

Gewerkschaftliche Strategien gegen Privatisierungen am Beispiel von Volksentscheiden

Vortrag anlässlich der DGB-Fachtagung „Zurück zur öffentlichen Hand“ am 10.01.2012 in Berlin von Dipl.-Pol. Klaus-Dieter Schwettscher, ver.di¹.

Rahmenbedingungen

Direktdemokratische Instrumente werden immer häufiger genutzt. Auch von Gewerkschaften oder mit ihrer Unterstützung.

Grundsätzlich ist zunächst zu unterscheiden zwischen kommunalen Bürgerentscheiden und landesweiten Volksentscheiden.

Diese sind seit den 90ern in allen Bundesländern etabliert, wenn auch mit höchst unterschiedlichen Durchführungsbestimmungen.

Spitzenreiter im Volksentscheidsrating des Vereins Mehr Demokratie ist Hamburg vor Berlin und Bayern. Die hinteren Plätze teilen sich Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg und Schlusslicht Saarland. Bei diesem Rating wurden sowohl die Durchführungsbestimmungen für kommunale Bürgerentscheide bewertet, wie für landesweite Volksentscheide. Berlin hat z.B. sehr gute kommunale Regeln, aber nur befriedigende landesweite.

Wie sich Hamburg von einem hinteren Tabellenplatz an die Spitze vorgearbeitet hat, werde ich später noch einmal erläutern.

Bürger- und Volksentscheide richten sich immer darauf, dass der jeweilige Souverän eine mögliche Entscheidung des „zuständigen“ Parlamentes selbst in die Hand nimmt.

Gegenstand eines Entscheids ist also in der Regel nur etwas, was auch das betroffene Parlament hätte beschließen können. Das kann ein Gesetz sein oder in einigen Bundesländern eine sogenannte „sonstige oder andere Vorlage“.

Und dann gibt es noch einige weitere Ausnahmetatbestände für Entscheide. In der Regel ist z.B. das in dem jeweiligen Jahr geltende Haushaltsgesetz, sowohl auf der Einnahmeseite wie bei den Ausgaben, Tabu. Aber schon bei der Frage, ob zukünftig gewisse Investitionen getätigt oder unterlassen werden sollen, gibt es Gestaltungsraum.

Gewerkschaften kommen natürlich immer dann ins Spiel, wenn es um die öffentliche Daseinsvorsorge geht – und hier steht meist ver.di an vorderster Front. Ob bei Krankenhäusern oder Wasserwerken, ob bei Stadtwerken oder städtischen Wohnungen, immer wenn die öffentliche Daseinsvorsorge infrage gestellt wird, gibt es den Anlass und die Möglichkeit, per Bürger- oder Volksentscheid den Souverän (das Volk) direkt entscheiden zu lassen. Aber auch beispielsweise die Sonntagsöffnung des Einzelhandels kann ein Thema sein, das zur Abstimmung gebracht wird.

Ob in Hamburg, Berlin, Düsseldorf, Mülheim, Leipzig, Freiburg oder Dresden überall hat ver.di entweder eine Volksabstimmung und ein entsprechendes, breites Bündnis initiiert oder wesentlich zu ihrem Erfolg beigetragen.

Auf der Ebene des Bundes verhindert bisher eine Mehrheit in der CDU eine notwendige Verfassungsergänzung. Aber selbst die EU bietet demnächst die Möglichkeit der Willensbekundung mittels einer Europäischen Bürgerinitiative (ECI).

¹ klaus-dieter.schwettscher@verdi.de, www.volksbegehren-hamburg.de, www.facebook.com/buergerwillenh

Warum Gewerkschaften?

Gesellschaftliches Engagement und gewerkschaftliches Eintreten für die Rechte abhängig Beschäftigter und ihrer Familien sind zwei Seiten derselben Medaille. Rückzug ins Private schlägt unmittelbar auch auf die Mobilisierungsfähigkeit der Gewerkschaften zurück. Deshalb ist es gut und richtig, dass sich Gewerkschaften in die Politik „einmischen“ und dass GewerkschafterInnen sich in Vereinen, Parteien oder Initiativen engagieren.

