

# **Themenpapier 02**

## **Direkte Demokratie und Gewerkschaften**

26.10.2017  
(aktualisiert)

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

**Inhaltsverzeichnis**

**Executive Summary ..... 3**

**1. Einleitung ..... 3**

**2. Akteure in direktdemokratischen Verfahren ..... 4**

**3. Empirische Ergebnisse ..... 6**

    3.1 Deutschland, Landesebene ..... 6

    3.2 Deutschland, Kommunalebene ..... 7

    3.3 Europa: Schweiz, Liechtenstein, Österreich, andere Staaten ..... 9

    3.4 USA ..... 12

**4. Literatur ..... 14**

**Anhang ..... 15**

## **Executive Summary**

Dieses Papier analysiert die Rolle von Gewerkschaften als politischer Akteur bei Volksbegehren und Volksentscheiden und betrachtet die direktdemokratische Praxis im In- und Ausland. Als zentrales Ergebnis der Analyse kann festgehalten werden:

In einem System, das Volksbegehren und Volksentscheide als punktuelle Ergänzung der repräsentativen Demokratie enthält, profitieren Gewerkschaften in mehrfacher Hinsicht:

1. Gewerkschaften wenden direktdemokratische Verfahren relativ häufig an und/oder unterstützen diese.
2. Sie erweitern damit ihren politischen Aktionsradius und sind politisch flexibler.
3. Sie können per Volksbegehren die politische Agenda stärker mitbestimmen und können durch Unterschriftensammlungen mobilisieren und so auch neue Mitglieder gewinnen
4. Ihre politische Verhandlungsmacht wird gestärkt.
5. Der Bildungscharakter von Volksbegehren und Volksentscheiden entspricht dem Ziel von Gewerkschaften, dass Bürger/innen lernen, besser informiert sind und mehr mitbestimmen können.

## **1. Einleitung**

Mit diesem Papier soll ein Überblick über das Thema Direkte Demokratie und Gewerkschaften gegeben werden. Dabei stehen zwei Aspekte im Vordergrund:

- 1) Gewerkschaften als Akteure bei Volksbegehren: Welche Rolle spielen Gewerkschaften bei Bürgerbegehren/ Volksbegehren? Nutzen sie die vorhandenen direktdemokratischen Instrumente?
- 2) Gewerkschafts-Themen: Wie häufig sind „gewerkschaftsnahe“ Themen – Fragen der Sozialpolitik und der Bildung – Gegenstand von Volksbegehren und Volksentscheiden? Wenn ja, mit welchem Ausgang?

In Kapitel 2 wird zunächst eine theoretische Perspektive skizziert und untersucht, ob und inwiefern Gewerkschaften als etablierte Akteure im politischen Prozess von Volksbegehren und Volksentscheiden profitieren würden.

In Kapitel 3 werden dann Daten zur Praxis in Deutschland (Landes- und Kommunalebene), in einigen Staaten Europas sowie in den Bundesstaaten der USA präsentiert.

## 2. Akteure in direktdemokratischen Verfahren

Forschungen zu Initiatoren und Unterstützer von direktdemokratischen Verfahren sind bislang nur sehr selten anzutreffen und die Rolle von Gewerkschaften als Akteure noch weitgehend unerforscht ist. Dennoch lassen sich einige Erkenntnisse zusammen tragen.

Grundlegend kann man politischer Akteure in etablierte Akteure (bereits institutionalisierte und mit Ressourcen und Zugang zum politischen Prozess ausgestattete) und in nicht-etablierte Akteure (zum Beispiel eine neu gegründete Bürgerinitiative) unterscheiden.

Gewerkschaften stellen etablierte, dauerhaft agierende politische Akteure mit Ressourcen dar. Sie verfügen bereits über politischen Einfluss auf die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung von Parlamenten.

Aus theoretischer Sicht würde sich das Verhältnis von Gewerkschaften zu Volksbegehren und Volksentscheiden wie folgt darstellen:

- **Erweiterung des Aktionsradius:** Gewerkschaften erweitern durch direktdemokratische Verfahren ihren Aktionsradius, sie verfügen mit dem Instrument Volksbegehren über ein zusätzliches Instrument der politischen Arbeit. Sie werden dadurch politisch flexibler.  
Diese Flexibilität ist für Gewerkschaften insbesondere in jenen Zeiten sehr interessant, in denen die jeweilige „gewerkschaftsnahe“ Partei(en) – in Deutschland auf Bundesebene die SPD – nicht an der Regierung beteiligt ist.
- **Stärkung der Verhandlungsmacht:** Gewerkschaften können bei wichtigen sozialpolitischen Entscheidungen mit Volksinitiativen oder fakultativen Referenden drohen und damit ihre politische Verhandlungsmacht im parlamentarischen Prozess stärken. Mitgliederreiche und mobilisierungsfähige Akteure wie etwa Gewerkschaften, die mit einem Volksbegehren drohen können, werden dann theoretisch frühzeitig und ernsthaft in parlamentarische Verhandlungen einbezogen.
- **Themensetzung/Agenda-Setting:** Gewerkschaften können Volksbegehren nutzen, um „ihre“ Themen auf die politische Agenda zu setzen und eine breitere Öffentlichkeit zu gewinnen.
- **Mobilisierung und Neumitgliedergewinnung durch Kampagnen:** Gewerkschaften können ihre Mitglieder für Volksbegehrens-Kampagnen mobilisieren und damit stärker an den Verband binden. Auch ist denkbar, dass sie durch solche Kampagnen neue Mitglieder gewinnen.
- **Mitwirkung in Aktionsbündnissen:** Es ist zu erwarten, dass politische Akteure sich zu Aktionsbündnissen zusammenschließen, um gemeinsam ein Volksbegehren zu starten und die Kampagnenchancen zu erhöhen. Damit wird der Austausch zwischen diesen Akteuren gestärkt.

