

Titel:

Direkte Demokratie als Einfallstor sozio-ökonomischer Eliten?
Das Beispiel des Hamburger Volksentscheids „Wir wollen lernen!“

Autor:

Vincent Streichhahn

Diese wissenschaftliche Arbeit wurde im Rahmen eines Studiums
„Parlamentsfragen und Zivilgesellschaft M.A.“
an der

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

verfasst.

Halle (Saale), 31.03.2017

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
2. Direkte und repräsentative Demokratie in der BRD.....	4
2.1 Entwicklung der direkten Demokratie in Deutschland.....	4
2.2 Terminologie.....	6
2.2.1 Volksinitiative/Bürgerantrag.....	7
2.2.2 Volksbegehren und Volksentscheid.....	7
2.3 Gegenwärtige Regelungen und Anwendung.....	8
3. Volksbegehren Hamburg.....	10
4. „Wir wollen lernen!“.....	12
4.1 Ablauf des Volksbegehrens.....	12
4.2 Akteure.....	13
4.2.1 Parteien.....	13
4.2.2 Volksentscheid.....	14
4.3 Soziale Implikationen der Abstimmung.....	16
5. Fazit.....	19
6. Literaturverzeichnis.....	20

1. Einleitung

Die Debatte zur repräsentativen und plebiszitären Demokratie wird in der BRD seit ihrer Gründung mitunter leidenschaftlich geführt. Das Grundgesetz (GG) lässt hinsichtlich des Verhältnisses beider Modelle kaum Interpretationsspielraum. Es ist geprägt durch einen starken Fokus auf repräsentative Elemente, wie der Staatsrechtler Ernst Fraenkel präzise in dem Artikel *„Die repräsentative und plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat“* (1990) darlegte¹. Im GG sind lediglich in zwei Fällen Plebiszite auf Bundesebene vorgesehen: Zunächst bei der Neugliederung des Bundesgebietes (Art 29 GG) und im Falle der Wiedervereinigung zur gesamtdeutschen Verfassungsgebung (Art. 146 GG). Letztere Regelung kam bisher bekanntlich nicht zur Anwendung².

Trotz der eindeutigen Ausrichtung des GGs hin zur Repräsentativen Demokratie war in den 1980er und 1990er Jahren ein starker Anstieg plebiszitärer Elemente auf Landes- und Kommunalebene zu beobachten (Kapitel 2). Plebiszitäre Elemente wurden nicht mehr durchgängig als Gegensatz zur Repräsentativen Demokratie, sondern als deren Ergänzung verstanden. Die Einführung auf Bundesebene ist jedoch weiterhin umstritten. Verschiedene Anläufe im Bundestag sind gescheitert. *„Nachdem sich SPD und Union in ihrem Koalitionsvertrag 2005 nur zu einem unverbindlichen Prüfauftrag in Sachen Direktdemokratie durchringen konnten, ist das Thema von der Agenda vorerst verschwunden“* (Decker 2011: 165).

Spätestens seit dem „Brexit-Votum“ vom Sommer 2016 mehreren sich Stimmen, die eine Unterminierungsgefahr der liberalen Demokratie durch Volksentscheide befürchten. Dafür spricht, *„(...) dass in Europa zunehmend rechtspopulistische Parteien Volksabstimmungen als ein wirkungsvolles politisches Instrument entdecken, um auf den Politikfeldern der Migration und europäischen Integration nationalistische Inhalte durchzusetzen, für die es in den nationalen Parlamenten keine Mehrheiten gäbe“* (Merkel/Ritzi 2017: 3). Die Forderung nach direkter Demokratie wird in der Forschung als ein Merkmal des Populismus, sowohl rechter, wie auch linker couleur beschrieben. Die Schutz- bzw. Abkehrreflexe der politischen Elite in Deutschland stehen wiederum in einem Spannungsverhältnis zu der Legitimität direktdemokratischer Verfahren, die in

1 Der Artikel beruht auf einem Vortrag, den Fraenkel anlässlich der Jahrestagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft am 2. Mai 1958 in Tutzing gehalten hat.

2 Die Nichtanwendung von Art. 146 ist bis heute umstritten. Während die h.M. in den Rechtswissenschaften argumentiert, dass der 1990 geänderte Artikel durch die Wiedervereinigung obsolet geworden sei, weisen andere auf seine Doppelfunktion hin. So sei die Wiedervereinigung nicht mit der Verfassungsgebung gleichzusetzen und die Option aus Artikel 146 bleibe weiter bestehen (Vgl. Dreier 2009).

der Vergangenheit von verschiedenen Autoren aus der Legitimität des Demos als dem demokratischen Souverän hergeleitet wurde (vgl. Abromeit 2003 u.a.).

In dieser Arbeit soll der Frage nachgegangen werden, ob plebiszitäre Elemente unter den Bedingungen der gegenwärtigen Repräsentativen Demokratie nicht eher kontraproduktiv wirken, weil sie in diesem Kontext einerseits größere Einflussmöglichkeiten für bestimmte sozio-ökonomisch starke Akteure eröffnen und dadurch zum anderen die existierenden gesellschaftlichen Ungleichheiten verstärken. Hiermit soll nicht generell gegen direkte Demokratie argumentiert werden, sondern darauf aufmerksam gemacht werden, dass die soziale Herkunft, wie bei regulären Wahlen, das Wahlverhalten (inkl. Nichtwahl) stark beeinflusst (vgl. Schäfer u.a. 2013). Die These der folgenden Arbeit lautet daher: *Direkte Demokratie bietet besser Gebildeten und Verdienenden vor allem bei sozio-ökonomisch polarisierten Themenbereichen wie der Schulpolitik große Einflussmöglichkeiten.*

Diese These soll anhand des Hamburger Volksentscheids „Wir wollen lernen!“ genauer illustriert werden, der sich bereits vor Beginn der endgültigen Abstimmung der Kritik ausgesetzt sah, ein Projekt des gut organisierten Bürgertums zu sein. Diese Kritik soll in der Arbeit genauer geprüft werden. Zunächst soll aber das Verhältnis von direkter und repräsentativer Demokratie in der BRD, sowie die Debatte und Entwicklung darum (Kapitel 2) beschrieben werden. Im dritten Kapitel werden zuerst die spezifischen Regelungen in Hamburg beschrieben, bevor der Volksentscheid „Wir wollen lernen!“, sowie die Akteure und das Ergebnis (Kapitel 4) diskutiert werden.

2. Direkte und repräsentative Demokratie in der BRD

2.1 Entwicklung der direkten Demokratie in Deutschland

Die Geschichte der Demokratisierung im 20. Jahrhundert zeigt, dass die Einführung plebiszitärer Elemente selten freiwillig erfolgte. *„Fast immer handelte es sich um Konzessionen der herrschenden Eliten an die Bevölkerung, die unter massivem Druck zustande kamen“*, wie der Politologe Frank Decker konstatiert (Decker 2011: 168). Dadurch weist die Geschichte der direkten Demokratie durchaus Parallelen zu anderen Demokratisierungsprozessen, wie der Einführung des Frauenwahlrechts auf. Dieser Prozess lässt sich (weniger blutig) anhand der Entwicklung in Hamburg illustrieren (Kapitel 3).