Vor dem Hintergrund einer beobachtbaren abnehmenden Neigung in der Bevölkerung, sich dauerhaft einer Organisation anzuschließen, bei gleichzeitig steigendem Bedürfnis punktuell und zeitlich begrenzt nicht nur mitzureden, sondern mitzubestimmen, findet ein Großteil gesellschaftlichen Engagements heutzutage in Bürger- und Volksbegehren seinen Ausdruck.

Es ist deshalb für Gewerkschaften sinnvoll, bei passenden Themen mitzumachen. Es eröffnen sich aber auch Politikfelder, in denen Gewerkschaften, insbesondere ver.di, selbst Treiber einer Bewegung sein kann und sollte. Hier steht insbesondere die Privatisierung öffentlicher Unternehmen im Fokus. Gelegentlich auch das, was „Rekommunalisierung“ genannt wird.

Öffentliche Unternehmen, insbesondere in der Daseinsvorsorge, sind ein eigener Wert unseres demokratischen Systems. Nicht nur, dass die Eigentümerschaft der öffentlichen Hand an Unternehmen politische Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet. Öffentliche Unternehmen also z.B. standort-, struktur- und wettbewerbspolitischen, sozial- oder umweltpolitischen Zielen unterworfen werden können. Hier kann das Primat der Politik wirkungsvoll umgesetzt werden. Allerdings sind öffentliche Unternehmen kein Selbstzweck. Sie sollten schon in der Lage sein, entsprechende Gestaltungsmöglichkeiten „am Markt“ auch entwickeln zu können.

Öffentliche Unternehmen agieren aber auf jeden Fall oder zumindest in der Regel stärker im Lichte der Öffentlichkeit als die Privatwirtschaft. Sowohl Parlamentarier als auch die Presse interessieren sich begründet deutlich mehr und nachhaltiger für die Geschäftspraktiken öffentlicher Unternehmen und können so auch wirksamer eine öffentliche Kontrolle etablieren, als es bei einem Privatunternehmen überhaupt möglich wäre. Diese Chance des öffentlichen Diskurses stärkt die Demokratie.

Beispiel: Als der Landesbetrieb Krankenhäuser, LBK, eine operativ schwarze Zahlen schreibende Anstalt öffentlichen Rechts, noch der Stadt Hamburg gehörte, wurde der durch die Bundespolitik initiierte Bettenabbau in schöner Regelmäßigkeit in der Bürgerschaft, dem Landesparlament, thematisiert. Seit dieser Konzern mehrheitlich Bernhard Großer Broermann gehört, und damit zu Asklepios, findet dieses Thema nicht mehr statt. Weder im Parlament noch gar in der Presse. Bettenabbau und Versorgungsqualität sind keine umfassend wahrnehmbaren und diskutierbaren Probleme mehr.

Mit der Privatisierung hat sich der wichtigste Wunsch, die wichtigste Triebfeder, des damaligen Staatsrates, späteren Senators und heutigen CDU-Oppositionsführers, Dietrich Wersich, erfüllt. Die Politik muss sich nicht mehr zum Leistungsabbau in den Krankenhäusern der Stadt, ja der Metropolregion, positionieren oder gar dafür rechtfertigen. Sie muss und kann auch nicht mehr versuchen auszugleichen oder gegenzusteuern...

Aber auch ver.di profitiert davon, sich in Bürger- und Volksbegehren zu engagieren. Zum Einen wird die Gewerkschaft auf zusätzlichen Politikfeldern als gesellschaftlicher Machtfaktor wahrnehmbar, zum Zweiten eröffnet die hierfür notwendige Bündnisarbeit Zutritt zu weiteren sozialen Milieus und zum Dritten festigt und verbreitert z.B. das Eintreten gegen die Privatisierung eines Unternehmens die dortige Mitgliederbasis.

Lohnt sich das?