- **Meinungsbildung vor einem Volksentscheid:** Gewerkschaften als etablierte Akteure beziehen vor einem Volksentscheid Stellung zu einem Thema (in der Schweiz spricht man von „Parolen“), informieren und geben unter Umständen eine Ja- oder Nein-Abstimmungsempfehlung. Damit spielen sie für Gewerkschaftsmitgliedern, aber auch anderen Bürger/innen, eine wichtige Rolle bei der Informations- und Meinungsbildung.
- **Themen:** Konfliktintensive Themenbereiche (Verteilungs-, sozialpolitische Konflikte) sind aufgrund ihrer Konstellation oft geeignet, in einem Volksbegehren thematisiert zu werden. Ebenso trifft dies für viele Arbeitnehmer- und Sozialfragen zu, da sie sehr viele Menschen betreffen (zum Beispiel Mindestlohn).

#### **Zwischenfazit:/Hypothese:**

Gewerkschaften nutzen direktdemokratische Verfahren (theoretisch) häufig, sowohl als Initiatoren als auch als Unterstützer. Dabei sind Volksbegehren für Gewerkschaften ein zusätzliches politisches Instrument, um Einfluss auf die Politik zu nehmen.

Auch ohne die konkrete Nutzung direktdemokratischer Instrumente gewinnen Gewerkschaften an Einfluss, da sie mit einem Volksentscheid drohen können und da sie vor einem Volksentscheid informieren und Stellung beziehen können.

All dies wird durch die Tatsache erleichtert, dass sich Gewerkschaften generell für mehr Beteiligung und Mitbestimmung eintreten und sich – gemeinsam mit anderen Organisationen – für die Erweiterung der politischen Freiheitsrechte einsetzen. Eine Betrachtung des Grundsatprogramms des Deutschen Gewerkschaftsbunds soll dies belegen.

#### ***Exkurs: Das Grundsatprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), beschlossen 1996 in Dresden***

Im derzeit gültigen Grundsatprogramm des DGBs sind folgende Aussagen formuliert:

- *„Gewerkschaften sind aber auch gesellschaftliche Organisationen mit einem übergreifenden Gestaltungsauftrag, den sie mit anderen sozialen Bewegungen und politischen Kräften umsetzen.“*
- *„Emanzipation und Selbstbewußtsein der Menschen führen dazu, daß ihr Bedürfnis nach Mitgestaltung wächst. Der Sozialstaat muß die kulturelle Vielfalt fördern. Vor allem muß er den Einzelnen wie den gesellschaftlichen Gruppen Handlungsräume für die demokratische Mitgestaltung unserer Wirtschaft und Gesellschaft gewährleisten.“*
- *„Die Bürgerinnen und Bürger wollen heute an der Demokratie und an staatlichen Entscheidungen stärker beteiligt werden. Das steht in Einklang mit den Zielen der Gewerkschaften: Unser Engagement zielte immer darauf, persönliche und politische Freiheitsrechte auszubauen und mehr Beteiligungsrechte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durchzusetzen. Zur Festigung der Demokratie und zur Stärkung der*

*durch Verfassung und Wahlen legitimierten Organe treten wir für mehr Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungen ein. Volksbefragungen und Volksentscheid können in bestimmten politischen Feldern eine Ergänzung der parlamentarischen Demokratie sein. Die Gewerkschaften treten dafür ein, daß sich die Bürgerinnen und Bürger aktiv und in verschiedenen Formen bei der politischen Willensbildung einmischen. Je mehr Menschen ihre Kompetenz einbringen, Argumente äußern und Meinungsstreit friedlich austragen, desto sicherer wird die Zukunft der Gesellschaft und der Demokratie. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben das Recht auf Demonstration mit Arbeitsniederlegung. Der Staat braucht die Beteiligung und kompetente Beratung von großen gesellschaftlichen Organisationen, die in der Lage sind, notwendige Kompromisse mitzutragen. Den Gewerkschaften kommt dabei mit ihrer Kompetenz und Erfahrung hohe Bedeutung zu. Wir wollen darum unsere Positionen in gesellschaftlichen Diskussionen noch stärker herausstellen.“ (Quelle: <http://www.dgb.de/search/++co++mediapool-a9fa09863177d704d888ed62e1ae6fc5>, Zugriff am 20.07.2017)*

### **3. Empirische Ergebnisse**

Die oben aufgestellte Hypothese soll nun anhand von Daten aus der Praxis überprüft werden. Zunächst (Kap. 3.1 und 3.2) wird die Praxis von Volks- und Bürgerbegehren in den deutschen Bundesländern untersucht, ehe dann europäischen Staaten (Kapitel 3.3) sowie die US-amerikanischen Bundesstaaten betrachtet werden.

#### **3.1 Deutschland, Landesebene**

##### **Akteure bei Volksbegehren**

Die Praxis in Deutschland auf Bundesländerebene wird seit dem Jahre 2000 in einem jährlichen Volksbegehrensbericht von Mehr Demokratie analysiert und ausgewertet.<sup>1</sup>

Dabei wurde stets festgestellt, dass die Mehrzahl aller Volksinitiativen und -begehren in den deutschen Bundesländern von sozialen Bewegungen eingeleitet wurde, die von Verbänden und Bündnispartnern unterstützt werden. Als Muster hat sich das „Aktionsbündnis“ herausgebildet, das in der Schweiz im Initiativkomitee seine Entsprechung hat.

Initiatoren von Volksbegehren in Deutschland auf Landesebene (Stand 31.12.2016):

- Aktionsbündnis: 65,7 Prozent (213 von 324)
- Einzelne Partei: 9,9 Prozent (32 von 324)
- Einzelner Verband/Verein: 20,1 Prozent (65 von 324)
- Einzelpersonen: 4,3 Prozent (14 von 324)

Gewerkschaften waren dabei fast immer Mitglied eines Aktionsbündnisses.

