

Mitwirkung bei kommunalen Unternehmen

Eine neue Legitimation?

Unser Autor zeigt, wie kommunale Unternehmen durch demokratische Beteiligung legitimiert und gegenüber erneuten Privatisierungs- und Liberalisierungsversuchen gestärkt werden könnten.

> Carsten Herzberg

Dass KommunalpolitikerInnen in den Kontrollgremien von Strom- und Wasserunternehmen vertreten sind, soll eigentlich gewährleisten, dass dort demokratische Prinzipien wirken. Dennoch haben sich in den letzten Jahren Transparenz und Mitsprachemöglichkeiten oft verschlechtert. Um materielle Privatisierungen abzuwenden – also den Verkauf von öffentlichem Eigentum – haben öffentliche Unternehmen nicht unbedingt den Besitzer gewechselt, jedoch die Rechtsform. Am weitesten verbreitet ist mittlerweile die GmbH. Ziel war es, die Flexibilität dieser privatrechtlichen Organisationsform zu nutzen.

Allerdings gehen die so erlangten Freiheiten auch mit einer Abschirmung einher. Anders als zuvor bei Eigenbetrieben in öffentlicher Rechtsform finden bei einer GmbH die Sitzungen des Aufsichtsrates unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Auch dürfen nur die MandatsträgerInnen teilnehmen, die formal Mitglied des Gremiums sind. Und ob Aufsichtsratsmitglieder ihren FraktionskollegInnen berichten dürfen, ist hoch umstritten. Auf diese Weise werden kommunale Unternehmen leicht zu einer Black Box.

Legitimation durch Beteiligung

Die Wissenschaft spricht angesichts solcher Abschottung von einer Verselbstständigung oder Autonomisierung öffentlicher Unternehmen.¹ Damit geht ein wichtiges Potenzial verloren, mit dem öffentliche Unternehmen neben

ihrem wirtschaftlichen Erfolg gestärkt werden könnten. Denn bisher erhalten öffentliche Unternehmen ihre Legitimation, das heißt Akzeptanz und Rückhalt, zum einen durch den demokratischen Auftrag der Gemeindevertretung und zum anderen durch überzeugende Leistungen und Preise. Zwischen dieser Input-Legitimation des Auftrags und der Output-Legitimation der Leistungen, gibt es noch eine dritte Form der Unterstützung, die bisher kaum genutzt wurde. Sie kann als Throughput-Legitimation bezeichnet werden (siehe Grafik S. 54) und entsteht hier durch eine Beteiligung an der demokratischen Kontrolle.

Durch die diskursive Einbindung von MandatsträgerInnen und in manchen Fällen auch BürgerInnen könnte der

Rückhalt für öffentliche Unternehmen gestärkt werden – ähnlich wie dies bereits bei Bürgerbeteiligungsverfahren in der öffentlichen Verwaltung zu beobachten ist.² Dies kann allerdings in Aufsichtsräten aufgrund der oben beschriebenen Verselbstständigung nur begrenzt zur Wirkung gelangen.

Beispiel Münster

Stark reduzierte Aufsichtsräte, in denen nur wenige Fraktionen vertreten sind, bergen ein Legitimationsrisiko in sich. Positiv genutzte Throughput-Legitimation kann jedoch äußerst wirksam sein: Die zu 100 Prozent in kommunaler Hand befindliche Stadtwerke-GmbH in Münster hat einen Aufsichtsrat mit 18 Sitzen, elf davon sind für Mitglieder des Gemeinderates bestimmt. So gibt es genügend Plätze, dass alle