Ja, das Engagement in gut gemachten Bürger- und Volksentscheiden lohnt sich immer. Vor Allem, weil jeder Bürger- oder Volksentscheid eine riesige Bildungsveranstaltung darstellt. Je nach Größe der Gebietskörperschaft müssen Hunderte oder Tausende Menschen auf ein bestimmtes Thema angesprochen werden. Sie müssen gefragt werden, ob sie möchten, dass hierüber von der gesamten Wahlbevölkerung abgestimmt werden kann. In dieser Begehrens-Phase werden also unzählige Menschen veranlasst, sich das Thema bewusst zu machen und es mit ihrer Unterschrift für abstimmungswürdig zu erklären. Auf diesem Weg wird Problembewusstsein geschaffen, u.U. sogar abseits medialer Aufmerksamkeit (Gegenöffentlichkeit).

War das Begehren erfolgreich, wurden also in ausreichender Zahl gültige Stützunterschriften gesammelt, ist wiederum das betroffene Parlament gut beraten, sich mit dem Thema und ggf. sogar mit den Initiatoren erneut oder gar erstmalig auseinanderzusetzen. Insbesondere an dieser Stelle sollte von beiden Seiten die Chance genutzt werden, aufeinander zuzugehen.

Geschieht dies nicht oder wird keine gemeinsame Lösung gefunden, dann kommt es zum Entscheid. Hierfür sollten alle Wahlberechtigten ein Informationsheft erhalten, das gleichgewichtig die Position der Initiatoren und des Parlamentes darstellt. Weil die Wahlberechtigten aufgefordert werden, sich in der vorgelegten Frage zustimmend oder ablehnend zu äußern, nehmen dieses noch mehr Menschen als beim Begehren zum Anlass, sich mit dem Thema zu beschäftigen.

Es findet also, ausgehend von den Initiatoren, eine Themensetzung statt. Und das ist der Kern jedes heutigen politischen Wettbewerbs, jeder Politik. Die Aufmerksamkeit der Menschen auf ein selbst definiertes Problem zu lenken und dafür - und für einen Lösungsvorschlag - ihre Zustimmung zu erhalten.

Und auch die Gewerkschaften können gefordert sein, die Aufmerksamkeit möglichst aller Menschen für ihr Thema zu erringen. Und nicht immer ist der Streik oder gar Lobbyarbeit das dafür geeignete Mittel.

Und wenn etwas schiefgeht?

Macht nichts. Unter Umständen gibt es dialektische Verläufe oder Erfolge an anderer Stelle.

Beispiel:

Der Hamburger Volksentscheid „Gesundheit ist keine Ware“, im Jahre 2004, gegen den Verkauf städtischer Krankenhäuser, war mit einer 77prozentigen Zustimmung ein überwältigender Erfolg. Die fast 600.000 Ja-Stimmen repräsentierten gleichzeitig ca. 45 Prozent aller Wahlberechtigten. Trotzdem setzte sich der Senat über diesen Entscheid hinweg und verschleuderte den LBK. Und das hamburgische Verfassungsgericht billigte ihm

auch noch das Recht dazu zu. „Der Volksentscheid sei zwar politisch erheblich, aber binde den Senat nicht“, so das Gericht. Damit wurde aus dem LBK ein, sehr großer, Teil des Asklepios-Konzerns - und alle Mahnungen der Initiative konnten Wahrheit werden und wurden es auch. Die Leistungsbreite der einzelnen Krankenhäuser wurde reduziert, die der Pflege ebenfalls. Die Stadt blieb auf finanziellen Altlasten sitzen, die angeblich der eigentliche Grund für den Verkauf gewesen sein sollten, und erhielt nur einen Bruchteil des angeblichen Kaufpreises tatsächlich ausgezahlt.

Daraufhin bildete sich ein Bündnis aus über 30 Organisationen, das einen Volksentscheid für eine Verfassungsänderung anstrebte (Hamburg stärkt den Volksentscheid). Ziel dieser Initiative war es, Volksentscheide für Senat und Bürgerschaft verbindlicher zu machen. Kurz darauf änderte die CDU-Regierung auch noch das Volksabstimmungsgesetz und schaffte die freie Unterschriftensammlung ab. Fürderhin sollten Interessierte ihre Unterschriften nur noch in Amtsstuben leisten können. Auch dagegen initiierte das Bündnis eine Volksinitiative (Rettet den Volksentscheid). Beide Initiativen hatten riesigen Zulauf. Kurz vor den Entscheiden übernahm die CDU das Volksabstimmungsgesetz der Initiative. Wohl auch in der Hoffnung, der Verfassungsänderung den Wind aus den Segeln zu nehmen. Trotzdem stimmten die Hamburgerinnen und Hamburger mit überwältigender Mehrheit für die Verfassungsänderung. Weit mehr als die geforderten zwei Drittel.