---

<sup>1</sup> Rehmet/Weber, Volksbegehrensbericht 2017, S. 20.

### **Nutzung von Volksbegehren durch Gewerkschaften**

Bei der Auswertung der Datenbank der Volksbegehren in den deutschen Bundesländern war zunächst zu beachten, dass die Angaben zu Initiatoren und Unterstützern für die Jahre vor 1998 zum Teil lückenhaft und ungenau sind. Daher wurden die Verfahren, die seit dem 1.01.1998 eingeleitet wurden, analysiert.

Die Auswertung ergab, dass **in jedem sechsten Verfahren** Gewerkschaften als Initiatoren/Unterstützer von Volksinitiativen/Volksbegehren fungierten, in insgesamt 39 der 234 Verfahren (16,7 Prozent).

Besonders häufig fand ein gewerkschaftliches Engagement zu Themen der Bildungs- und Sozialpolitik statt, aber es wurden auch Volksbegehren zu Privatisierungs- und Demokratiefragen initiiert oder unterstützt. Im Anhang sind alle 39 Fälle tabellarisch aufgelistet.

Diese Zahl belegt die oben aufgestellte These, dass Gewerkschaften das Instrument Volksbegehren und Volksentscheid häufig nutzen.

Am Beispiel des Volksbegehrens „Pro Kommunale Sparkasse“ in Sachsen im Jahre 2000/2001 werden die Motive des Gewerkschaftsengagements deutlich:

*„Der Deutsche Gewerkschaftsbund mit seinen Einzelgewerkschaften sowie die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft unterstützen die Bürgerinitiative in ihrem Kampf, die kommunal verankerten Sparkassen und somit auch die Arbeits- und Ausbildungsplätze in allen sächsischen Regionen zu sichern. Es sind mehrere Tausend Arbeitsplätze gefährdet, da die versprochenen Ausschüttungen der SachsenBank nur durch Personalabbau realisiert werden können“ (aus: einer Mitteilung der ÖTV Nordsachsen)*

### **Themen**

Bis Ende 2016 fanden auf Landesebene 27 Prozent aller Volksinitiativen/Anträge auf Volksbegehren zu Fragen der Bildung und Kultur und 11 Prozent zur Sozialpolitik statt.

### **3.2 Deutschland, Kommunalebene**

Zur Kommunalebene liegen nur sehr selektive Informationen vor, eine umfassende Analyse fand bislang noch nicht statt und wäre bei weit mehr als 3.500 Bürgerentscheiden zudem sehr aufwändig. Die nachstehende Tabelle hat daher illustrativen Charakter. Sie listet einige bekannte Fälle auf, in denen Gewerkschaften als Initiatoren bzw. Unterstützer ein Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene aktiv mitgestaltet und dabei gewerkschaftliche Themen auf die politische Tagesordnung / zur Abstimmung gebracht haben.

Auch hier sind – ähnlich wie auf der Landesebene – Fragen der Privatisierung recht häufig anzutreffen. Sozial- und bildungspolitische Themen sind nicht ganz so häufig, da diese Entscheidungen oft auf Landesebene und nicht auf kommunaler Ebene getroffen werden.

**Tabelle 1: Beispiele für Gewerkschaften als Initiatoren und Unterstützer bei kommunalen Bürgerbegehren in Deutschland**

Gemeinde	Jahr	Thema	Initiatoren und Unterstützende	Ergebnis
Taunusstein (Hessen)	1994	Für kommunale Stromversorgung	FDP, FWG, DGB, ÖTV	Gescheitert im BE
Biedenkopf (Hessen)	1994	Gegen Privatisierung der Stadtwerke	SPD, unterstützt u. a. Von ÖTV	Erfolgreich im BE
Erlangen (Bayern)	1998	Gegen Privatisierung der Stadtwerke	Aktionsbündnis incl. Gewerkschaften	Erfolgreich im BE
Düsseldorf (NRW)	2001	Gegen Privatisierung der Stadtwerke	Initiiert von ÖTV/ver.di, unterstützt von SPD, anderen Gewerkschaften u.a.	Erfolgreich im BE
Münster (NRW)	2002	Gegen Teilprivatisierung Stadtwerke	Aktionsbündnis incl. Gewerkschaften	Erfolgreich im BE
Hamm (NRW)	2001	Für Erhalt des kommunalen Besitzes an den Stadtwerken	Aktionsbündnis incl. Gewerkschaften	Erfolgreich im BE
Kassel (Hessen)	2004	Gegen Privatisierung der Wasserwerke	unterstützt von Gewerkschaften	Erfolgreich ohne BE (neuer Ratsbeschluss)
Mühlheim am Main (Hessen)	2005	Gegen Privatisierung der Stadtwerke	Aktionsbündnis incl. Gewerkschaften	Erfolgreich im BE
Freiburg i.Br. (BAW)	2006	Für Erhalt der städtischen Wohnungen / gegen Privatisierung	Aktionsbündnis incl. Gewerkschaften	Erfolgreich im BE
Augsburg (Bayern)	2008	Für Grundsatzbeschluss gegen Wasser-Privatisierung	Aktionsbündnis incl. Gewerkschaften	Erfolgreich ohne BE (neuer Ratsbeschluss)
Rüsselsheim (Hessen)	2015	Für Erhalt der Eigenständigkeit des Betriebshofs	DGB unterstützte	Rückzug
Potsdam (BBG)	2016	Kein Ausverkauf der Potsdamer Mitte	DGB-Regionalvors. unterstützt	Unzulässig
Münster (NRW)	2016	„Freier Sonntag Münster“ Gegen weitere verkaufsoffene Sonntage	ver.di als Initiator, gemeinsam mit Kirchen	Erfolgreich im BE

Abkürzung: BE = Bürgerentscheid Erfolgreich = Im Sinne der Initiatoren

Quelle: Datenbank Bürgerbegehren, [https://www.mehr-demokratie.de/themen/buergerbegehren-in-kommunen/datenbank-buergerbegehren/?no\\_cache=1](https://www.mehr-demokratie.de/themen/buergerbegehren-in-kommunen/datenbank-buergerbegehren/?no_cache=1)

### Zwischenfazit

Insgesamt kann für die kommunale Ebene festgehalten werden, dass Gewerkschaften in mehreren Themenbereichen der Kommunalebene (Infrastruktureinrichtungen – insbesondere Privatisierung von Stadt-/Wasserwerken) aktiv Bürgerbegehren unterstützt haben und zahlreiche Erfolge in den letzten Jahren erzielt haben.