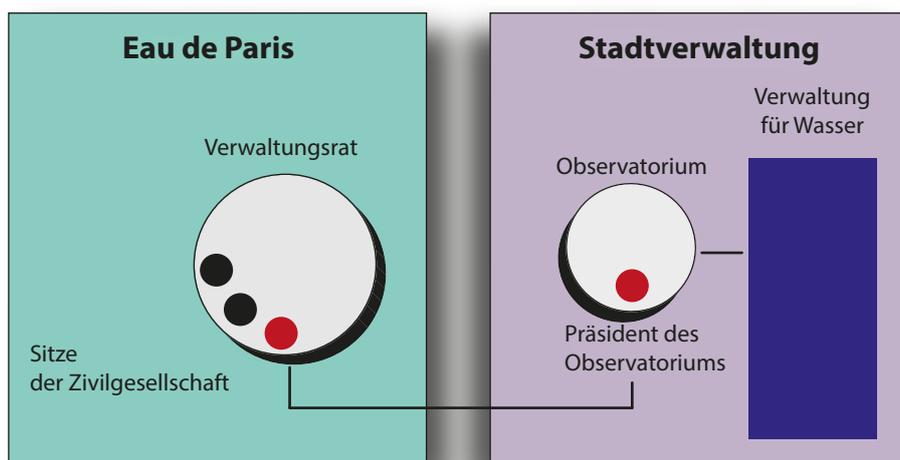
Foto: Stadtwerke Münster

Fraktionen im Kontrollgremium des Unternehmens vertreten sind.³ Das Unternehmen geht noch einen Schritt weiter. Neben den Fraktionen werden interessierte BürgerInnen durch ein Kundenforum einbezogen. Die Themen wurden zunächst von den TeilnehmerInnen selbst bestimmt und später vom Unternehmen vorgeschlagen. KritikerInnen – darunter unzufriedene KundInnen und JournalistInnen – äußerten sich im Anschluss zufrieden über die Veranstaltung. Dabei zeigte sich, dass es nicht darum geht, alle Vorschläge der Bürgerschaft aufzunehmen, überzeugt hat vor allem der offene Dialog, in dem die Geschäftsführung die Handlungsmöglichkeiten und Grenzen des Unternehmens dargelegt hat.

Kundenforen sind bei Kommunalunternehmen inzwischen keine Seltenheit mehr. Über die Rolle des Kunden hinaus, fordern viele organisierte Gruppen wie Bürgerinitiativen jedoch einen direkten Einfluss auf die Kontrolle öffentlicher Unternehmen. Als Beispiele sind hier die Volksbegehren zur Rekommunalisierung der Stromnetze in Berlin und Hamburg zu nennen. In der Hauptstadt sah der Gesetzentwurf eine Direktwahl des Aufsichtsgremiums vor, was allerdings nicht umgesetzt wurde, weil der Volksentscheid scheiterte. In Hamburg hingegen wird gerade über die Einrichtung eines Beirates verhandelt. Es scheint, dass eine weitergehende Beteiligung in der Luft liegt. Derzeit fehlen jedoch noch Konzepte, die sowohl Unternehmensleitung als auch die um Mitsprache bemühten Initiativen überzeugen.

Beispiel Paris

Dies ist bei den vor wenigen Jahren rekommunalisierten Wasserbetrieben von Paris anders. Im Prinzip verbindet Eau de Paris, so der Name des Unternehmens, den Ansatz der Stadtwerke Münster mit den Forderungen der Bürgerinitiativen: Im Kontrollgremium des rechtlich selbständigen und als sogenanntes EPIC (établissement public à caractère industriel et commercial) organisierten Unternehmens sind expli-



System der bürgerschaftlichen Mitwirkung bei Eau de Paris

Grafik: Carsten Herzberg

zit auch Mitglieder der Oppositionsparteien vertreten – wozu es in Frankreich keine Verpflichtung gibt. Darüber hinaus sind zivilgesellschaftliche Gruppen im Kontrollgremium vertreten, die ihrerseits mit einem Beirat verbunden sind. Der Beirat, der hier als Observatorium bezeichnet wird, setzt sich aus verschiedenen Gruppen zusammen. In ihm sind Bürgerinitiativen und Umweltverbände ebenso vertreten wie die kommunalen Wohnungsunternehmen, Organisationen des dritten Sektors, Wissenschaft und VertreterInnen der Bezirkspolitik.