Es hält sich hartnäckig das Argument, dass auf die schlechten Erfahrungen mit plebiszitären Elementen in der Weimarer Republik verweist. Inzwischen ist jedoch nachgewiesen, dass Volksbegehren und Volksentscheid keine Verantwortung für das Scheitern des Weimarer Regierungssystems hatten (vgl. Schiffers 2000), da ihre Anzahl und Thematiken viel zu beschränkt waren. Ebenso hinfällig ist auch das Argument, die Weimarer Erfahrung sei der Hauptgrund,

warum sich die Verfassungsgeber gegen die Aufnahme plebiszitärer Instrumente in das GG ausgesprochen hätten. *„Das Argument kam erst später in Mode, als es galt, den anti-plebiszitären Konsens der Bonner Republik abzusichern“* (Decker 2011: 188). Der strikt repräsentative Charakter des Grundgesetzes (vgl. Fraenkel 1990) hatte laut Otmar Jung weniger mit der angeblich negativen Erfahrung von Weimar zu tun, sondern viel eher mit dem sich bereits abzeichnenden Kalten Krieg. Die Verfassungsgeber schreckten dementsprechend vor der Einführung des Plebiszits auf Bundesebene zurück, da sie den Einfluss der Sowjetunion fürchteten. Diese historische Begründung der plebiszitären „Quarantäne“ (Jung 1992) endete mit dem Mauerfall 1989. Fortan bedurfte es anderer Argumente, um den Verzicht auf plebiszitäre Elemente im Grundgesetz weiter zu rechtfertigen (vgl. Jung 1992).

Vor allem die Verfassungsgebung in den neuen Bundesländern nach dem Wiedervereinigung bot günstige Gelegenheiten für die Einführung direktdemokratischer Elemente, *„(...) die durch das allgemein gestiegene Bedürfnis nach politischer Partizipation und die demokratische Aufbruchsstimmung in der früheren DDR zusätzlich unterstützt wurden“* (Decker 2004: 54 ff.). Die Entwicklung in den 1990er Jahren lässt sich einerseits mit der Attraktivität des Themas im Parteienwettbewerb und andererseits mit dem föderalen Nachahmungsdruck erklären, der auf der kommunalen Ebene einen regelrechten Dominoeffekt auslöste. Ab 1990 war der Bürgerentscheid beispielsweise in allen Kommunalverfassungen verankert (vgl. Decker 2011: 175). Ebenfalls auf der Länderebene fügte Hamburg 1996 als letztes Bundesland den Volksentscheid in seine Landesverfassung ein. Interessanterweise haben sich alle Länder für die sogenannte Volksgesetzgebung (siehe Kap. 2.2) entschieden, weshalb die Debatte um die Einführung auf nationaler Ebene entsprechend verengt geführt wird, da sie die mögliche Bandbreite plebiszitärer Elemente schlicht ignoriert bzw. Direktdemokratie und Volksgesetzgebung gleichsetzt (vgl. Decker 2011: 183).

Nicht nur die faktische Einführung plebiszitäre Elemente in einen Großteil der Landesverfassungen in den 1990er Jahren, sondern auch die wissenschaftliche Publikationstätigkeit weist auf ein gestiegenes Interesse an direkter Demokratie in den etablierten demokratischen Verfassungsstaaten seit gut zwei Jahrzehnten hin (vgl. Decker 2011:166). *„Während sie auf Bundesebene weiterhin fehlen, gehören die direktdemokratischen Elemente heute zum institutionellen Kernbestand sämtlicher deutschen Länder- und Kommunalverfassungen“* (Decker 2011: 173). Andererseits finden auch mehr Volksabstimmungen statt, wenn auch auf relativ niedrigem Niveau. Es wäre sicherlich lohnenswert in Anlehnung an Toquevilles *„Über die Demokratie in Amerika“* zu überlegen, ob die Anwendung plebiszitärer Elemente einen gewissen Lernprozess voraussetzt, um Teil der politischen Kultur zu werden. In der Forschung wurde zumindest die wenig überraschende Korrelation zwischen Anwendungshürden und

Anwendungshäufigkeit konstatiert: Je größer die Offenheit der Volksgesetzgebung, desto mehr Verfahren werden initiiert und haben die Chance, zum Erfolg zu kommen (vgl. Eder/Magin 2008: 283ff.).

Auf nationaler Ebene sieht es anders aus. *„Die Stimmen, die nach Einführung bzw. Ausweitung der plebiszitären Verfahren auch im Gesamtstaat rufen, sind zwar in den meisten westeuropäischen Ländern lauter geworden; sieht man von den zaghaften Bemühungen der Niederlande einmal ab, hat das bisher aber nirgends zu substanziellen Fortschritten geführt“* (Decker 2011: 167). Was Decker 2011 noch nicht beschreiben konnte, war eine wieder zunehmende Skepsis gegenüber plebiszitären Elementen auf Bundesebene im Kontext des „Brexit-Votums“. In den Zeiten der gegenwärtigen Krise der liberalen Demokratie ist das schwer berechenbare Plebiszit ein Dorn im Auge der politischen Eliten. Das „Brexit-Votum“ bzw. der noch zu untersuchende Volksentscheid „Wir wollen lernen!“ signalisiert die Anfälligkeit einer Einflussnahme durch sozi-ökonomisch starke Akteure und stellt somit die Frage nach den sozialen Voraussetzungen der Demokratie in einer ganz neuen Dringlichkeit, wenn wir der Erosion der liberalen Demokratien nicht tatenlos zuschauen wollen.

Die SPD hat die Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene bereits 1989 in ihr Berliner Grundsatzprogramm aufgenommen. Es sprach daher viel dafür, dass nach der rot-grünen Koalitionsbildung 1998 eine notwendige Grundgesetzänderung im Raum des Möglichen lag. Der Gesetzesentwurf verpasste jedoch im Juni 2002 mit 348 Ja-Stimmen und 199 Nein-Stimmen die notwendige zwei Drittel-Mehrheit. *„Tatsächlich verschaffte die ablehnende Haltung der Union der Regierungsseite ein willkommenes Alibi, das in der Öffentlichkeit populäre Vorhaben aus taktischen Gründen durchzuziehen. Ob sie sich ähnlich engagiert hätte, wenn die verfassungsändernde Mehrheit wirklich in Reichweite gewesen wäre, ist zweifelhaft“* (Jung 2002). Nach der Schröder-Regierung (1998-2005) haben sowohl FDP, Linke und Grüne weitere Gesetzesinitiativen diesbezüglich vorgelegt, jedoch fand keine von ihnen eine Mehrheit (vgl. Decker 2011: 195).

2.2 Terminologie

An dieser Stelle soll eine terminologische Klärung der gegenwärtigen plebiszitären Regelungen auf Landesebene genügen, da sich das empirische Beispiel „Wir wollen lernen!“ darauf gründet und die Bearbeitung der These keine detailliertere Beschreibung bzw. Typologisierung³ benötigt. Es sei

³ Decker (vgl. Decker 2011: 173) hat vier Kriterien für eine Typologisierung plebiszitärer Elemente, die für eine Funktionsanalyse durchaus hilfreich sind: 1. Sind die Ergebnisse der Abstimmung rechtlich verbindlich? 2. Wer ist berechtigt, einen Volksentscheid zu initiieren. 3. Was für Gegenstände sind bei der Initiative bzw. dem Referendum zugelassen und 4. wie sind die plebiszitären Elemente konkret ausgestaltet, d.h. welche Restriktionen gibt es.

nur cursorisch darauf hingewiesen, dass die Diskussion in der BRD durch ein enges Verständnis direkter Demokratie geprägt ist und mehr oder weniger mit der Volksgesetzgebung gleichgesetzt wird. In einem weiten Sinne können auch Parteien als Element der direkten Demokratie betrachtet werden (vgl. Decker 2011: 171). Für Ernst Fraenkel sind es beispielsweise gerade die Parteien, in denen die plebiszitären Elemente gelebt werden müssen, um eine korrektive Wirkung gegen den stark repräsentativen Charakter des Grundgesetzes zu gewährleisten (vgl. Fraenkel 1990: 203). Im engen Verständnis wäre auch die Abberufbarkeit und das nicht bindende Referendum eine Form der direkten Demokratie, die im deutschen Kontext kaum diskutiert werden.