### 3.3 Europa: Schweiz, Liechtenstein, Österreich, andere Staaten

In letzter Zeit ist das Wissen um Volksabstimmungen in den Staaten Europas gewachsen. Zahlreiche Länderpapiere sind durch die Arbeit von Mehr Demokratie entstanden.<sup>2</sup>

#### Schweiz

In der Schweiz wenden Gewerkschaften wie alle größeren Akteure direktdemokratische Verfahren an, sowohl als Initiatoren oder als Unterstützende eines Bündnisses. Als größerer Verband spielen sie bei allen Volksabstimmungen zu gewerkschaftsnahen Themen für die Meinungsbildung eine große Rolle (u. a. werden Abstimmungsempfehlungen – so genannte „Parolen“ - veröffentlicht, etwa in der Neuen Zürcher Zeitung NZZ).

Generell kann man sagen, dass das fakultative Referendum eine frühzeitige Integration von Gewerkschaften und anderen großen Interessengruppen in den parlamentarischen Meinungsbildungsprozess bewirkt, um eine Regierungsvorlage „referendumstest“ zu machen, so dass es gar nicht erst zu einem Volksbegehren kommt.

*„Mit dem fakultativen Referendum drohen nicht selten Verbände, um ihre Verhandlungsmacht im Gesetzgebungsprozess zu erhöhen; sie erreichen dadurch eine frühzeitige Integration in den politischen Prozess“ (Andreas Gross in Heußner/Jung (Hg.), Mehr direkte Demokratie wagen, München 1999, S. 92 f.)*

Zu den Volksinitiativen in der Schweiz liegen ferner statistische Daten zu Themenbereichen und deren Häufigkeit vor: Zum Themenbereich „Sozialpolitik“ wurde in der Schweiz recht häufig abgestimmt, in etwa 25 Prozent aller Fälle. Die Gewerkschaften spielten dort sehr oft eine Rolle.

Unter [https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab\\_2\\_2\\_4\\_1.html](https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html) sind alle eidgenössischen Volksabstimmungen verzeichnet. Aus dieser Übersicht wird deutlich, dass in der Schweiz seit über 100 Jahren zu sehr vielen gewerkschaftsnahen Fragen abgestimmt wird.

Folgende Beispiele illustrieren dies:

- Zahlreiche Abstimmungen zur Alters- und Rentenversicherung
- Mehrere Abstimmungen zu Arbeitsbedingungen – z.B. Einführung 40-Stunden-Woche 1976, Mutterschutz (zuletzt 1999), Einführung neuer Feiertag (1. August) (1993, erfolgreich!)
- Arbeitslosenversicherung
- Volksinitiative „für eine Reichtumssteuer“ 1977 bzw. Erbschaftssteuerreform (2015)
- Für bessere berufliche Bildung (mehrere Vorlagen)
- Initiativen zum öffentlichen Personennahverkehr und zur Bahnmodernisierung (am spektakulärsten sicherlich die Alpeninitiative (Eisenbahntransversale) 1992)
- Verbraucherschutz-Themen

---

<sup>2</sup> Vgl. <https://www.mehr-demokratie.de/themen/europa/voelksabstimmungen-in-europaeischen-staaten/>

Sehr interessant ist eine volkswirtschaftliche Forschungsarbeit aus dem Jahr 2015 zur Schweiz. Reiner Eichenberger, Marco Portmann (beide Univ. Fribourg) und David Stadelmann (Univ. Bayreuth) analysierten Aspekte der Repräsentation<sup>3</sup> und kamen zu folgendem beachtenswerten Ergebnis: **Die gewählten Parlamentarier/innen repräsentieren die Präferenzen von Reichen stärker als von Menschen mit geringem oder mittlerem Einkommen.**

(„Legislators more closely represent preferences of rich voters than preferences of middle-income and poor voters.“ (...) "On average, high-income voters tend to be better represented than middle- and low-income voters.“<sup>4</sup> Bei Referenden ist dies nicht der Fall.

Angesichts der Ziele von Gewerkschaften ist dies sehr beachtenswert.

### **Zwischenfazit**

In der Schweiz wenden Gewerkschaften wie alle etablierten politischen Akteure direktdemokratische Verfahren an. Gewerkschaften werden stets auch im Vorfeld von politischen Entscheidungen in den Prozess eingebunden und spielen eine große Rolle bei der Meinungsbildung im Vorfeld von Volksentscheiden.

