Unterschriften von Wahlberechtigten gesammelt, die sich für die Abhaltung eines Volksentscheids aussprechen. Erforderlich ist, fünf Prozent bzw. bei Verfassungsänderungen acht Prozent der Wähler der letzten Wahl innerhalb von 150 Tagen zur Unterschrift zu bewegen. Dies gelingt nur circa einem Viertel der Initiativen. Ohne Hilfe von professionellen Sammelfirmen sei dies nicht zu schaffen. Diese berechnen für jede Unterschrift circa 50 Cent. Bei wenig populären Initiativen könne die Unterschrift – vor allem gegen Ende der Sammelfrist – auch schon mal 10 Dollar kosten. Die Gesamtkosten hierfür werden auf bis zu 900.000 Dollar geschätzt. Wenn die Qualifizierungsphase abgeschlossen ist, beginnt die eigentliche Kampagne. Die Leitung geht auf Medienexperten und den Kampagnenmanager über. Die Kosten für Zeitungs-, Fernseh- und Plakatwerbung steigen dann um ein Vielfaches. Solche Gelder sind mit der Spendendose in der Hand nicht aufzutreiben. Laut Broder gingen 1990 zwei Drittel der gesamten Spendensumme für Volksinitiativen in Beträgen von 100.000 Dollar oder mehr ein, also von Großspendern. Wer nicht über großzügige Geldmittel verfügt, hat Probleme.

2. Haben kleine Initiativen mit wenig Geld überhaupt Chancen?

Trotzdem haben auch Bürgergruppen durchaus Chancen, per Volksentscheid etwas zu erreichen - sogar mehr Chancen als die Wirtschaft. Elisabeth Gerber, Professorin für Politikwissenschaft an der Universität von Michigan, hat dies in einer Untersuchung überprüft. Sie unterscheidet zwischen ökonomisch motivierten Interessengruppen wie Industrie- und Handelsverbänden, einzelnen Unternehmen oder Berufsverbänden einerseits sowie den Bürgergruppen und gewerkschaftsnahen Gruppen andererseits.²

1 Vgl. David S. Broder: *Democracy derailed. Initiative campaigns and the power of money*. New York 2000, S. 72 ff.

2 Vgl. Elisabeth R. Gerber: *The Populist Paradox. Interest Group Influence and the promise of Direct Legislation*, 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 Volksentscheidskampagnen von 1988-1992 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.

Letztere schneiden, was die Finanzausstattung angeht, erwartungsgemäß schlechter ab. Von circa 227 Millionen Dollar, die im Rahmen der von Gerber untersuchten Volksabstimmungskampagnen ausgegeben wurden, stammen nur circa 15 Prozent von Bürgergruppen und gewerkschaftsnahen Initiativen. Dagegen wurden etwa 68 Prozent der Mittel von Wirtschaftsverbänden, Ärztekammern usw. oder einzelnen Unternehmen gespendet.³ Trotzdem gewinnen Bürgergruppen mehr Abstimmungen. 50 Prozent der Maßnahmen, die von Bürgergruppen unterstützt wurden, kamen durch, dagegen nur 31 Prozent derjenigen, die hauptsächlich von wirtschaftsnahen Gruppen unterstützt wurden.⁴ Je stärker bei den Unterstützern die Wirtschaft dominiert, desto geringer die Erfolgchancen.

Denn 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. Außerdem sind die Themen, die Bürgergruppen einbringen, populärer. 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 (Parteienfinanzierung, Amtszeitbegrenzungen für Politiker/innen usw.) im Vordergrund. Ein für alle zentrales Thema ist die Umweltpolitik. Sie liegt bei beiden Gruppen in der Bedeutung auf Platz zwei. In den von Gerber untersuchten Bundesstaaten der USA wurden im Untersuchungszeitraum 46 Millionen Dollar bei Volksentscheidskampagnen zu Umweltthemen ausgegeben. 69 Prozent dieses Gelds kam von wirtschaftsnahen Gruppen. In der Regel, um die Annahme von Initiativen für schärfere Umweltgesetze zu verhindern. Trotzdem liegt die Erfolgsquote in diesem Bereich noch bei circa 48 Prozent und damit deutlich über dem Durchschnitt. Durchschnittlich werden in Kalifornien 41 Prozent der zustande gekommenen Volksinitiativen später im Volksentscheid auch angenommen.⁵