2.2.1 Volksinitiative/ Bürgerantrag

Wie bereits beschrieben sind in den meisten Landesverfassungen Partizipationsinstrumente verankert. Im Folgenden sind drei verschiedene Verfahren zu klären: Die Volksinitiative bzw. der Bürgerantrag, der in insgesamt 12 Bundesländern existiert (Meerkamp 2011: Vgl. 63) und das Volksbegehren, welches dem Volksentscheid vorgeschaltet ist. Die Zielrichtung der Volksinitiative/ des Bürgerantrag *„(...) besteht unter anderem darin, den Volkswillen nachhaltiger als durch Petitionen sowie außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens einbringen zu können“* (Kost 2013: 57). Durch die Volksinitiative besteht für die Bürger die Möglichkeit, den jeweiligen Landtag mit einer geregelten Anzahl von Unterschriften zur Behandlung eines Themas zu zwingen. Seit Einführung dieses Partizipationsinstruments wurden Volksinitiativen eher sporadisch durchgeführt (vgl. Kost 2013: 58). Das zu erreichende Unterschriftenquorum reicht von 0,5 Prozent in Nordrhein-Westfalen bis zu 2,6 Prozent in Thüringen (vgl. Kost 2013: 59). *„Schließlich hat sich auch gezeigt, dass der Mobilisierungsaufwand für eine Volksinitiative vergleichbar mit dem eines Volksbegehrens ist“* (Kost 2013: 60). Es stellt sich daher für die Organisatoren einer solchen Initiative die Frage, warum sie nicht direkt einen verbindlichen Volksentscheid herbeiführen sollten, wobei die Volksinitiative in sieben Bundesländern bei Ablehnung durch den Landtag als erste Stufe im Volksgesetzgebungsverfahren fungieren kann (vgl. Meerkamp 2011: 61).

2.2.2 Volksbegehren und Volksentscheid

Volksbegehren und Volksentscheid können als zweistufiges Verfahren der Volksgesetzgebung betrachtet werden, die in allen Bundesländern in einer bestimmten Form geregelt sind. *„Für den Begriff der Volksgesetzgebung existiert keine verfassungs- oder einfachgesetzliche Legaldefinition. In Abgrenzung zu anderen direktdemokratischen Verfahren liegt ein echtes Volksgesetzgebungsverfahren (...) erst vor, wenn das Volk bzw. eine bestimmte Mindestanzahl von Aktivbürgern selbst entscheiden kann, ob, wann und worüber Sachentscheidungen gesetzlicher Art in rechtlich bindender Form getroffen werden“* (Meerkamp 2011: 60). Alle konsultativen, staatsinitiierten oder obligatorischen Abstimmungsverfahren können nicht unter den

Begriff der Volksgesetzgebung subsumiert werden, da das Volk entweder nicht Initiator des Verfahrens war, die Abstimmungsmaterie nicht bestimmte oder nicht während des gesamten Ablauf Herr des Verfahrens war, welches durch einen Volksentscheid mit Bindungswirkung zum Abschluss kommt (vgl. Meerkamp 2011: 60).

„Einzelheiten über die Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheiden sind in dazu ergangenen Durchführungsverordnungen und in entsprechend anzuwendenden Vorschriften der Landeswahlgesetze enthalten“ (Kost 2013: 60f.). Durch ein Volksbegehren können sich die Bürger an ihre Landesregierung wenden, um ein Gesetz zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben. Bei dem Gegenstand des Volksbegehrens muss es sich um ein förmliches Gesetz handeln, wobei manche Themen i.d.R. ausgeschlossen sind. Das betrifft Abstimmungen über Abgaben (Gebühren, Steuern), Besoldungsordnungen, Finanzfragen sowie Staatsverträge (vgl. Kost 2013: 60).

Bevor die Unterschriften für ein Volksbegehren gesammelt werden können, muss ein Antrag auf Zulassung an die Landesregierung gerichtet werden. Wird dem Antrag stattgegeben, erfolgt eine öffentliche Bekanntmachung und die Initiatoren haben je nach Bundesland unterschiedliche Fristen, um das Unterschriftenquorum zu erreichen (vgl. Kost 2013: 61). Ein große Hürde kann – abgesehen von dem Quorum, das von 3,7 Prozent in Brandenburg bis zu 20 Prozent in Hessen und dem Saarland reicht - der vorgeschriebene Ort der Stimmabgabe sein. So darf die Stimmabgabe in der Hälfte der 16 deutschen Bundesländer nur in einem öffentlichen Amt geschehen (vgl. Kost 2013: 62f.), was die Unterschriftensammlung massiv erschwert, da nicht frei auf der Straße gesammelt werden darf. Bei Nichterfüllung des Quorums ist das Volksbegehren gescheitert.

Ansonsten gibt es für die Landtage zwei verschiedene Möglichkeiten. Entweder sie stimmen dem erfolgreichen Volksbegehren zu, dann kommt das Gesetz wie jedes andere Landesgesetz zu stande oder das Volksbegehren wird von dem entsprechendem Landtag abgelehnt, dann bleibt den Initiatoren der Weg eines Volksentscheides, durch den sie – bei erfolgreichem Abschluss – die Gesetzgebung *anstatt* des Landtages wahrnehmen, wobei die Ausfertigung und Verkündung vom Landtag erfolgt. Bei dem Volksentscheid zu nicht verfassungsändernden Gesetzen reichen die Quoren von 15 Prozent in Nordrhein-Westfalen bis zu 50 Prozent im Saarland. In Bayern, Hessen und Sachsen gibt es bei einfachen Gesetzen gar kein Quorum – bei dem vorgeschalteten Volksbegehren allerdings schon (vgl. Kost 2013: 61).

2.3 Gegenwärtige Regelungen und Anwendung

Während sich plebiszitäre Elemente inzwischen in allen Landesverfassungen finden lassen und sich lediglich hinsichtlich der Anforderungen unterscheiden, sind direktdemokratische Elemente im Grundgesetz rar gesäht. Die Neugliederung des Bundesgebietes (Art 29 GG) sieht einen

Volksentscheid für die betreffenden Bundesländer vor, der z.B. 1996 bei einer möglichen Fusion der Länder Berlin und Brandenburg zur Anwendung kam, jedoch scheiterte. Neben Art. 29 GG würde nur der umstrittene Artikel 146 GG einen Volksentscheid vorsehen.

Die Anwendung auf Bundesebene ist dementsprechend nur sehr vereinzelt in der Geschichte der BRD zu beobachten. Auf Kommunal- und Länderebene lässt sich hingegen eine häufigere Anwendung feststellen, wobei es zwischen 1947 und 2017 lediglich 23 Volksentscheide gab, von denen allein 13 in Bayern und Hamburg stattfanden. In acht Bundesländern ist die Einführung von Plebisziten in die verschiedenen Landesverfassungen erst in den 1990er Jahren geschehen, während Bayern, Bremen, Hessen und Rheinland-Pfalz bereits vor der Verabschiedung des Grundgesetzes entsprechende Regelungen in ihren Landesverfassungen hatten. In 9 Bundesländern gab es bisher keinen einzigen Volksentscheid⁴. Auf der kommunalen Ebene gab es laut dem Verein „Mehr Demokratie“ bisher in einem Fünftel der deutschen Städte und Gemeinden mindestens ein Bürgerbegehren. Umgekehrt bedeutet das jedoch auch, dass 80 Prozent der Kommunen keinerlei Erfahrungen mit dem Bürgerentscheid gemacht haben (Mehr Demokratie 2008: 12ff.).