### **Liechtenstein**

- In Liechtenstein, dem Land mit der meisten direktdemokratischen Praxis nach der Schweiz in Europa, gab es bislang 64 Volksentscheide aufgrund von direktdemokratischen Verfahren. Jeder fünfte (13 von 64) hatte ein gewerkschaftsnahes Thema zum Gegenstand.
- So stimmten die Bürger/innen Liechtensteins über Rentenreformen, Fragen der Steuerpolitik und der Krankenversicherung sowie über Schulreformen und Familienpolitik (z.B 1965 Erhöhung von Kinder- und Familienzulagen, per Volksentscheid angenommen) ab.<sup>5</sup>

### **Österreich**

- In Österreich führen „Volksbegehren“ lediglich zu einer Befassung des Parlaments und nicht zu einem Volksentscheid. Daher ist das Verfahren lediglich eine unverbindliche Volkspetition und hat nicht die Wirkungen eines Volksbegehrens/Volksentscheids.
- Eine Liste der bislang 38 unverbindlichen Volksbegehren in Österreich seit 1964 findet man auf: [www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_wahlen/volksbegehren/Alle\\_Volksbegehren.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/Alle_Volksbegehren.aspx)
- Der Österreichische Gewerkschaftsbundes ÖGB beschloss 1969 eine Resolution zur Einführung der 40-Stunden-Woche und ein Volksbegehren wurde dazu gestartet. Der ÖGB und die Bundeswirtschaftskammer einigten sich im weiteren Verlauf auf die etappenweise Einführung der 40- Stunden-Woche bis 1975.
- Es gab 1999 Überlegungen zu einem Volksbegehren zur Erhaltung des arbeitsfreien Sonntags, das jedoch nicht realisiert wurde.

3 Eine gute Zusammenfassung der gesamten Studie inklusive des Forschungsansatzes (Repräsentation) findet sich in: Eichenberger, R./Portmann, M. und Stadelmann, D.: „Wie Politiker das Volk vertreten“, in: FAZ vom 13. Juni 2016, S. 20: <http://www.unifr.ch/finwiss/assets/files/Publikationen/n-academic-2016/Wie%20Politiker%20das%20Volk%20vertreten.pdf> (Zugriff am 10.10.2017).

4 Stadelmann, David/Portmann, Marco/Eichenberger, Reiner: Income and Policy Choices. Evidence from parliamentary decisions and referenda, in: Economic Letters 135 (2015), Seite 117-120.

5 Vgl. [www.sudd.ch](http://www.sudd.ch) (Datenbank).

- Weitere sozial- und bildungspolitische Fragestellungen von Volksbegehren waren die Senkung der Klassenschülerzahl (1989), die Förderung von Familien (1999), Bildung und Studiengebühren (2001), das Volksbegehren „Sozialstaat“ / für Verfassungszusatz (2002), Rentenpolitik (2004) und „Bildungsinitiative“ (2011)

### Andere europäische Staaten

Fast alle europäischen Staaten kennen Volksentscheide auf nationaler Ebene – Deutschland stellt hier die Ausnahme dar.

Wenn man genauer hinsieht, dann sind in zahlreichen Staaten jedoch nur Referenden/Volksbefragungen „von oben“ (durch das Parlament) vorgesehen. Nur wenige Staaten kennen Verfahren „von unten“ (Volksbegehren / Volksgesetzgebung) – wie etwa Italien, Litauen, Ungarn oder Lettland – oder obligatorische Referenden (Dänemark, Irland).<sup>6</sup>

Die folgende Tabelle listet weitere Beispiele für Volksentscheide aufgrund von Volksbegehren auf, bei denen Gewerkschaften als Akteure eine große Rolle spielten und/oder gewerkschaftsnahe Themen zur Abstimmung standen.

**Tabelle 2: Beispiele für Volksentscheide über gewerkschaftsnahe Themen in europäischen Staaten**

Land	Datum	Thema	Stimme- teiligung (in %)	PRO-Stimmen in % der Abstimmenden	Ergebnis
Italien	10.06. 1985	Für Beibehaltung der Kopplung der Löhne an den Inflationsausgleich	77,9	45,7	Gescheitert
Litauen	27.08. 1994	Für Aufhebung von Privatisierung (mehrere Abstimmungsvorlagen)	36,9	83,6	Unecht gescheitert (50 %-Zustimmungsquorum nicht erreicht)
Italien	11.06. 1995	Für Aufhebung der Beschränkungen für die Bildung von Betriebsräten	57,3	49,97	Gescheitert
Italien	11.06. 1995	Für teilw. Aufhebung der Beschränkungen für die Bildung von Betriebsräten	57,3	62,1	Erfolgreich
Italien	11.06. 1995	Für Aufhebung der Restriktionen für Gewerkschaften im öffentlichen Dienst	57,3	64,7	Erfolgreich
Italien	11.06. 1995	Für Aufhebung des direkten Abzugs der Gewerkschaftsbeiträge mit der Lohnsteuer	57,3	56,2	Erfolgreich
Italien	11.06. 1995	Ladenöffnungszeiten	57,3	37,4	Gescheitert
Litauen	20.10. 1996	Für Änderung staatlicher Ausgaben: Hälfte des Budgets für Soziales, Medizin, Wissenschaft und Kultur	52,1	63,4	Unecht gescheitert (50 %-Zustimmungsquorum nicht erreicht)
Litauen	20.10. 1996	Für Entschädigung bei verlorenen Bankguthaben vor 1990	52,5	79,5	Unecht gescheitert (50 %-Zustimmungsquorum nicht erreicht)

<sup>6</sup> Vgl. die Länderpapiere, die jeweils differenzieren, zu über 25 Staaten auf: <https://www.mehr-demokratie.de/themen/europa/volksabstimmungen-in-europaeischen-staaten/>