3. Volksentscheide sind nicht käuflich

Es kommt viel häufiger vor, dass sich finanzstarke Gruppen *gegen* Initiativen engagieren, als dass sie selbst per Volksentscheid versuchen, etwas durchzusetzen. Zwei Drittel der Gelder werden nicht für eigene Initiativen ausgegeben, sondern um von Anderen gestartete 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. Ulrich 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 Erfolgchancen gering. Bei den

3 Vgl. Gerber 1999, S. 94. Der Rest kam zum Beispiel von Einzelspendern oder Parlamentskandidaten.

4 Nach einer Untersuchung von Donovan, Bowler, McCuan und Fernandez bezogen auf die Jahre 1986-1996 in Kalifornien sogar nur 14 Prozent. Vgl. Initiative Referendum Institute (IRI): What Impact Does Money Have In The Initiative Process? University of Southern California, 2009.

5 Vgl. Gerber 1999, S. 99 sowie S. 117 f.

Reactive Campaigns, bei denen Wirtschaftsinteressen einen gegen sie gerichteten Vorschlag verhindern wollen, (...) spielen die Wahlkampfausgaben eine gewichtige Rolle".⁶ Ähnlich sieht es auch Elisabeth Gerber: „Wirtschaftliche Interessengruppen haben nur sehr begrenzte Möglichkeiten, neue Gesetze per Volksinitiative durchzusetzen. Einfach gesagt: Geld ist notwendig, aber nicht hinreichend für einen Erfolg an der Urne.“⁷ Mit Geld allein lässt sich also kaum etwas Neues durchsetzen, aber vieles verhindern, zumindest in den USA.

Für die Schweiz stellen Kirchgässner, Feld und Savioz 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.“⁸ So etwa die Einführung der Autobahngebühren, die von Industrie- und Fremdenverkehrsverbänden bekämpft wurde. Doch auch aus den USA sind solche Beispiele bekannt. In den 1930er Jahren gab es etliche von der Alkoholindustrie unterstützte Initiativen, um die Prohibition aufzuheben. Sie waren kaum erfolgreich. Damals versuchten auch die Chiropraktikerverbände ihre Zulassung in verschiedenen Bundesstaaten durch Volksentscheide zu erzwingen und wandten dafür große Mittel auf. Der Erfolg war mäßig. Seit über 90 Jahren möchten Casinos und andere Glücksspielindustrien mit dem Einsatz von vielen Millionen Dollar ihre Legalisierung erzwingen, aber weniger als 25 Prozent ihrer Initiativen sind erfolgreich. George Soros, dessen Vermögen auf 23 Milliarden Dollar geschätzt wird, förderte im Jahr 2000 eine Initiative in Massachusetts zur Reform der Drogenpolitik - vergeblich. Dick DeVos, der zu den 100 reichsten Amerikanern zählt, spendete zusammen mit anderen wohlhabenden Bürgern sage und schreibe 30 Millionen Dollar für Initiativen zur Schulreform, ebenfalls ohne Erfolg.⁹

Das sind zwar Einzelbeispiele, aber sie scheinen die Regel zu bilden. Herman K. 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.“¹⁰

6 Ulrich Glaser: Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren, Erlangen 1997, S. 216. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt Gerber.

7 Gerber zitiert nach: IRI 2009.

8 Gebhard Kirchgässner/ Lars P. Feld/ Marcel R. Savioz: Die direkte Demokratie, Basel/ Genf/ München 1999, S. 27.

9 Vgl. IRI, 2009.

10 Heussner, Hermann K.: Mehr als ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA, in: Heussner, Hermann K. / Jung, Otmar (Hg), Mehr direkte Demokratie wagen, 2009, S. 135-156.

4. Die Entstehung einer Initiativenindustrie

Die enormen Beträge, die ausgegeben werden, um Unterschriften zu sammeln und später beim Volksentscheid Erfolg zu haben, führen dazu, dass viele in diesem Bereich ihren Lebensunterhalt verdienen wollen, und mehr als das. Sammler arbeiten praktisch im Akkord. Sie sind gleichzeitig für mehrere Initiativen unterwegs. Agenturen bieten die komplette Durchführung einer Kampagne zum Festpreis an. „Der Preis variierte in den letzten 20 Jahren – je nach Auslastung der Unternehmen und der einem laufenden Initiativbegehren noch zur Verfügung stehenden Zeitspanne – zwischen ein und zwei Dollar pro Unterschrift.“¹¹ Lutz Hager meint, bei manchen kalifornischen Umweltinitiativen „lässt sich auch bei genauem Durchsuchen von *drafting*, *qualification* und *campaign* nicht die kleinste Spur einer *grass roots*-Kampagne finden.“ Mitunter starten unbeschäftigte Initiativagenturen, die keine Auftraggeber finden, ihrerseits einen Volksentscheid – als Arbeitsbeschaffungsmaßnahme.

