Carsten Herzberg

# Legitimation durch Beteiligung

## Stadt- und Wasserwerke in Deutschland und Frankreich

Mit einem Vorwort von Anne Le Strat

VSA

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

*Dr. Carsten Herzberg*, Politikwissenschaftler am nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung in Berlin, Experte für Bürgerbeteiligung. 2009 erschien von ihm bei VSA: Von der Bürger- zur Solidarkommune. Lokale Demokratie in Zeiten der Globalisierung.

*Anne Le Strat*, ehemalige Stellvertreterin des Bürgermeisters von Paris für den Bereich Wasser, Abwasser und Kanalisation, ehemalige Präsidentin von Eau de Paris, Mitgründerin von Agua Publica Europea.

Carsten Herzberg

# Legitimation durch Beteiligung

Stadt- und Wasserwerke in Deutschland und Frankreich

Mit einem Vorwort von Anne Le Strat

VSA: Verlag Hamburg

**www.vsa-verlag.de**

Gedruckt mit Unterstützung der Fritz Thyssen Stiftung.

© VSA: Verlag 2015, St. Georgs Kirchhof 6, D-20099 Hamburg
Alle Rechte vorbehalten
Umschlagabbildung: Kompassdarstellung mit freundlicher Genehmigung des Berliner Wasserrats, bearbeitet von Anna Dejewska / Hintergrund: himberry/photocase.com
Druck und Buchbindearbeiten: CPI books GmbH, Leck
ISBN 978-3-89965-670-1

# Inhalt

Danksagung ..... 8

**Vorwort** von Anne Le Strat ..... 9

**Einleitung:**
**Demokratische Kontrolle als Legitimationsgewinn?** ..... 14

**Kapitel 1: Ökonomisierung und Kontrollverlust**

1. Ökonomische Dominanz in der europäischen Wasserwirtschaft ..... 18
2. Autonomisierung öffentlicher Unternehmen ..... 28
3. Gegensteuerung durch Corporate Governance? ..... 40
4. Welche Zukunft? ..... 43

**Kapitel 2: Eine neue Legitimation**

1. Legitimation durch Beteiligung in der Verwaltung ..... 45
2. Drei Formen der Legitimation in öffentlichen Unternehmen ..... 50
3. Eine Stärkung des Stadtwerkeansatzes? ..... 55

**Kapitel 3: Stadtwerke unter Reformdruck**

1. Wandel durch Organisationsprivatisierung ..... 57
2. Vorstellung der Fallbeispiele ..... 65
3. Legitimationsrisiko durch verschlossene Kontrollstrukturen:
   Potsdam ..... 68
4. Profitmaximierer trifft Gegenmacht: Der Fall Berlin ..... 77
5. Kommunikation und gute Dienstleistungen:
   Münster und Norderstedt ..... 91
6. Mehr als Kundenbeteiligung? ..... 100

## Kapitel 4: Eau de Paris: eine Alternative?

1. Le modèle français ..... 102
2. Paris: Wasserriesen in Bedrängnis ..... 111
3. Eine andere Kontrolle ist möglich ..... 115
4. Akzeptanz trotz Kritik ..... 121
5. Ein Beirat als Sprungbrett? ..... 127

## Kapitel 5: Legitimation durch Beteiligung

1. Eine Typologie als Kompass ..... 128
2. Bruch mit dem Paradigma der Organisationsprivatisierung? ..... 134
3. Firma vs. Forum? ..... 142

**Fazit: für starke Stadtwerke** ..... 149

Glossar ..... 151
Literatur ..... 157
Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen ..... 169
Abkürzungsverzeichnis ..... 171

für Ania

# Danksagung

Das vorliegende Buch ist das Ergebnis eines mehrjährigen Forschungsprojektes, das unter dem Titel »Was ändern kommunale Unternehmen an der lokalen Demokratie? Eine Untersuchung über die Auswirkungen der Organisationsprivatisierung hinsichtlich einer öffentlichen Kontrolle der Daseinsvorsorge« von der Fritz Thyssen Stiftung gefördert wurde. Der Stiftung gilt hier mein Dank an erster Stelle. Die Universität Potsdam hat für eine gute institutionelle Anbindung dieses Postdoc-Projektes gesorgt und den wissenschaftlichen Austausch gefördert. Gleiches gilt für das Institut CSU-CRESPPA (CNRS/Université Paris-Lumières), das mich in Paris als Partnerinstitut aufgenommen hatte. Die Deutsch-Französische Universität hat eine Tagung gefördert, die den Aufbau von Kontakten erleichtert hat, die für die Forschung sehr hilfreich waren. Für Diskussionen war ebenso die beim Europäischen Verband der Politikwissenschaftler ECPR angesiedelte Gruppe Demokratische Innovationen wichtig.