Land	Datum	Thema	Stimm- beteiligung (in %)	PRO-Stimmen in % der Abstimmenden	Ergebnis
Slowakei	26.09. 1998	Gegen Privatisierung von strategisch wichtigen Unternehmen	44,1	84,3	Unecht gescheitert (50 %- Beteiligungsquorum nicht erreicht)
Lettland	13.11. 1999	Für Aufhebung Rentenreform (gegen Anhebung Rentenalter)	25,1	94,2	Unecht gescheitert (Beteiligungsquorum nicht erreicht) <i>de facto Tellerfolg, da Kompromiss vor Volksentscheid</i>
Italien	21.05. 2000	Für Aufhebung des Schutzes vor ungerechtfertigten Entlassungen	32,5	33,4	Gescheitert
Slowenien	19.01. 2003	Für Rückerstattung zuviel bezahlter Telefongebühren	31,2	76,7	Erfolgreich = Vorlage angenommen
Italien	16.06. 2003	Für Aufhebung der Beschränkung des Schutzes vor ungerechtfertigten Entlassungen auf Betriebe mit mehr als 15 Beschäftigten	25,5	86,7	Unecht gescheitert = (50 %- Beteiligungsquorum nicht erreicht)
Slowenien	21.09. 2003	Für Einschränkung der Sonntagsöffnung	27,5	57,5	Erfolgreich = Vorlage angenommen
Ungarn	05.12. 2004	Gegen Privatisierung im Gesundheitswesen	37,5	65,0	Unecht gescheitert (25 %- Zustimmungsquorum knapp nicht erreicht)
Ungarn	09.03. 2008	Gegen Studiengebühren in der staatlichen höheren Ausbildung	50,5	82,2	Erfolgreich = Vorlage angenommen
Ungarn	09.03. 2008	Gegen Praxisgebühren für Arztbesuche und ambulante Behandlungen	50,5	82,4	Erfolgreich = Vorlage angenommen
Ungarn	09.03. 2008	Gegen tägliche Gebühr für stationäre Krankenhausbehandlungen	50,5	84,1	Erfolgreich = Vorlage angenommen
Lettland	23.03. 2008	Für befristete Erhöhung der Renten	22,9	96,1	Unecht gescheitert (Beteiligungsquorum nicht erreicht)
Slowenien	10.04. 2011	Gegen Gesetz über Minijobs	34,0	80,1,5	Erfolgreich = Vorlage angenommen
Slowenien	05.06. 2011	Gegen Rentenreform (gegen Anhebung Rentenalter)	40,5	72,1	Erfolgreich = Vorlage angenommen
Italien	13.06. 2011	Für Aufhebung der Renditeorientierung der Wasserversorgung	54,8	95,8	Erfolgreich
Italien	13.06. 2011	Für Aufhebung des Privatisierungsgebots in der Wasserversorgung	54,8	95,4	Erfolgreich
Irland	10.11. 2012	Für Schutz von Kinderrechten	33,5	58,0	Erfolgreich = Vorlage angenommen

Die Tabelle zeigt, dass viele gewerkschaftsnahe Themen Gegenstand von Volksabstimmungen waren. Auch konnten zahlreiche wichtige Erfolge erzielt werden, etwa im Juni 2011 in Italien für die Gemeinwohlorientierung der Wasserversorgung.

### 3.4 USA

Wie in der Schweiz haben direktdemokratische Verfahren auch in den USA eine lange Tradition: Nahezu alle Bundesstaaten kennen das obligatorische Verfassungsreferendum, die Hälfte der US-Staaten kennt die darüber hinaus gehenden Volksrechte Volksinitiative und fakultatIVES Referendum, auf kommunaler Ebene gibt es diese sehr häufig.

Wie in der Schweiz fungieren auch in den US-Bundesstaaten die Gewerkschaften und andere größere Verbände als wichtige Akteure im Meinungsbildungs- und Abstimmungsprozess bei Volksentscheiden.

Das Wahl- und Abstimmungsportal *Ballotpedia* enthält detaillierte Daten über die US-Praxis auf Staatenebene ([https://ballotpedia.org/Ballot\\_Measures\\_overview](https://ballotpedia.org/Ballot_Measures_overview)). Informationen zu Initiatoren und Unterstützern von solchen Kampagnen sind jedoch nur mit sehr hohem Rechercheaufwand zu erhalten – gleichwohl ist es sehr plausibel, dass in den unten aufgeführten Fällen Gewerkschaften eine sehr wichtige Rolle spielen.

Zu folgenden Gewerkschafts-Themen und Politikfeldern gab es zahlreiche Volksabstimmungen:<sup>7</sup>

- zu Arbeitsbedingungen und Mindestlohn
- zu Sonntags-Öffnungszeiten
- zur Renten- und Sozialpolitik (z. B. Oregon)
- zum öffentlichen Personennahverkehr (z. B. Kalifornien, Missouri)
- zu öffentlichen Diensten und Gesundheitsfürsorge (z. B. Washington D.C., Debatten zur Verbesserung von Gesundheitsleistungen für Personen geringeren Einkommens)
- zu Schulpolitik und -fragen

#### ***Zufriedenheit und Abstimmungsverhalten***

Eine jüngere US-amerikanische Untersuchung zeigt, dass Bürgerinnen und Bürger in US-Staaten mit dem Initiativrecht glücklicher und zufriedener sind als Bürger/innen ohne das Initiativrecht.<sup>8</sup>

Und noch eine weitere Besonderheit des Abstimmungsverhaltens weisen die Autoren nach:

*"Die Politik auf direktdemokratische Verfahren ausgerichteter Bundesstaaten der USA ist stärker darauf ausgerichtet, das Wohlergehen, die Gesundheit und Sicherheit der Bevölkerung zu fördern. Ärmere fühlen sich weniger ausgeschlossen und entfremdet; Reichere werden nicht mehr automatisch bevorzugt."<sup>9</sup>*

7 Vgl. die Übersichtsseite [https://ballotpedia.org/List\\_of\\_ballot\\_measures\\_by\\_topic](https://ballotpedia.org/List_of_ballot_measures_by_topic) mit den Themen „Bildung“, „Arbeit und Gewerkschaften“, „Steuern und Ausgaben“, „Gesundheit und Sozialstaat“

8 Vgl. Radcliff, Benjamin / Krassa, Michael (2016): People Are Happier in States That Allow Ballot Initiatives, in: *The Conversation*, 14.02.2016 (Online: <https://theconversation.com/direct-democracy-may-be-key-to-a-happier-american-democracy-52417>).