Die herrschende Meinung zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Volksabstimmungen auf Bundesebene hat sich seit den 1980er Jahren insoweit verändert, dass das Grundgesetz direktdemokratische Elemente über den heutigen Anwendungsbereich von Art. 29 durchaus erlaube (vgl. Decker 2011: 191). Einigkeit besteht darin, dass lediglich eine informelle Volksbefragung ohne weitere Verbindlichkeit ohne Grundgesetzänderung auskommen würde. Es wird argumentiert, dass Artikel 76 Abs. 1 GG das Gesetzesinitiativrecht ausschließlich der Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrat zuordnet. Artikel 77 Abs. 1 wiederum verlangt, dass die Bundesgesetze abschließend vom Bundestag beschlossen werden müssen.

Laut Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 GG wird die „*Staatsgewalt vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt*“. Dadurch lässt sich argumentieren, dass einer plebiszitären Erweiterung des Grundgesetzes außer das formelle Verfahren der Grundgesetzänderung nichts im Wege steht. Das in Artikel 20 GG festgeschriebene und von der Ewigkeitsklausel in Artikel 79 Abs. 3 GG abgesicherte Demokratieprinzip wurde vom Verfassungsgeber dementsprechend nicht ausschließlich repräsentativ gedeutet. Bei der sich mit der Zeit wandelnden Grundgesetzinterpretation, die stets kontrovers ist, handelt es sich nicht um einen Sachverhalt, der a priori mit der vermeintlich richtigen Interpretation des Grundgesetzes beantwortet werden könnte. Die Interpretationen sind vielmehr Ausdruck gesellschaftlicher Kräfteverhältnissen bzw. handelt es sich um eine politische Frage.

4 Einsehbar unter: <https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Uebersicht-Volksentscheide-BL.pdf>
[letzter Abruf: 7. März 2017]

3. Volksbegehren Hamburg

Dass die Hansestadt als „Hauptstadt der direkten Demokratie“ (Meerkamp 2011: 159) gilt, ist eine jüngere Entwicklung. Das Verfahren der Volksgesetzgebung wurde in Hamburg – als letztes Bundesland - erst 1996 geregelt. Seitdem fanden dort die meisten Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide statt. Im Gegensatz zu manch anderen Verfassungen ist die Hamburger Verfassung erst nach der Verabschiedung des Grundgesetzes in Kraft getreten und daher vom antiblebisitären Charakter der Grundgesetzes zunächst stark geprägt worden (vgl. Meerkamp 2011: 159).

In Hamburg handelt sich um ein dreistufiges Volksgesetzgebungsverfahren, da alle in Artikel 50 der Landesverfassung geregelten Stufen miteinander verzahnt sind. Die erfolgreiche Durchführung der jeweils unteren Stufe ist die Voraussetzung für die Fortführung der Volksgesetzgebung (vgl. Meerkamp 2011: 145). Außerdem ist Hamburg „(...) *das einzige Bundesland, das sowohl eine Volksinitiative als auch eine Volkspetition kennt*“ (Meerkamp 2011: 147). Letztere ist in Art. 29 der Landesverfassung geregelt. Durch die Volkspetition kann die Bürgerschaft dazu gezwungen werden, sich mit einem Anliegen zu beschäftigen und die Initiatoren zu beteiligen. Die Volkspetition unterliegt anders als die Volksinitiative keinerlei sachlichen Beschränkungen. Beide benötigen 10.000 Unterschriften, wobei es bei der Volkspetition weder eine Altersbeschränkung für die Abstimmung noch eine Sammlungsfrist gibt (Solar 2016: 19f.). *„Das Instrument der Volkspetition ist (...) als ‚stumpfes Schwert‘ einzustufen, da die Bürgerschaft nicht dazu gezwungen werden kann, ein formuliertes Anliegen umzusetzen*“ (Solar 2016: 220). Zwischen 1996 und 2013 kam es lediglich zu fünf Volkspetitionen, was den Verdacht nahelegt, dass sich die Volksgesetzgebung größerer Beliebtheit erfreut (vgl. Mehr Demokratie 2014: 13).

Die Entwicklung Hamburgs vom hürdenreichsten zum anwendungsfreundlichsten Verfahren (siehe Abb. 1) der Volksgesetzgebung verdankt sich nicht zu geringem Teil selbst der direkten Demokratie bzw. wurde es *„(...) nicht auf Initiative der politischen Elite, sondern (...) auf Druck von der hamburgischen Bevölkerung durch Volksentscheide im Jahr 1998 mittelbar ‚von unten‘ erzwungen*“ (Meerkamp 2011: 159). Exemplarisch stehen dafür die beiden Initiativen für erleichterte Volksbegehren und -entscheide in Hamburg (1998 und 2007), die beide eine klare Mehrheit bei den Abstimmenden erzielten, jedoch am verfehlten Zustimmungsquorum gescheitert sind. Die Regierenden haben diese Versuche dennoch als Aufforderung verstanden, die Volksgesetzgebung grundlegend zu reformieren (vgl. Decker 2011: 182). *„Hamburg blickt damit auf eine kurze, aber im Vergleich zu anderen Bundesländern bereits bewegte Geschichte direkter Demokratie zurück. Vom direktdemokratischen Verweigerer zum Vorreiter*“ (Meerkamp 2011: 160).

Abb. 1 Entwicklung der Volksgesetzgebung in Hamburg

Entwicklung der Volksgesetzgebung in Hamburg		1996	2001	2005	2007	2008
Volksinitiative (Bürgerantrag)	Antragsquorum	20.000 (Volkspetition 10.000)	10.000 (Volkspetition 10.000)	10.000 (Volkspetition 10.000)	10.000 (Volkspetition 10.000)	10.000 (Volkspetition 10.000)
	Zulassungsquorum	---	---	---	---	---
Volksbegehren	Unterstützungsquorum Gesetzesinitiative	10%	5%	5%	5%	5%
	Unterstützungsquorum Verfassungsinitiative	10%	5%	5%	5%	5%
	Eintragungsfrist	14T	14T	3W	3W	3W
	Sammlungsart	amtlich	amtlich + frei	amtlich	amtlich + frei	amtlich + frei
	Mobilisierungskoeffizient	0,71	0,36	0,24	0,24	0,24
Volksentscheid	Abstimmungsquorum Gesetzesinitiative	25% (Z)	20% (Z)	20% (Z)	20% (Z)	an Wahltagen: M.d.A. + Zahl der Stimmen, die der Mehrheit im gleichzeitig gewählten Parlament entspricht / an Nichtwahltagen: 20% (Z)
	Abstimmungsquorum Verfassungsinitiative	50% (Z) + $\frac{2}{3}$ - M.d.A.	an Wahltagen: 66,7% + $\geq 66,7\%$ der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen / an Nichtwahltagen: nicht möglich			

Quelle: Meerkamp 2011: 158

Die Volksinitiative bedarf in Hamburg eines Einleitungsquorums von 10.000 Unterschriften. Das entspricht etwa einem Wert von 0,8 % der Stimmberechtigten, womit Hamburg im Mittelfeld aller Bundesländer rangiert (vgl. Solar 2016: 224). Bei Volksentscheiden weist Hamburg mit 5 Prozent das zweitniedrigste Unterstützungsquorum auf, jedoch beträgt die Eintragungsfrist lediglich drei Wochen. Es müssten dementsprechend rund 2.950 Unterschriften pro Tag gesammelt werden (vgl. Meerkamp 2011: 160). Die Sammlung darf sowohl frei als auch in Amtsräumen erfolgen, was im Hinblick auf die Entwicklung der Volksgesetzgebung in Hamburg ein stets umstrittenes Thema war (siehe Abb. 1). Der innovative Charakter der Hamburger Volksgesetzgebung ist in dem dynamischen Quorum für Volksentscheide zu suchen. So entspricht das reguläre Quorum bei Volksentscheiden 20 Prozent. Findet die Abstimmung an regulären Wahltagen statt, reicht eine Mehrheit der Abstimmenden. „In der Gesamtschau der Verfahrenshürden gehört Hamburg damit zu den Ländern mit den beteiligungsfreundlichsten Anforderungen“ (Meerkamp 2011: 160).