Mit vielen Kolleginnen und Kollegen hatte ich einen anregenden Austausch. Insbesondere Yves Sintomer war ein inspirierender Ansprechpartner, gleichfalls Klaus H. Goetz, Christoph Reichard, Brigitte Geissel, Thomas Blanchet, Thierry Uso, Emanuel Lobina, Eva Lieberherr, David Capitant, Hanne Weisensee, Ina Haarhoff und Henrik Scheller. Letzterer hat u.a. für die Überwindung bürokratischer Hürden gesorgt. Ohne Olof Leps, der mich als Mitarbeiter unterstützt hat, wäre die Arbeit in einer solchen Tiefe nicht möglich gewesen. Hinsichtlich Lektorat, Übersetzung etc. konnte ich auf die Unterstützung von Susanne Hofsäss-Kusche, Marion Fisch, Aurélie Denoyer und vielen mehr bauen.

Der Berliner Wasserrat hat mir erlaubt, sein Logo weiterentwickeln zu dürfen. Vielen Dank an Anna Dejewska, die auf diese Weise den Kompass auf dem Cover gestaltet hat.

Letztlich gilt mein Dank denjenigen, die sich in den Projektstädten Zeit für Interviews genommen und Türen für Beobachtungen geöffnet haben. Zu ihnen gehört auch Anne Le Strat, die zudem das Vorwort für dieses Buch geschrieben hat.

# Einleitung: Demokratische Kontrolle als Legitimationsgewinn?

Galt bisher die demokratische Kontrolle als Alleinstellungsmerkmal öffentlicher Unternehmen, scheint dieses Potenzial zu verschwinden, sofern keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Wissenschaftler/-innen sprechen von einer Verselbständigung bzw. Autonomisierung und warnen vor einem »Konzern Stadt« (Edeling u.a. 2004; Lobina/Hall 2014; Reichard 2007; Wohlfahrt/Zühlke 2005). Unter dem Einfluss einer Ausrichtung auf Effizienz und Wettbewerb haben kommunale Unternehmen die Rechtsform gewechselt. Aus Regie- und Eigenbetrieben wurden GmbHs und Aktiengesellschaften. Im Gegensatz zur materiellen Privatisierung – die für einen Ausverkauf der öffentlichen Daseinsvorsorge steht – bleibt zwar bei der Organisationsprivatisierung die öffentliche Hand im Besitz des Unternehmens, allerdings hat nur noch ein kleiner Kreis von Mandatsträgerinnen/Mandatsträgern Zugang zu den Kontrollgremien. Dies verändert die lokale Demokratie grundlegend. Denn nach dem Prinzip der »politischen Gleichheit« (Dahl 2006) stehen alle gewählten Vertreter/-innen in der Verantwortung, die Verwaltung und ihre Unternehmen zu kontrollieren. Die Verselbständigung steht somit im Gegensatz zu einer Öffnung der Rathäuser, die in der zunehmenden Verbreitung von Bürgerbeteiligung zum Ausdruck kommt. Ein Beispiel par excellence bildet die Kostenexplosion beim Flughafen Berlin-Brandenburg. Die zu 100% im öffentlichen Besitz befindliche Flughafen GmbH war nicht in der Lage, die Baukosten zu kontrollieren. Ein Oppositionsführer brachte es auf den Punkt, als er sagte, dass hier die private Rechtsform bewusst benutzt worden sei, um die Öffentlichkeit außen vor zu halten.[5]