9 Radcliff/Krassa (2016), zit. nach Scheub, Ute, 2017: *Demokratie. Die Unvollendete*, München, 2017, S. 40.

#### 4. Literatur

Ballotpedia (USA): <http://ballotpedia.org/> (Zugriff am 24.05.2017)

“Datenbank Bürgerbegehren”, Gemeinschaftsprojekt der Universität Wuppertal, der Universität Marburg und Mehr Demokratie e.V.: <http://www.datenbank-buergerbegehren.info/> (Zugriff am 25.07.2017)

Gross, Andreas: Die schweizerische Direkte Demokratie, in Heußner, Hermann K./Jung, Otmar (Hg.), Mehr direkte Demokratie wagen, München 1999, 1. Auflage, S. 87-100

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

Mehr Demokratie: Volksbegehrensberichte,  
<https://www.mehr-demokratie.de/publikationen/papiere/rankings-und-berichte/> (Zugriff am 24.07.2017).

Rehmet, Frank: Volkspetitionen – Praxis und Wirkungen. Das Beispiel der unverbindlichen „Volksbegehren“ in Österreich, Mehr-Demokratie-Themenpapier Regeln und Verfahren Nr. 7, <https://www.mehr-demokratie.de/publikationen/papiere/themen/> (Zugriff am 24.05.2017).

Republik Österreich, Bundesministerium für Inneres: Alle Volksbegehren der Zweiten Republik: [www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_wahlen/volksbegehren/Alle\\_Volksbegehren.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/Alle_Volksbegehren.aspx) (Zugriff am 24.07.2017).

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

Schweizerische Bundeskanzlei: Liste der Volksabstimmungen:  
[https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab\\_2\\_2\\_4\\_1.html](https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html) (Zugriff am 21.07.2017).

Schwetscher, Klaus-Dieter: Die Bedeutung von Volks- und Bürgerentscheiden. An- und Einsichten zu direkter Demokratie aus gewerkschaftlicher Sicht, in: Claus Matecki/Thorsten Schulten (Hrsg.): Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung, Hamburg, 2013, S. 162-172.

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

## Anhang

In dieser Tabelle sind alle Fälle in den deutschen Bundesländern – seit dem Jahr 1998 – aufgelistet, in denen Gewerkschaften als Initiatoren/Unterstützer von Volksbegehren fungierten. Dies betraf insgesamt 39 der 234 direktdemokratischen Verfahren, die seit dem 1. Januar 1998 eingeleitet wurden = 16,7 Prozent.

**Tabelle 3: Volksinitiativen/Anträge auf Volksbegehren in den deutschen Bundesländern mit Beteiligung von Gewerkschaften (seit 1998)**

Bundesland	Jahr der Einleitung	Thema	Initiatoren und Unterstützer	Ergebnis
Bayern	1999	Die bessere Schulreform	Aktionsbündnis aus DGB, DAG-Jugend, GEW, IG Medien u.a.	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften im VB)
Niedersachsen	1999	Nicht kürzen bei den Kurzen	Aktionsbündnis aus Elterninitiativen, Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften und Kirchen	Erfolgreich ohne VE (neuer Parlamentsbeschluss)
Brandenburg	2000	Für unsere Kinder“ - für Verbesserungen im KiTa-Bereich	Aktionsbündnis unter Federführung der GEW	Gescheitert ohne VE (für unzulässig erklärt)
Sachsen-Anhalt	2000	Für die Zukunft unserer Kinder	Aktionsbündnis aus Elterninitiative und Gewerkschaften	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften im VB)
Thüringen	2000	Mehr Demokratie in Thüringen - Reformen Volksgesetzgebung	Mehr Demokratie in Thüringen, unterstützt u. a. von DGB, HBV, ÖTV, IG Metall	Erfolgreich ohne VE
Mecklenburg-Vorpommern	2000	Zukunft der Bahn in Mecklenburg-Vorpommern	Aktionsbündnis IG Flächenbahn, darunter Gewerkschaftsmitglieder der GdED	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften)
Sachsen	2000	Pro kommunale Sparkassen	Bürgerinitiative, unterstützt u. a. von DGB, DAG, f TV	Erfolgreich im VE
Sachsen	2001	Zukunft braucht Schule	Aktionsbündnis aus ver.di, GEW, SPD, PDS, Bündnis 90/Die Grünen, u.a.	Teilerfolg
Hamburg	2002	„Gesundheit ist keine Ware“ - Gegen Privatisierung städtischer Krankenhäuser	Aktionsbündnis aus DGB, ver.di, attac, u.a.	Erfolgreich im VE
Hamburg	2002	Sonntag ist nicht alle Tage (gegen 28 verkaufsoffene Sonntage pro Jahr)	Aktionsbündnis aus DGB, ver.di, Kirchen u.a.	Erfolgreich ohne VE
Sachsen-Anhalt	2003	Für ein kinder- und jugendfreundliches Sachsen-Anhalt	Aktionsbündnis aus AWO, DGB, Kinderschutzbund, Diakonisches Werk, GEW, Kinder- und Jugendring, ver.di, SPD, PDS, Bündnis 90/Die Grünen	Unecht (am Zustimmungsquorum gescheitert im VE)
Hamburg	2003	„Bildung ist keine Ware“: Gegen Privatisierung der Berufsschulen	Aktionsbündnis aus DGB, GEW, attac, Elternkammer u.a.	Erfolgreich ohne VE