Beim Einwerben der nötigen Spendengelder beschreiten Initiativen offenbar mitunter zweifelhafte Wege. Hager berichtet zum Beispiel, dass kalifornische Umweltinitiativen „von der Möglichkeit Gebrauch (machen), Summen für genau benannte Ziele bereits im Gesetzestext detailliert aufzuführen.“ Davon profitierende Firmen sollten so zu Spenden animiert werden. Die beiden Parlamentskammern Kaliforniens verabschiedeten 1991 ein Gesetz, das diesen Tausch von Spendengeldern gegen Investitionszusagen verbot. Es wurde allerdings später als verfassungswidrig wieder außer Kraft gesetzt.¹²

Man kann die Kommerzialisierung von Politik nicht gänzlich verhindern. Eine Volksentscheidskampagne ähnelt vom Aufwand einem Wahlkampf. Auch bei Wahlkämpfen ist akzeptiert, dass professionelle Agenturen die Kampagne entwerfen. Und die Wahlplakate werden keineswegs alle von Parteimitgliedern auf- und abgehängt, sondern auch von bezahlten Helfern. In den USA hat die Kommerzialisierung allerdings ein Ausmaß angenommen, das wir aus Europa nicht kennen. Dies betrifft die direkte Demokratie genauso wie die repräsentative Demokratie. „Wahlen in den USA sind Big Business“, berichtete DIE ZEIT im Juni 2012. Alle Wahlen zusammengerechnet hatten 2012 ein Budget von zehn Milliarden Dollar für Wahlkampf und Politikberatung. Schon ein Kandidat für den Senat müsse mindestens acht Millionen Dollar einsetzen, um eine Chance zu haben. Der hohe Gelddurchsatz in der Politik und die daraus folgende hohe Kommerzialisierung sind also nicht ein Merkmal der direkten Demokratie, sie sind eine Besonderheit der USA.

Eine wichtige Rolle spielt in den USA die kommerzielle politische Werbung im Fernsehen. Hierauf entfielen 1990 in Kalifornien 48 Prozent der gesamten Ausgaben, während sie in der Schweiz – wie in Deutschland – verboten ist. Ein landesweiter Fernsehspot kostet in Kalifornien etwa eine Million Dollar. Medienberater halten drei Spots pro Kampagne für optimal.¹³ Eine Alternative zu bezahlten Fernsehspots vor einem Volksentscheid wären freie Sendezeiten im öffentlich-rechtlichen Fernsehen oder Radio (so wie bei Wahlen) für Befürworter und Gegner.

¹¹ Lutz Hager, *Wie demokratisch ist die direkte Demokratie?* Wiesbaden 2005, S. 115.

¹² Hager 2005, S. 217, S. 220, S. 228 ff.

¹³ Glaser 1997, S. 130, sowie Hager 2005, S. 120.

Kalifornien hatte einige Zeit ein Fairness-Gesetz, mit dem eine ausgewogene Information bei Volksentscheiden hergestellt werden sollte. Es verpflichtete Zeitungen, die bezahlte Anzeigen im Rahmen einer Kampagne veröffentlichten, in gewissem Umfang auch der jeweiligen Gegenseite Raum für ihre Darstellung zur Verfügung zu stellen, und zwar kostenlos.

Auch dürfen die Hürden für die Einleitung eines Volksentscheids nicht zu hoch sein. Hohe Hürden sind nur von großen, finanzkräftigen Organisationen zu überwinden. In Kalifornien müssen jeden Tag 4.000 Unterschriften gesammelt werden. In einem so großen und regional unterschiedlichen Land ist das eine Herausforderung, die offenbar auf Freiwilligenbasis kaum zu bewältigen ist. Eine große Hilfe und Kosteneinsparung wäre, die Abgabe qualifizierter Unterschriften über das Internet zu ermöglichen.