Allerdings hätten die Ja-Stimmen auch gleichzeitig mehr als 50 Prozent aller Wahlberechtigten repräsentieren müssen. Dieses Quorum wurde knapp verfehlt.

Das Bündnis ließ sich aber nicht entmutigen und legte mit „Für faire und verbindliche Volksentscheide“ eine erneute Initiative auf.

Nach den dann stattfindenden Neuwahlen zur Bürgerschaft kam es zu der ersten schwarz-grünen Landesregierung. Der Juniorpartner GAL konnte die Übernahme der Verfassungsänderung der Initiative im Koalitionsvertrag durchsetzen.

Die GAL war, zusammen mit der SPD, den Gewerkschaften und zahlreichen NGOs über Jahre hinweg Bündnispartner der Volksinitiativen gewesen.

Sie hatte allerdings bei der CDU insofern leichtes Spiel, als dass der Krankenhausverkauf dort innerparteilich für erheblichen Verdruss gesorgt hatte. Die Rathaus-Akteure hatten nämlich übersehen, dass 50 Prozent der CDU-Wähler/innen parallel für „Gesundheit ist keine Ware“ gestimmt hatten.

An dieser Stelle offenbart sich ein Paradoxon in Wahlentscheidungen und ein schlagendes Argument für Direkte Demokratie. Die Hälfte der Wähler und Wählerinnen des Bürgermeisters Ole von Beust (CDU) hatte zeitgleich gegen eines seiner Kernthemen gestimmt.

Seit dem Jahreswechsel 2008/9 verfügen Volksentscheide in Hamburg, nach einem einvernehmlichen, interfraktionell und mit der Initiative abgestimmten Beschluss der Hamburger Bürgerschaft, über die im bundesweiten Vergleich höchste Verbindlichkeit (fakultatives Referendum bei Abweichung von einem Volksentscheid) und die Hamburgerinnen und Hamburger über das anwendungsfreundlichste Volksabstimmungsgesetz.

Diesen gut vier Jahre andauernden Kampf haben die Hamburger Gewerkschaften aktiv begleitet. Vorangetragen wurden diese Gesetzesänderungen aber von dem kleinen Verein Mehr Demokratie und unendlich vielen ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern

verschiedenster gesellschaftlicher Gruppen. Von der altherwürdigen Patriotischen Gesellschaft von 1765 über attac bis zu den Linken.

Sind Volksentscheide in Hamburg jetzt „Selbstgänger“?

Nein! Nach wie vor müssen Initiatoren, die Relevanz des Themas, die Dringlichkeit seiner Entscheidung zu diesem Zeitpunkt - und auf diesem Weg - und die mögliche Betroffenheit eines Großteils der Bevölkerung von einem Ausbleiben eines Entscheids nachweisen.

Um dieses zu erreichen, ist es notwendig, vor dem Start der Initiative ein möglichst breites gesellschaftliches Bündnis zu flechten.

Sind diese notwendigen Voraussetzungen nicht erfüllt, wird ein Erfolg einer Initiative von vornherein zweifelbehaftet.

Man kann sich einen Volksentscheid auch nicht erkaufen. Es gibt keinen empirischen Beleg dafür, dass das in Deutschland möglich ist.

Was geschehen kann, wenn die vorgenannten Bedingungen nicht erfüllt sind, hat aber leider auch ver.di Hamburg vorgeführt.