Diese Gruppen wählen eine SprecherIn, die im Kontrollgremium von Eau de Paris vertreten ist (siehe Grafik auf dieser Seite). Neben dem Beiratsvorstand sind auch die Umweltschutzorganisation France Nature und die Verbraucherinitiative Qué Choisir im Kontrollgremium vertreten. Insgesamt verfügt die Zivilgesellschaft über drei der insgesamt 18 mit Stimmrecht ausgestatteten Sitze im Kontrollgremium.

Die weitreichende Beteiligung geht auf die Person Anne Le Strat zurück, die in der vergangenen Legislaturperiode sowohl Wasser-Beigeordnete als auch Präsidentin von Eau de Paris war. Le Strat war langjähriges Mitglied der Grünen und ist mit den sozialen Bewegungen eng verbunden. Ihr Ziel bestand darin, einen breiten Diskurs zu

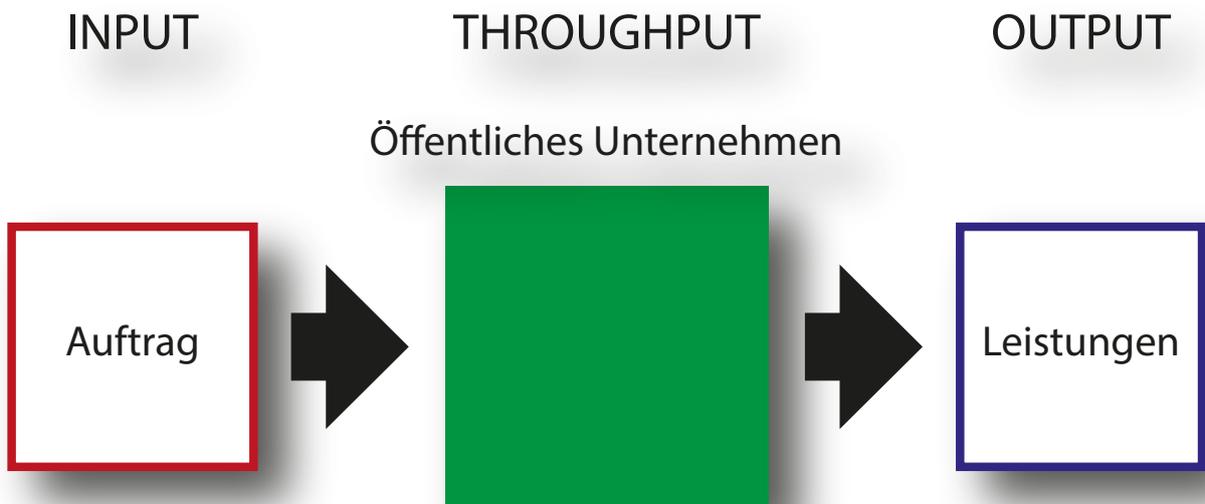
führen, der sowohl die Opposition als auch die Arbeitnehmerseite und die Bürgerschaft einbezieht. Die aus dieser Beteiligung entstandene Legitimation zeigt sich zum einen darin, dass die Konservativen die rekommunalisierten Wasserbetriebe nicht zum Gegenstand ihres Wahlkampfes machten. Zum anderen wenden sie sich nicht gegen die Bürgergruppen im Kontrollgremium. Auch von der Arbeitnehmerseite, die

Literatur

Carsten Herzberg: **Legitimation durch Beteiligung. Stadt- und Wasserwerke in Deutschland und Frankreich**