In diesem Buch geht es um die Wiederentdeckung der demokratischen Kontrolle öffentlicher Unternehmen. In der öffentlichen Verwaltung hat die Beteiligung von Mandatsträgerinnen/Mandatsträgern und Bürgerinnen/Bürgern zu einer neuen Form der Legitimation geführt, die sich im Nachlassen von Kritik äußert und hier als → demokratischer Mehrwert bezeichnet wird. Ausgehend von diesen Erfahrungen wird die Hypothese aufgestellt, dass auch in öffentlichen Unternehmen eine solche Legitimation entstehen kann. Dieser Mehrwert könnte öffentliche Unternehmen vor allem dann

[5] Die Angaben beziehen sich auf Äußerungen von Anton Hofreiter (Grüne) im Tagesspiegel vom 16.5.2012.

stärken, wenn über Privatisierungen nachgedacht wird oder sie in liberalisierten Märkten die Unterstützung von Bürgerinnen/Bürgern benötigen.

Die Frage lautet also, wie angesichts einer Verselbständigung öffentlicher Unternehmen eine demokratische Kontrolle wiederhergestellt werden kann. Unter welchen Bedingungen kann sich eine Legitimation durch Beteiligung entfalten, die bereits in der Verwaltung zur Förderung von Akzeptanz geführt hat? Diesbezüglich muss auch gezeigt werden, wie das Potenzial für einen solchen Mehrwert erkannt werden kann. Die bisherigen Typologien über Rechtsformen sind relativ allgemein. Zu untersuchen wäre z.B., ob auch innerhalb der privaten Rechtsform ein demokratischer Mehrwert zu erreichen ist oder ob dies den öffentlichen Rechtsformen vorbehalten bleibt.

Die Idee einer Legitimation durch Beteiligung hat ihren Ursprung in den Theorien der partizipativen und → deliberativen Demokratie. Im Sinne von Habermas (1998) wird davon ausgegangen, dass eine Beteiligung an *dialogorientierten Verfahren* zur Förderung von Akzeptanz beitragen kann. Diese Theorie konnte in der Partizipationsforschung am Beispiel von Bürgerhaushalten und anderen Verfahren der Bürgerbeteiligung bestätigt werden (siehe u.a. Allegretti 2003; Dienel 2007; Fung/Wright 2012; Ganuza/Francés 2012, Geissel/Newton 2012; Herzberg 2009; Sintomer u.a. 2015; Röcke 2013). Mit dem vorliegenden Buch wird erstmalig der Versuch unternommen, die Erkenntnisse der Partizipationsforschung auf den Bereich der öffentlichen Unternehmen anzuwenden.

Was für ein Kontrollverfahren braucht es also, damit öffentliche Unternehmen von einem demokratischen Mehrwert profitieren können? Es geht hier nicht um eine juristische Definition, bei der bereits die Einbeziehung weniger Mandatsträger/-innen als ein Nachweis für eine demokratische Legitimation angesehen wird. Vielmehr handelt es sich um ein Verfahren, das im Sinne der partizipativen Demokratie eine Legitimation durch Beteiligung herstellen kann. Auf der Grundlage der Bürgerbeteiligungsforschung können drei Ebenen für eine demokratische Kontrolle angeführt werden. Je nach Erwartung der Akteure müssen zur Entstehung von Akzeptanz einige oder alle Ebenen erreicht werden:

- Information: Damit ist der Zugang zu zentralen Dokumenten gemeint. Manche Unternehmen haben bereits begonnen, ihre Informationspolitik zu verbessern. Sozialen Bewegungen sind diese Informationen jedoch oft nicht detailliert genug und es werden gerade bei Preiskalkulationen klare Angaben über Gewinne vermisst.
- Dialog: Ein Dialog ist im Sinne der deliberativen Demokratietheorie keine Verhandlung, sondern baut auf das Verständnis von Akteuren. Er ermög-

licht, Rückfragen zu dem kontrollierenden Unternehmen zu stellen. Zweifel können damit unter Umständen ausgeräumt werden.

- Entscheidung: Von der Partizipationsforschung wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass ein Dialog ohne eine Verbindung zur Entscheidung keine Wirkung erzielen kann bzw. bei den Teilnehmenden zu Frustration führt: Wer eingebunden wird, möchte oft nicht nur seine Meinung äußern, sondern auch, dass sie gehört wird.