So wie bei den Ausgaben sollte auch bei den Einnahmen versucht werden, die Kommerzialisierung zu begrenzen. Einzelspenden sollten in der Höhe limitiert sein. Spenden von juristischen Personen sind ganz zu verbieten. Zumindest aber sollten alle großen Spender bereits vor der Abstimmung öffentlich gemacht werden. 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 deutschen Bundesländern.¹⁴

5. Großspender vertrauen der repräsentativen Demokratie mehr

Hinlänglich bekannt ist, 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 zur eigenen Kandidatur, wofür die Wahl Berlusconi zum italienischen Ministerpräsidenten und 2014 der Sieg von Petro Poroschenko in der Ukraine Beispiele sind. 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. Die damaligen Reformer gingen davon aus, dass es schwieriger sei, ein ganzes Wahlvolk zu bestechen als eine Handvoll Abgeordneter. Dies scheint auch zuzutreffen.

Elisabeth Gerber befragte in ihrer bereits erwähnten Untersuchung die verschiedenen in der direkten Demokratie engagierten Gruppen, ob sie, außer durch Volksentscheide, auch anders 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.¹⁵ Auch die Tatsache, dass von der Wirtschaft selten ein Volksentscheid angestrebt wird, spricht für das Vorhanden-

¹⁴ Vgl. Rehmet, Frank, Kostenerstattung für Initiatoren von Volksbegehren in den deutschen Bundesländern, 2014, www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/verfahren02-kostenerstattung.pdf (Zugriff am 14.06.2014).

¹⁵ Vgl. Gerber 1999, S. 91.

sein anderer, besserer Einflussmöglichkeiten. Volksentscheide seien, so Gerber, für wirtschaftsnahe Gruppen „erheblich kostspieliger als viele andere verfügbare Möglichkeiten, die Politik zu beeinflussen.“, die Erfolgchance sei sehr gering.¹⁶ Hierzu passt, dass wirtschaftsnahe Gruppen bei fakultativen 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 Gesetze in amerikanischen Bundesstaaten mit Volksentscheiden mit den gesetzlichen Regelungen in Bundesstaaten ohne Volksentscheide zeigt, dass die Ergebnisse von Volksentscheiden keineswegs wirtschaftsnahe Gruppen gegenüber Bürgergruppen oder 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.“¹⁷

¹⁶ Vgl. Gerber 1999, S. 137.

¹⁷ Gerber 1999, S. 111, 120, 138.

Literatur

- Broder, David. S.:* Democracy derailed. Initiative campaigns and the power of money, New York, 2000
- Gerber, Elisabeth R.:* The Populist Paradox: Interest Group Influence and the promise of Direct Legislation, Princeton 1999
- Glaser, Ulrich:* Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren, Erlangen 1997
- Gloger, Andrew M.:* Paid Petitioners After Prete. Initiative Referendum Institute. University of Southern California, 2006:
www.iandrinstitute.org/REPORT%202006-1%20Paid%20Petitioners.pdf
(Zugriff am 5.6.2014)
- Hager, Lutz:* Wie demokratisch ist die direkte Demokratie? Wiesbaden 2005
- Hasler, Ludwig:* Das überforderte Plebiszit, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 8/2000, S. 986-990
- Heussner, Hermann K.:* Mehr als ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA, in: Heussner, Hermann K. / Jung, Otmar (Hg), Mehr direkte Demokratie wagen, 2009, S. 135-156
- Heussner, Hermann K. / Jung, Otmar (Hg.):* Mehr direkte Demokratie wagen. 2. völlig überarbeitete Auflage, München 2009
- Initiative Referendum Institute (IRI):* What Impact Does Money Have In The Initiative Process? University of Southern California 2009
www.iandrinstitute.org/Quick%20Fact%20-%20Money.htm (Zugriff am 5.6.2014)
- Kirchgässner, Gebhard / Feld, Lars P / Savioz, Marcel R.:* Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel/Genf/München 1999
- Kluth, Andreas:* Democracy in California. The People's Will, in: The Economist vom 23.4.2011
- Longchamp, Claude:* 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), S. 303-326
- Smith, Richard A.:* Interest Group Influence in the US Congress, in: Legislative Studies Quarterly Vol. 20, No. 1, 1995, S. 89-139
- Tiefenbach, Paul:* Alle Macht dem Volke? Warum Argumente gegen Volksentscheide meistens falsch sind, Hamburg 2013
- Wickel, Martin:* Recht und Reform der Wahlkampffinanzierung in den USA, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3/2001, S. 645-668