Bundesland	Jahr der Einleitung	Thema	Initiatoren und Unterstützer	Ergebnis
Rheinland-Pfalz	2003	Wahlrecht ab 16	Aktionsbündnis aus DGB-Jugend, Grüne Jugend u.a.	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften)
Mecklenburg-Vorpommern	2004	Für die Verbesserung des Kita-Gesetzes	Aktionsbündnis aus GEW, Landeselternrat u.a.	Gescheitert ohne VE (Rückzug)
Hamburg	2004	Rettet den Volksentscheid	Aktionsbündnis aus Mehr Demokratie e.V., Hamburger DGB-Gewerkschaften, GAL, SPD u.a.	Erfolgreich ohne VE
Hamburg	2005	Hamburg stärkt den Volksentscheid	Aktionsbündnis aus Mehr Demokratie e.V., Hamburger DGB-Gewerkschaften, GAL, SPD u.a.	Unecht (am Zustimmungsquorum) gescheitert im VE
Saarland	2005	Gegen Schulschließungen	Aktionsbündnis aus DGB Saarland, SPD, Grüne, u.a.	Gescheitert ohne VE (für unzulässig erklärt)
Saarland	2005	Gegen Schulschließungen (2)	Aktionsbündnis aus DGB Saarland, SPD, Grüne, u.a.	Gescheitert ohne VE (für unzulässig erklärt)
Baden-Württ.	2005	Faire Bürgerentscheide in Baden-Württemberg	Aktionsbündnis „Mehr Demokratie in Baden-Württemberg“ aus 20 Organisationen, u.a. Mehr Demokratie, DGB, BUND	Teilerfolg ohne VE
Bremen	2006	Mehr Demokratie beim Wählen	Aktionsbündnis „Mehr Demokratie in Bremen“ aus mehr als 20 Organisationen, u.a. Mehr Demokratie, DGB, Grüne	Erfolgreich ohne VE
Thüringen	2006	Für eine bessere Familienpolitik (1)	Aktionsbündnis aus DGB, GEW, ver.di, DIE LINKE, Bündnis 90/Die Grünen u. a.	Gescheitert ohne VE (für unzulässig erklärt)
Mecklenburg-Vorpommern	2006	Für ein weltoffenes, friedliches und tolerantes Mecklenburg-Vorpommern“	Aktionsbündnis aus Die LINKE, Gewerkschaften u.a.	Erfolgreich ohne VE
Brandenburg	2007	Für die Einführung des Sozialtickets in Brandenburg	Aktionsbündnis aus DIE LINKE, DGB, ver.di, Arbeitslosenverband, Grüne Liga, u. a.	Erfolgreich ohne VE
Brandenburg	2007	Kostenfreie Schülerbeförderung ist machbar	Aktionsbündnis aus Grüne, GEW, Die LINKE u.a.	Erfolgreich ohne VE
Thüringen	2007	Mehr Demokratie in Thüringer Kommunen	Aktionsbündnis aus Mehr Demokratie, Gewerkschaften, Grüne, Die LINKE u.a.	Erfolgreich ohne VE
Hamburg	2007	Eine Schule für alle / gegen Schulreform	Aktionsbündnis aus Gewerkschaften, Grüne, Eltern, u.a.	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften im VB)
Bayern	2008	Mindestlohn jetzt	Aktionsbündnis aus DGB Bayern, Gewerkschaften, SPD, u.a.	Gescheitert ohne VE (für unzulässig erklärt)
Thüringen	2009	Für eine bessere Familienpolitik (2)	Aktionsbündnis aus DGB, GEW, ver.di, DIE LINKE, Bündnis 90/Die Grünen u.a.	Erfolgreich ohne VE
Niedersachsen	2009	Für gute Schulen in Niedersachsen	Aktionsbündnis aus Elternvertreter, Gewerkschaften u.a.	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschr. im VB)
Hamburg	2010	Die Stadt gehört uns - keine Privatisierung gegen den Bürgerwillen	Aktionsbündnis aus DGB, ver.di, Verbraucherzentrale, attac u.a.	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften im VB)



Bundesland	Jahr der Einleitung	Thema	Initiatoren und Unterstützer	Ergebnis
Brandenburg	2010	Für Erhalt einer leistungs- und handlungsfähigen Polizei in allen Regionen	GdP	Gescheitert ohne VE (Rückzug)
Hamburg	2010	(Früh-)kindliche Bildung ist ein Grundrecht	Aktionsbündnis aus Landeselternausschuss Kindertagesbetreuung, Eltern, ver.di, SPD-Fraktion u.a.	Erfolgreich ohne VE
Berlin	2011	Rettet die S-Bahn Berlin	Aktionsbündnis „Berliner S-Bahn-Tisch aus Gewerkschaften, attac, Pro Bahn, Die LINKE, u.a.	Gescheitert ohne VE (für unzulässig erklärt)
Hessen	2013	Pro G9: Mehr Zeit für gute Bildung	Aktionsbündnis aus SPD-Fraktion im Landtag, Gewerkschaften, Elterninitiativen, Die LINKE	Teilerfolg ohne VE
Bremen	2014	Müllabfuhr in Bürgerhand	Aktionsbündnis aus Gewerkschaften, Die LINKE u.a.	Teilerfolg ohne VE
Hamburg	2015	Guter Ganztag für Hamburgs Kinder	Aktionsbündnis aus Eltern, Erzieher/innen, ver.di (Fachbereiche Schule und Erziehung) u.a.	Teilerfolg ohne VE
Berlin	2015	Berliner Mieten-Volksentscheid	Aktionsbündnis aus Mieter-Initiativen, Gewerkschaften u.a.	Teilerfolg ohne VE
Schleswig-Holstein	2016	Schleswig-Holstein stoppt CETA	Aktionsbündnis aus Mehr Demokratie, ver.di, attac, Umweltverbände, Grüne, Die LINKE, u.a.	Offen
Hamburg	2017	Gute Inklusion für Hamburgs SchülerInnen	Aktionsbündnis aus Eltern, Pädagog/innen, GEW, ver.di, DGB u.a.	Offen

Abkürzungen: VB = Volksbegehren, VE = Volksentscheid  
Quelle: Eigene Darstellung.