Die im Sommer 2010 gestartete Volksinitiative „Keine Privatisierung gegen den Bürgerwillen“ richtete sich darauf, in der Hamburger Verfassung festzuschreiben, dass vor einer Privatisierung eines für die Daseinsvorsorge wichtigen öffentlichen Unternehmens Senat und Bürgerschaft selbst die Wahlbevölkerung dazu per Volksentscheid befragen müssen (obligatorisches Referendum bei Privatisierung).

Dieses Anliegen wurde gemäß einer repräsentativen Umfrage von 80 Prozent der Bevölkerung für richtig befunden. Relevanz und latente Betroffenheit waren also sichergestellt.

Trotzdem wurde in der zweiten Phase, im Volksbegehren, nicht die notwendige Zahl an Unterschriften eingesammelt.

Wie konnte es dazu kommen?

Schon vor dem Start der Volksinitiative traten schwere Versäumnisse bei der Bündnisbildung auf. Es wurde nämlich gar keines gebildet. Selbst innerhalb von ver.di war die Aktion nicht ausreichend diskutiert und ausreichend breit gestützt für dringlich befunden worden.

Gesellschaftliche Gruppen außerhalb der Gewerkschaften wurden gar nicht erst gefragt, ob sie an diesem Ziel mitarbeiten wollten und wie das Ziel und der Weg zu definieren wären.

Die relativ spät erfolgte Abfrage, wer denn bei dem schon gestarteten Volksbegehren mitmachen wolle, erzeugte nur noch eine eher verhaltene Resonanz.

Der überhastete Start der Volksinitiative war allerdings auch gewissen Fristen geschuldet. Um einen ganz bestimmten Wahltermin mit dem Volksentscheid erreichen zu können, mussten die erste Phase und das anschließende Volksbegehren zu einem bestimmten Zeitpunkt erfolgreich abgeschlossen sein. Aber das ist eben nur ein Teil der Wahrheit.

Während also die erste Stufe, die Volksinitiative, noch innergewerkschaftlich von ver.di, oft nur pflichtschuldigst, bewältigt wurde, waren für die mindestens sechsmal höhere Zahl notwendiger Unterschriften im Begehren schlicht nicht genügend viele Sammlerinnen und Sammler zu mobilisieren.

Hinzu traten externe Effekte. Der Auslöser der Initiative, Pläne des Finanzsenators die Stadtreinigung zu verkaufen, erblickte zuerst nicht einmal das Licht der Öffentlichkeit, sondern verblieb auf den Fluren und in den Schubladen der Finanzbehörde. Dann trat dieser Finanzsenator auch noch zurück. Anschließend wurde die ganze schwarz-grüne Koalition von einem Volksentscheid gegen die Einführung einer verlängerten, sechsjährigen Grundschule, Primarschule genannt, hinweggefegt.

Damit platzte nicht nur der angepeilte Wahltermin, an dem auch die Volksabstimmung zur Privatisierung stattfinden sollte und wurde unerreichbar vorgezogen. Nein, durch die Neuwahl, die bekanntlich einen Bürgermeister Olaf Scholz und eine SPD-Alleinregierung zutage beförderte, wurde auch der Gegner der Volksinitiative zumindest unscharf. D.h. es war nicht mehr klar, dass die angestrebte Entscheidung unbedingt jetzt erfolgen musste. Die notwendige Dringlichkeit des Themas war für viele Menschen nicht mehr zu erkennen.

Damit erlahmte nicht nur der Elan eines Teils der SammlerInnen, es kamen auch keine neuen hinzu. Es gab keinen „Schneeballeffekt“, so dass die Unterschriftensammlung, trotz großen inhaltlichen Zuspruchs, einfach vor dem Erreichen des Zieles stecken blieb².

² Exkurs: Es mögen auch weitere Rahmenbedingungen eine nicht unerhebliche Rolle gespielt haben. So hatte die Initiative „wir wollen lernen“, gegen die Primarschule, nicht nur die Gewerkschaftsmitgliedschaft gespalten. Und das nicht nur bei ver.di. Sogar bei der GEW stimmten ganze Gesamtschulkollegien für WWL. Die Gewerkschaftsvorstände hatten sich aber der Pro-Primarschul-Bürgerinitiative der „Schulverbesserer“ angeschlossen. Und von der Mitgliedschaft entsprechenden Einsatz abgefordert. Diese Aktion erzeugte eine gewisse „Ermattung“ und Frustration im Umgang mit Direkter Demokratie.