4. „Wir wollen lernen!“

4.1 Ablauf des Volksbegehrens

Der Volksentscheid „Wir wollen lernen!“, der am 18. Juli 2010 zur Abstimmung stand, hat eine längere Vorgeschichte. Die 2008 ins Amt gekommene schwarz-grüne Koalition beschloss eine Schulreform mit dem Titel *„Eine kluge Stadt braucht alle Talente“*, um die Abhängigkeit des Schulerfolgs von der sozialen Herkunft zu reduzieren. *„Sie stützte sich dabei maßgeblich auf die Beschlüsse der Hamburger Enquete-Kommission, die nach dem ‚PISA-Schock‘ 2006 Empfehlungen zur Schulentwicklung erarbeitet hatte, und ging mit der Verlängerung der Grundschulzeit einen entscheidenden Schritt darüber hinaus“* (Mängel 2010: 13).

Die CDU, unter der Führung von Ole von Beust, hatte damit ihre ursprüngliche Wahlkampfposition in den Koalitionsverhandlungen mit der GAL (später Grüne) für einen parteipolitisch motivierten Kompromiss fallen gelassen (vgl. Scheuerl 2014: 53) und damit maßgeblich zu einem hohen Mobilisierungspotenzial des Volksbegehrens „Wir wollen lernen!“ beigetragen (siehe Kapitel 4.2). Fortan sollten die Kinder auf sogenannten Primarschulen bis zur 6. Klasse gemeinsam lernen. Danach sollte die Option bestehen, entweder auf ein Gymnasium oder auf die Gesamtschule zu wechseln. Das Elternwahlrecht sollte abgeschafft werden. *„Bildungsexperten werteten die Reform als Abbau der Bildungsprivilegien von Kindern der Mittel- und Oberschicht“* (Heyne 2017: 182).

Der einstige Sprecher der Initiative, Walter Scheuerl, beschreibt den Beginn des Volksbegehrens retrospektiv in einem Artikel für die Landeszentrale für politische Bildung Hamburg: *„Sehr schnell begann sich – zunächst noch unkoordiniert, jedoch zunehmend strukturierter – der erste Widerstand zu formen. Elternratsvorsitzende und Lehrkräfte schickten Briefe an den Bürgermeister und die politischen Verhandlungsführer, in denen sie die sachlichen Gründe darlegten, die gegen einen derartigen Eingriff in das Schulsystem sprachen“* (Scheuerl 2014: 53).

In der ersten Phase (bis September 2008) gelang es der Bürgerinitiative, 21.000 Unterschriften (statt der benötigten 10.000) zu sammeln, womit die gesetzlich vorgegebene Hürde mühelos genommen wurde. *„Die Bürgerschaft übernahm aber die Vorlage erwartungsgemäß nicht, so dass die Initiative WWL im April 2009 für den Herbst 2009 ein Volksbegehren beantragte“* (Töller u.a. 2011: 515). Nun hatte die Bürgerinitiative die drei Wochen vorgeschriebene Frist zur Verfügung, um das Quorum von 5 Prozent zu erreichen. Statt der benötigten 61.834 Unterschriften gelang es den Initiatoren bis zum 17. November 2009 182.122 Unterschriften zu sammeln. Daraufhin bot die Regierungskoalition ein Mediationsverfahren an, da sie dem Volksentscheid vermutlich aus dem Weg gehen wollte. *„Allerdings konnte in den sechs Treffen zwischen den Vertretern des Senates und der Bürgerinitiative kein für beide Seiten akzeptabler Kompromiss gefunden werden, so dass die Gespräche am 10. Februar 2010 beendet wurden“* (Töller u.a. 2011: 514).

Schlussendlich kam es am 18. Juli 2010 zu dem besagten Volksentscheid „Wir wollen lernen!“. Die Wahlbeteiligung⁵ lag mit 39,3 Prozent zwar über der Wahlbeteiligung zur Europawahl das Jahr zuvor (rund 34 Prozent in Hamburg), dennoch war sie im Hinblick des öffentlichen und medialen Interesses in Hamburg relativ gering. Das Ergebnis war ziemlich eindeutig. So sprachen sich 276.416 Wähler für „Wir wollen lernen!“ und nur 217.969 für die Vorlage der Bürgerschaft aus. Es war damit der erste verbindliche Volksentscheid in der Geschichte der Hansestadt.

4.2 Akteure

4.2.1 Parteien

Der Politologe Marcel Solar (2016) hat in seiner Betrachtung des Hamburger und Berliner Regierungssystems gezeigt, dass das Vorhandensein direktdemokratischer bottom-up-Verfahren das Potenzial einer Stärkung der Opposition in sich trägt. *„Gerade für Oppositionsparteien im parlamentarischen Regierungssystem bedeutet dies eine substanzielle Aufwertung der Möglichkeiten, die eigenen Interessen in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen“* (Solar 2016: 188). In dem Beispiel des Volksentscheides „Wir wollen lernen!“ ist das jedoch gerade nicht der Fall gewesen, da sich die Initiative gegen alle im Parlament vertretenen Parteien richtete.

Nachdem die CDU und GAL im Frühjahr 2008 bei den Koalitionsverhandlungen eine Neugliederung des Schulwesens vereinbarten, durch die das gemeinsame Lernen in Primarschulen bis zur 6. Klasse gewährleistet und die Schüler erst danach auf das Gymnasium oder die Gesamtschule verteilt werden sollten, war mit der CDU ein eigentlicher Hauptgegner solch einer Reform aus dem parlamentarischen Bereich verschwunden. Die FDP hatte den Einzug in die Bürgerschaft 2008 verpasst. Die SPD und Linke hatten zwar Korrekturwünsche, konnten sich dem eigentlichen Anliegen des gemeinsamen längeren Lernens jedoch nicht verwehren.

Bei den parlamentarischen Beratungen im Schulausschuss zu der Reform im Juli 2009 unterstützten zwar einzelne Abgeordnete der CDU das Anliegen der Bürgerinitiative „Wir wollen lernen!“, bei der Abstimmung am 7. Oktober 2009 kam es aber im Ausschuss nur zu geringen Abweichungen von der Fraktionsdisziplin. Nachdem klar wurde, dass ein Volksentscheid unausweichlich sein würde, suchte die Regierungskoalition einen parteiübergreifenden Konsens, um die eigene Position zu stärken. Nach einigen kleineren Zugeständnissen wurde das modifizierte Schulgesetz einstimmig in der Bürgerschaft angenommen (vgl. Töller u.a. 2011: 514).

Es kam dadurch zu der Situation, dass das Parlament geschlossen hinter der Reform stand und der Volksentscheid wirklich als Kontrollinstrument des „Volkes“ fungierte.

5 *„Auffällig ist auch der sehr hohe Anteil an Briefwählern. Von den insgesamt 492.094 Stimmen wurden 87 Prozent per Brief abgegeben, von denen die meisten bereits fünf Tage vor der Abstimmung eingegangen waren“* (Töller u.a. 2011: 515)

Der Entscheid war u.a. für enttäuschte CDU-Wähler und Mitglieder die Möglichkeit, ihre „(...) Unzufriedenheit mit der Schulpolitik der Hamburger Regierung Ausdruck zu verleihen. Es verwundert daher nicht, dass die Zustimmung zur Vorlage der Initiative dort am höchsten war, wo die CDU bei der Bürgerschaftswahl die meisten Stimmen erzielte (vgl. Töller u.a. 2011: 516). In Referenz zur Unterscheidung von Lijphard (1999) zwischen Mehrheits- und Konsensdemokratie, kann die These aufgestellt werden, dass in Regierungssystemen mit hohem konsensualen Charakter, Plebiszite eher gegen das Parlament genutzt werden, während in Mehrheitsdemokratien die Wahrscheinlichkeit steigt, dass die Opposition Plebiszite für ihre eigenen Projekte als weiteres Oppositionsinstrument nutzt.