VSA Verlag, Hamburg 2015, ISBN 978-3-89965-670-1, 176 Seiten, 12,80 Euro



Legitimationsformen öffentlicher Unternehmen

Grafik: Carsten Herzberg

nur über zwei Sitze verfügt, wird ihre Präsenz als eine Bereicherung angesehen. Hier werden neue Perspektiven eingebracht und die Geschäftsführung gezwungen, Sachverhalte in allgemein verständlicher Sprache darzulegen, wovon alle Mitglieder des Kontrollgremiums profitieren. Befürchtungen, dass BürgerInnen sich für eine Senkung der Wasserpreise einsetzen und damit eine nachhaltige Wasserwirtschaft gefährden könnten, haben sich nicht bestätigt. In Paris wurden zwar nach der Rekommunalisierung die Wasserpreise gesenkt, dies war jedoch eine Entscheidung der Politik, und nicht der Bürgerinitiativen.

Weg vom Bürgermeistermodell

Die Beispiele zeigen, dass durchaus Optionen zur Gestaltung öffentlicher Unternehmen bestehen, die für einen unterschiedlichen Nutzen der Beteiligungslegitimation stehen und aus denen eine Typologie mit idealtypischen Modellen⁴ abgeleitet werden kann:

Bürgermeistermodell: Hier sind nur die Leader der großen Parteien im Aufsichtsgremium vertreten. Eine auf Mitwirkung setzende Throughput-Legitimation kann deshalb nur begrenzt wirksam werden.

Kommunikativer Dienstleister: Das Modell beruht auf den Erfahrungen der Stadtwerke Münster und steht für eine offene repräsentative Demokratie. Mit diesem Ansatz können der Rückhalt im Gemeinderat sowie die Unterstützung nicht organisierter KundInnen gestärkt werden.

Partizipatives Unternehmen: Auf weitergehende Beteiligungsforderungen könnte dieses Modell reagieren, das sich aus dem Pariser Beispiel ableiten lässt. Hier kann es gelingen, Bürgerinitiativen einzubeziehen, die nicht von der Throughput-Legitimation eines Kundenbeirates erreicht werden.

Die skizzierte Typologie stellt einen Kompass dar, Bausteine der einzelnen Modelle können miteinander kombiniert werden. Letztlich geht es darum, auf die lokalen Bedürfnisse zu reagieren. Hinsichtlich einer Übertragung des Pariser Ansatzes auf deutsche Verhältnisse kann gesagt werden, dass eine Vertretung von organisierten Gruppen im Aufsichtsrat durchaus praktikabel ist. Denn oft werden WirtschaftsvertreterInnen in Aufsichtsräte berufen. In diesem Sinne wäre es auch möglich, Umweltverbände, soziale Träger oder Bürgerinitiativen einzubeziehen. Einen weite-

ren Ansatzpunkt bilden Beiräte. Interessant ist hier die Frage, wie sie eine Verbindlichkeit erreichen können, sodass sich auch organisierte Gruppen mit diesem Verfahren identifizieren und eine neue Legitimation entstehen kann. In Deutschland scheint jedenfalls einiges in Bewegung zu kommen.

- 1) Vgl. u. a. Edeling, Thomas / Stölting, Erhard / Wagner, Dieter (2004): Öffentliche Unternehmen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung: eine empirische Studie im Feld kommunaler Versorgungsunternehmen, Wiesbaden, VS
- 2) Der Frankfurter Philosoph Jürgen Habermas spricht hier von einer prozeduralen Legitimation
- 3) Die Angabe bezieht sich auf das Jahr 2009
- 4) Idealtypen im Sinne Webers radikalisieren die für ein Phänomen charakteristischen Eigenschaften. Reales Beispiel und Idealtyp sind deshalb nie identisch. Die Modelle können jedoch Entwicklungsrichtungen aufzeigen.

> Dr. Carsten Herzberg ist Politikwissenschaftler und Beteiligungsexperte am Berliner nexus Institut, wo er in Projekten mit dem Schwerpunkt öffentliche Unternehmen arbeitet. Homepage des Projekts „Rekommunalisierung: Beschäftigten- und Bürgerinteressen“: www.bb-ec.net