Auch die latente Parallelität der erfolgreichen Initiative „Unser Hamburg – Unser Netz“, für eine Rekommunalisierung der Strom-, Gas- und Fernwärmenetze, konnte keinen positiven Effekt bei „Keine Privatisierung gegen den Bürgerwillen“ entwickeln, eher im Gegenteil. Da ver.di sich nicht entschließen konnte, der Netze-Ini beizutreten, verstärkte das eher die Vorbehalte in bestimmten wichtigen sozialen Milieus gegen den „Alleingang“ von ver.di beim Thema Privatisierungsreferendum. Als sich die Netze-Ini dann bei der Unterschriftensammlung für das Volksbegehren auch noch terminlich von der ver.di-Ini entkoppelte, waren alle, trotz einiger inhaltlicher Vorbehalte möglichen, Synergien bei den Aktiven auch dahin.

Das erfolgreiche Netze-Volksbegehren sieht sich aktuell damit konfrontiert, dass der Senat, statt zu 100 Prozent, eine Beteiligung von 25,1% an den Netzen realisieren wird und den Mehrheitseignern, nach eigenem Bekunden, erhebliche Investitionen abgerungen habe. So wird z.B., wie von der Ini gefordert, auf den Bau einer 12 km langen, unter der Elbe hindurch verlegten Fernwärmeleitung verzichtet, und es wird eine Hamburger DGB-Forderung geprüft, am Standort Wedel das alte Kohlekraftwerk durch ein wärmegeführtes Gaskraftwerk (GuD) zu ersetzen. Außerdem gibt es einen „letter of intend“, weiterhin erheblich zu investieren und u.a. Speicherkapazitäten für Windstrom im Wärmenetz zu schaffen.

ver.di hält seine Besorgnis aufrecht, dass die Zinslast eines teureren, vollständigen Rückkaufs der Netze (für über 2 Mrd. EURO) letztendlich von den Beschäftigten gegenzufinanzieren sein würde - so wie in etlichen vom VKU (Verband Kommunaler Unternehmen) dokumentierten Städten geschehen (Stadtwerke der Zukunft IV, Kommissionsverträge, Handlungsoptionen für Kommunen und Stadtwerke, Hrsg. VKU, Brosch., Berlin, ohne Datum (2010?)). Der Senat hat die Netze-Ini aufgefordert, den Volksentscheid so früh wie möglich (Frühling 2012) durchführen zu lassen und eine Zusage gegeben, keine irreversiblen Fakten zu schaffen. Die Netze-Ini strebt die Bundestagswahl in 2013 als Abstimmungstermin an. Es gibt aber rechtliche Bedenken gegen einen Abstimmungstermin in 2013. Nach dem geltenden Volksabstimmungsgesetz (VAbstG) muss dieses Datum nämlich im Frühjahr 2012 liegen. Allerdings nur, weil es die Bürgerschaft bisher versäumt hat, die Verfassungsänderung aus 2009 im VAbstG umzusetzen. Entsprechende interfraktionelle Verhandlungen mit den Vertrauenspersonen der damaligen Volksinitiative sind für das erste Quartal 2012 geplant.

Aber eins ist klar: Wir haben aus Erfolgen, aber mehr noch aus Fehlern gelernt. Sollte irgendeine Regierung in absehbarer Zeit in Hamburg die Privatisierung eines öffentlichen Unternehmens tatsächlich in Angriff nehmen, wird sie sich auf eine breit getragene Volksinitiative einstellen müssen, die dann nicht nur dieses Vorhaben verhindert, sondern auch in der Verfassung Vorkehrungen für die Zukunft schaffen würde.

So wie schon vor Jahren, 2006, die CDU-Regierung von einem Teil-Verkauf der städtischen Hafengesellschaft HHLA absehen musste, nachdem der Betriebsrat und ver.di mit einem Volksentscheid gedroht hatten.

Und das ist doch auch schon mal was!