4.2.2 Volksentscheid

Die Initiatoren des Volksentscheids standen bereits vor der endgültigen Abstimmung in der Kritik: In der Bürgerinitiative „*protestierten vor allem jene, deren Kinder vom derzeitigen selektiven Schulsystem profitieren, vehement gegen die beschlossene Reform*“ (Mängel 2010: 14). Der Journalist Jochen Leffers sprach im Spiegel sogar von einer „*Gucci-APO*“ (vgl. Leffers 2010), die sich organisiere. Doch was ist dran an diesen Vorwürfen? Scheuerl weist diese Kritik scharf zurück: So sei durchaus tendenziös versucht worden, die Volksinitiative zu einer letzten Schlacht der Ständegesellschaft zu stilisieren und in eine vermeintlich klassenkämpferische Ecke zu stellen (vgl. Scheuerl 2014: 58). Für Scheuerl kann der Volksentscheid retrospektiv vielmehr als „*Idealform der direkten Demokratie*“ (Scheuerl 2014: 52) gesehen werden.

Die Unterstützer seien vor allem „(...) *frei von parteipolitischen Bindungen und frei von einer Einflussnahme durch andere interessenpolitische Organisationen wie Umweltverbände oder Gewerkschaften*“ (Scheuerl 2014: 52) gewesen. Mit letzterem scheint Scheuerl auf den ersten Blick recht zu haben, doch wie frei von parteipolitischem Einfluss die Initiative wirklich war, ist nicht abschließend zu klären⁶. Doch übersieht der vom Hamburger Abendblatt als „*personifiziertes Bildungsbürgertum*“ (vgl. Kummereincke 2008) titulierte Scheuerl⁷ nicht etwas? Kann Scheuerl als Anwalt einer renommierten Kanzlei die eigenen sozialen Voraussetzungen für das verstärkte politische Engagement nicht reflektieren?

„*Die Bürgerinitiative gewann schnell viele aktive Unterstützer, entwickelte eine ausgezeichnete Infrastruktur und finanzielle Ausstattung*“ (Töller u.a. 2011: 511). Laut abschließendem

6 Scheuerl gehörte von 2011-2014 der CDU-Fraktion der Hamburger-Bürgerschaft an. Es kann durchaus mit einem indirekten parteipolitischen Einfluss argumentiert werden, da ein Großteil der CDU-Mitglieder, die bildungspolitischen Zugeständnisse an die Grünen nicht gut hieß. Auch innerhalb der Fraktion hat es zu Konflikten geführt (vgl. Töller u.a. 2011).

7 „*Walter Scheuerl ist so etwas wie das personifizierte Bildungsbürgertum. Doktor der Rechtswissenschaften, Anwalt in einer renommierten Kanzlei, wohnhaft in Blankenese, zwei Kinder auf dem Gymnasium*“ (Kummereincke 2008).

Rechenschaftsbericht erhielt die Initiative Spenden in Höhe von 508.928 Euro. Als einziger Spender wurde der Verein „Initiative ‚Wir wollen lernen!‘ - Förderverein für bessere Bildung in Hamburg e.V.“ aufgeführt. Es ist dementsprechend völlig unklar, von welchen Akteuren diese Gelder stammen. Die Initiative hatte sich eine Regelungslücke zu Nutze gemacht. Inzwischen sind Spendengelder detaillierter aufzulisten⁸ (vgl. Solar 2016: 236).

Die auf der Internetseite der Initiative aufgelisteten Unterstützer könnten einen Hinweis auf die Herkunft der Spendengelder geben. Die Initiative ist demnach unterstützt worden durch „Hamburger Ärzte gegen die Primarschule“ unter denen sich ärztliche Leiter, Chefärzte, Abteilungsleiter Hamburger Krankenhäuser und Institutsleiter Hamburger Medizinischer Institute befinden. Des Weiteren gehören der Deutsche Lehrerverband, der Verband deutscher Realschullehrer, der Deutsche Philologenverband, die Freien Wähler, die FDP und der Hamburger Unternehmerverband zu den Unterstützern⁹. Die Herkunft der Gelder kann dadurch nicht geklärt werden, jedoch hinterlässt gerade diese Unklarheit einige Fragen und macht es umso erstaunlicher, dass gerade Walter Scheuerl den Artikel für die Landeszentrale für politische Bildung geschrieben hat und kein unabhängiger Beobachter. Es ist aus Transparenzgründen zu begrüßen, dass Spenden fortan offen zu legen sind.

Für die Unterschriftensammlung wurde ein Kampagnenbüro in der Innenstadt genutzt. Außerdem setzten die Initiatoren eine Internetseite auf, ließen Flugblätter und Plakate drucken und einen Werbe-Kurzfilm produzieren (vgl. Töller u.a. 2011: 511). Dabei konnten die Initiatoren auf Eltern zurückgreifen, „(...) die im Berufsleben professionelle Kommunikatoren und Werbefachleute waren“ (vgl. Scheuerl 2014: 59). Über die ganze Periode des Prozesses produzierten sie Pressemitteilungen und bauten einen eigenen Newsletter auf (vgl. Scheuerl 2014: 56). Zum erfolgreichen Abschluss des Volksbegehrens hat unter anderem beigetragen, dass man sich als Sammler auf der Internetseite registrieren konnte. Mehr als 2000 Hamburger hatten das getan und konnten somit effektiv Unterschriften in der relativ kurzen Frist von 3 Wochen sammeln (vgl. Scheuerl 2014: 57).

Hinter dem Erfolg des Volksbegehrens hat also eine solide finanzielle Ausstattung, gute Kontakte zu Multiplikatoren, sowie eine straff organisierte Kampagne gestanden, für die man zunächst einmal die Voraussetzungen mitbringen muss, die andere Volksinitiativen bzw. noch gar nicht organisierte Interessen nicht vorzuweisen haben. Der soziale Charakter der Wahl ist demnach nicht unbedingt nur im Abstimmungsverhalten zu suchen, das anschließend untersucht wird,

8 Inzwischen sind Spenden ab 2.500 Euro mit Name und Adresse des Spenders anzugeben. Spenden ab 500 Euro dürfen gar nicht angenommen werden, wenn der Spender nicht eindeutig feststellbar ist (vgl. Solar 2016: 236).

9 Zu finden unter: www.wir-wollen-lernen.de/unterstutzer/index.html [Abruf: 6. März 2017].

sondern dieser wird bereits in der Phase der Initiation und Durchführung ersichtlich, die maßgeblich für den Erfolg war.

4.3 Soziale Implikationen der Abstimmung

Das Ergebnis des Volksentscheides war eindeutig. Bei einer Wahlbeteiligung von 39,3 Prozent stimmten 58 Prozent der Abstimmenden für die Vorlage der Initiative „Wir wollen lernen!“. Das entspricht einem Stimmanteil von 22,1 Prozent der Abstimmungsberechtigten. Das Quorum von mindestens 20 Prozent wurde somit um zwei Prozentpunkte übertroffen. Eine weit verbreitete Kritik war bzw. ist, dass der Volksentscheid vor allem ein Projekt des Bürgertums war. Das Ergebnis soll daher mit anderen Indikatoren verglichen werden, um diese Kritik zu prüfen. Hamburg hat insgesamt sieben Bezirke. An dieser Stelle soll es genügen die beiden Bezirke mit den jeweils geringsten und höchsten Zustimmungswerten für den Volksentscheid zu untersuchen. Die Zustimmungswerte in den entsprechenden vier Bezirken werden hinsichtlich des Durchschnittsverdienstes, des Anteils an Menschen, die Leistungen nach SGB II (Harzt IV) empfangen und dem Wahlergebnis der Bürgerschaftswahl von 2008 verglichen.

Abb. 2 Ergebnis des Volksentscheids und andere Indikatoren

	Wandsbek	Harburg	Altona	Eimsbüttel
Wahlbeteiligung	41,3 Prozent	34,2 Prozent	43,8 Prozent	42,7 Prozent
Zustimmung Volksentscheid „WWL“	64,3 Prozent	62,4 Prozent	51,6 Prozent	53,8 Prozent
Durchschnittseinkommen	37.014 Euro	27.602 Euro	49.139 Euro	39.427 Euro
Empfänger SGBII	9,0 Prozent	12,4 Prozent	9,1 Prozent	6,3 Prozent
Wahlergebnis Bürgerschaft 2008	CDU : 45,5 SPD : 33,6 Grüne : 6,9 Linke: 6,3	CDU : 41,9 SPD : 36,4 Grüne : 7,5 Linke: 7,1	CDU : 30,4 SPD : 36,6 Grüne : 16,8 Linke: 9,6	CDU : 37 SPD : 37,6 Grüne : 11,7 Linke: 7,2

Eigene Darstellung nach: https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/NORD.regional/NR15_Statistik-Profile_2013.pdf und <http://www.statistik-nord.de/wahlen/wahlen-in-hamburg/buergerschaftswahlen/2008/> und <http://www.statistik-nord.de/wahlen/wahlen-in-hamburg/volksentscheide/2010/> [letzter Abruf: 6. März 2017].

Es wird auf den ersten Blick ersichtlich, dass die Zustimmung zum Volksentscheid anscheinend mit der generellen Parteipräferenz der Wähler korreliert. So ist auch Scheuerl der Ansicht, dass die knappe Zustimmung in dem bürgerlichen Viertel Altona auf die dortige Konzentration von Wählern der Grünen zurückzuführen ist (vgl. Scheuerl 2014: 58). Diese hohe Konzentration von Grünen-

Wähler, so könnte eine These lauten, ließ die Zustimmung trotz sehr hohem Durchschnittseinkommen sinken, obwohl dennoch eine Mehrheit gegen die Schulreform stimmte. Am höchsten war die Zustimmung wiederum in den Bezirken, in denen die CDU bei den Bürgerschaftswahlen 2008 am besten Abschnitt.

Was auffällt, ist, dass die Wahlbeteiligung in Harburg deutlich geringer ausfiel als in den anderen drei untersuchten Bezirken. Harburg weist gleichzeitig eine deutliche höhere Quote von ALG-II-Bezieher und einen deutlich geringeren Durchschnittsverdienst auf. Bei der eher geringen Wahlbeteiligung in den Bezirken, ist es durchaus möglich, dass eher sozi-ökonomisch besser Gestellte zur Wahlurne gegangen sind bzw. per Briefwahl gewählt haben. Die deutlich geringere Wahlbeteiligung in Harburg macht es ja gerade möglich, dass weniger Menschen ausreichen, um eine hohe Zustimmung zu erzielen. Lediglich auf das Abstimmungsergebnis zu schauen, wie Scheuerl dies tut, versperrt andere Perspektiven.

Heyne kommt in ihrer Untersuchung zu einem ganz ähnlichem Ergebnis: *„In den einzelnen Stadtteilen variierte die Beteiligung sogar zwischen 20 und 60 Prozent. Insgesamt kann man eine deutliche positive Korrelation zwischen Einkommen und Beteiligung sowie eine negative Korrelation zwischen Ausländer- und Arbeitslosenanteil und Beteiligung feststellen, was für eine soziale Selektivität der Beteiligung spricht“* (Heyne 2017: 182f.)

Die Korrelation zwischen sozialem Stand und Wahlbeteiligung bei regulären Wahlen ist bekannt (vgl. Merkel/Ritzi 2017: 229f. und vgl. Schäfer u.a. 2013). Die geringere Wahlbeteiligung in Harburg und die Korrelation bezüglich der Parteipräferenz können ein Indiz dafür sein, dass dies auch bei Volksentscheiden zutrifft. Es muss jedoch betont werden, dass keine konkreten soziodemographischen Daten für den Volksentscheid vorliegen. In dieser Arbeit wurden daher unterschiedliche Erhebungen in Bezug zueinander gesetzt, um begründete Annahmen und Hypothesen aufzustellen. Die sonst so gründlich praktizierte Soziodemographie bei Wahlen kommt bei Volksentscheiden bisher anscheinend nicht zur Anwendung, was valide Aussagen zum sozialen Charakter solcher Abstimmungen erschwert, aber nicht unmöglich macht.

Nun kann man demokratiethoretisch fragen und das sollte man tun, ob es richtig ist, dass solch eine grundlegende Entscheidung von so wenigen Menschen getroffen wird. Bei einer Wahlbeteiligung von knapp 40 Prozent haben sich ja wiederum nur 58 Prozent für den Volksentscheid ausgesprochen. Doch warum erscheint uns diese Frage bei Plebisziten überhaupt so relevant? An der Wahlbeteiligung kann es nur teilweise liegen. Die lag bei der Europawahl 2009 in Hamburg bei gerade einmal 34,7 Prozent¹⁰ und damit 5 Prozentpunkte unter der

¹⁰ http://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Wahlen/Hamburg/Europawahlen/2009/Die_wichtigsten_Ergebnisse/www_uhhgra-03.pdf [letzter Abruf 7. März 2017].

Wahlbeteiligung des Volksentscheides – über Quoren wird hier dennoch nicht diskutiert. Es hängt viel eher mit der unmittelbaren Wirkung eines Volksbegehrens zusammen, durch den auf der Stelle ersichtlich ist, welche Gruppe von dieser Entscheidung profitiert und welche nicht. Bei regulären Wahlen kann sich danach an der geringen Wahlbeteiligung oder an hohen Ergebnissen für extremistische Parteien gestört werden, jedoch werden die damit verbundenen politischen Entscheidungen erst später getroffen, die Wirkung ist dementsprechend mittelbar.

Ein Teil der Unterstützung resultierte sicherlich *„(...) aus der Sorge der Hamburger Mittel- und Oberschicht um die Gymnasien, in denen sich Verliererängste der Mittelschicht, deren Aufstieg übers Gymnasium geht, ebenso wie Ängste der Angehörigen der Oberschicht, dass ihre Kinder zukünftig nicht mehr ausreichend auf akademische Karrierewege vorbereitet werden könnten, manifestierten“* (Töller 2011: 516). Und trotz aller gegenteiliger Behauptungen der Initiatoren reflektiert doch gerade die aufgeladene Diskussion um den Volksentscheid das sehr wohl bestehende Problembewusstsein der Initiatoren über die soziale Selektivität des Bildungssystems und die damit verbundene Angst, dass die eigenen Kinder einen Nachteil aus der Reform ziehen. *„Insgesamt scheint das Referendum ein Paradebeispiel dafür zu sein, wie Volksentscheide von privilegierten Teilen der Bevölkerung dominiert werden können“* (Heyne 2017: 183).

Abromeit hat darauf hingewiesen, dass interessierte Abstimmungsminderheiten tendenziell bevorzugt werden, je weniger Hürden und Quoren es gibt (vgl. Abromeit 2003: 104 f.). Doch sollte uns bewusst sein, dass auch Wahlen wie die Bundestagswahl 2013 sozial nicht mehr repräsentativ sind (vgl. Schäfer u.a. 2013), sondern primär besser Gebildete und Verdienende bevorzugt. Ein Quorum wird darin nichts ändern. Direkte Demokratie, so die bisherigen Untersuchungen für den deutschen Kontext, *„(...) bringt also bislang (...) wenig Potenzial mit sich, politische Ungleichheiten zu überwinden und benachteiligte Bevölkerungsschichten stärker in den demokratischen Prozess einzubinden“* (Heyne 2017: 187).

5. Fazit

An dieser Stelle sei eine kursorische Zusammenfassung gegeben. Wir haben gesehen, dass Hamburg in den letzten 20 Jahren zum anwendungsfreundlichsten Bundesland bezüglich der Volksgesetzgebung geworden ist. Der Volksentscheid „Wir wollen lernen!“ war der erste erfolgreiche Volksentscheid in der Geschichte der Hansestadt. Dieser wurde durch eine gut organisierte Kampagne gegen den Widerstand aller im Parlament vertretenen Parteien durchgesetzt. Die Kritik an dem Volksentscheid, dass er in erster Linie ein Projekt des Bürgertums sei, ist nicht so einfach zu widerlegen, wie es der Gründer der Initiative, Walter Scheuerl, gerne hätte. Es spricht sogar einiges dafür, dass, wie bei regulären Wahlen, die Menschen mit niedrigem sozialen Stand der Abstimmung tendenziell eher ferngeblieben sind und somit strukturell besser Gebildete und Verdienende einen Vorteil besaßen bzw. die Abstimmung sozial selektiv war.

Doch der soziale Charakter der Wahl ist nicht nur im Abstimmungsverhalten zu suchen, sondern er wird bereits in der Phase der Initiation und Durchführung ersichtlich, die maßgeblich für den Erfolg war. Wie bei repräsentativen Formen der Demokratie ist „(...) ein Mindestmaß an Ressourcengleichheit für ein unproblematisches Funktionieren direkter Bürgerbeteiligung“ (Heyne 2017: 187) [notwendig. Das stellt auch die Repräsentative Demokratie vor enorme Herausforderungen und könnte eine Ursache, wenn nicht gar die Hauptursache für die gegenwärtige Krise der Demokratie und Repräsentation sein. Die These der Arbeit, dass Direkte Demokratie besser Gebildeten und Verdienenden vor allem bei sozio-ökonomisch polarisierten Themenbereichen große Einflussmöglichkeiten ermöglicht, kann damit bestätigt werden.

Es geht schlussendlich um die sozialen Voraussetzungen, um sich überhaupt erst in den politischen Prozess einbringen zu können. „Die ‚demokratische‘ Illusion über die Demokratie besteht darin“, schreibt Pierre Bourdieu, „zu vergessen, daß es Zugangsbedingungen gibt für die konstituierte und öffentlich formulierte politische Meinung. (...) Folglich verbirgt sich hinter der formalen Gleichheit der Bürger eine tatsächliche Ungleichheit“ (Bourdieu 1996). Eine Meinung zu einem politischen Problem zu äußern, hängt immer noch maßgeblich davon ab, ob man gebildet oder ungebildet, ob man reich oder arm ist. Es gibt wirtschaftliche, kulturelle und soziale Zugangsbedingungen, die nach Bourdieu allgemein verfügbar gemacht, also demokratisiert werden müssen. „Einen entscheidenden Platz nimmt dabei die Bildung ein (...). [S]ie ist die Hauptvoraussetzung für die echte Ausübung der bürgerlichen Rechte“ (Bourdieu 1996). Durch die gescheiterte Schulreform ist man diesem Anliegen keinen Schritt näher gekommen.

6. Literaturverzeichnis

Abromeit, Heidrun: 2003. Nutzen und Risiken direktdemokratischer Instrumente. In: Offe, Claus (Hg.) *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*. S. 95-110. Frankfurt am Main. Campus.

Bourdieu, Pierre: 1996. Die Demokratie braucht Soziologie. In: *Zeit*. 21. Juni 1996.

Decker, Frank: 2011. Das Volk als Gesetzgeber? Zur Diskussion über die Einführung von plebiszitären Elementen auf Bundesebene. In: *Regieren im Parteienbundesstaat. Zur Architektur der deutschen Politik*. Wiesbaden. VS. S. 165-216.

Dreier, Horst: 2009. Das Grundgesetz - eine Verfassung auf Abruf? In: *APuZ*. 18-19. S. 19-26.

Eder, Christina und Raphael Magin: 2008. Direkte Demokratie. In: Freitag, Markus u.a. (Hg.). *Die Demokratien der Bundesländer*. Opladen. S. 257-308.

Fraenkel, Ernst: 1990. Die repräsentative und plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Berlin. Suhrkamp. S. 153-203.

Heyne, Lea: 2017. Direkte Demokratie auf Kommunal- und Länderebene in Deutschland: Die Beispiele Bayern und Hamburg. In: *Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?* Wiesbaden. Springer. S. 177-192.

Jung, Otmar: 1992. Kein Volksentscheid im Kalten Krieg! Zum Konzept einer plebiszitären Quarantäne für die junge Bundesrepublik 1948/49. In: *ApuZ*. S. 16-30

Jung, Otmar: 2002. Volksentscheid ins Grundgesetz? Die politische Auseinandersetzung um ein rot-grünes Reformprojekt 1998-2002. In: *ApuZ*. S. 267-289.

Kost, Andreas: 2013. *Direkte Demokratie*. Wiesbaden. Springer.

Kummereincke, Sven: 2008. Stachel im Fleisch der CDU – Neue Partei in Hamburg. In: *Hamburger Abendblatt*. 13. Dezember 2008. S. 2.

Leffers, Jochen: 2010. Sieg der Schul-Separatisten. In: *Spiegel Online*. 24. Dezember 2010.

Lijphart, Arend: 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven. London.

Mehr Demokratie e.V.: 2008. *Volksbegehrensbericht 2007*. Berlin. S. 12ff.

Mehr Demokratie e.V.: 2014. *Volksbegehrensbericht 2013*. Berlin. S. 13.

Meerkamp, Frank: 2011: *Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren : Bedeutung und Entwicklung*. VS. Wiesbaden.

Merkel, Wolfgang und Claudia Ritzi: 2017. Einleitung. In: *Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?* Wiesbaden. Springer. S. 1-8.

Merkel, Wolfgang und Claudia Ritzi: 2017. Direkte Demokratie oder Repräsentation? Zum Reformbedarf liberal-repräsentativer Demokratie im 21. Jahrhundert. In: *Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?* Wiesbaden. Springer. S. 227-250.

Schäfer, Armin (u.a.): 2013. *Prekäre Wahlen - Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013*. Studie Bertelsmannstiftung. Gütersloh.

Scheuerl, Walter: 2014. Volksinitiative ‚Wir wollen lernen!‘. In: Andreas Dressel, Andreas u.a. (Hg.). *Direkte Demokratie in Hamburg. Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung*. Hamburg. Landeszentrale für Politische Bildung. S. 52-61.

Schiffers, Reinhard: 2000. Schlechte Weimarer Erfahrungen? In: von Arnim, Hans Herbert (Hg.). *Direkte Demokratie*. Berlin. S. 51-65.

Solar, Marcel: 2016. Regieren im Schatten der Volksrechte: direkte Demokratie in Berlin und Hamburg. Wiesbaden. VS.

Töller, Annette, Sylvia Pannowitsch, Céline Kuschek und Christian Mennrich: 2011. Direkte Demokratie und Schulpolitik. Lehren aus einer politikfeldanalytischen Betrachtung des Scheiterns der Hamburger Schulreform. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*. 42 (3). S. 503-523.