In öffentlichen Unternehmen werden diese Ebenen am besten im Aufsichtsrat bzw. Kontrollgremium erfasst. Aber auch zusätzliche Verfahren können einen Beitrag für eine neue Legitimation leisten. Hierfür spielt die Kooperationsbereitschaft der beteiligten Akteure eine wichtige Rolle, wie wir noch sehen werden. Allerdings ist zu beachten, dass die Konzepte der partizipativen und deliberativen Demokratietheorie nicht ohne Weiteres auf öffentliche Unternehmen zu übertragen sind, da es sich um »hybride Institutionen« handelt (Karré 2011). Aus Schutz vor Konkurrenz können sie nicht in gleicher Weise geöffnet werden wie die öffentliche Verwaltung. Es geht im Folgenden deshalb auch darum, wie Beteiligung und wirtschaftliche Anforderungen in Einklang gebracht werden können.

Dieses Buch versteht sich als Beitrag zur Rekommunalisierungsdebatte (Candeias u.a. 2009; Hall 2012; Kishimoto u.a. 2015; Libbe u.a. 2011; Lobina u.a. 2014; Röber 2009; Schaefer/Theuvsen 2012; Wollmann u.a. 2016). Während die ökonomischen Vorteile öffentlicher Unternehmen bereits bestätigt worden sind (Matecki/Schulten 2013; Pigeon u.a. 2012; Prausmüller/Wagner 2014), gibt es noch einen Klärungsbedarf hinsichtlich der Corporate Governance. Obwohl Corporate Governance inzwischen im Kontext von öffentlichen Unternehmen diskutiert wird, finden Bürger/-innen in den Konzepten noch keine Berücksichtigung (Bremeier u.a. 2006; Lenk/Rottmann 2007). Mitunter sollen die Mandatsträger/-innen in den Aufsichtsräten sogar durch externe Expertinnen/Experten ersetzt werden (Vogel 2005). In Berlin, Hamburg und anderswo fordern Bürgerbewegungen hingegen eine Beteiligung. Daraus ist ein neues Nachdenken über Rechtsformen und Partizipationsmöglichkeiten entstanden (Balanyá u.a. 2005; Braunmühl 2005; Pigeon u.a. 2012). Hier setzt das vorliegende Buch an. Mit dem demokratischen Mehrwert wird die Frage verbunden, welche demokratischen Ausgestaltungsmöglichkeiten sich bei Rekommunalisierungen ergeben.

Dieses Buch ist im Rahmen einer Forschung entstanden, die an der Universität Potsdam mit Unterstützung der Thyssen Stiftung durchgeführt worden ist. Auf diese Weise konnten Projektestädte mehrmals besucht, vertiefende Analysen durchgeführt und Ergebnisse auf Konferenzen vorgestellt werden. Die Beschäftigung mit dem Thema begann allerdings schon eini-

ge Jahre zuvor, als der Autor selbst Mitglied des Aufsichtsrates einer Stadtwerke-GmbH war. Dies ist ein großer Vorteil. Damit konnte die Perspektive von Aufsichtsräten, Mitgliedern des Gemeinderates und der Bürgerschaft selbst erfahren werden. Es bestand ein Zugang zu Gremien, die Wissenschaftlerinnen/Wissenschaftlern sonst verschlossen bleiben.

Für die Untersuchung wurde der Wassersektor ausgewählt, weil hier die Rekommunalisierungsdiskussion bereits fortgeschritten ist und eine Öffnung der Unternehmen in unterschiedlicher Weise vorliegt. Die Ergebnisse können jedoch auch auf andere Bereiche wie den Energiesektor und ggf. das Wohnungswesen übertragen werden, dies gilt insbesondere für die Typologie, die am Ende des Buches vorgestellt wird.

Die Forschung basiert auf einem Fallstudienansatz. Insgesamt wurden fünf Stadt- und Wasserwerke in Deutschland und Frankreich untersucht. Bei Besuchen vor Ort wurden Gespräche mit der Rathausspitze, Mitgliedern des Gemeinderates (mit und ohne Aufsichtsratsmandat) und Bürgerinnen/Bürgern und Vertreterinnen/Vertretern von Vereinen geführt. Wo es möglich war, wurden Sitzungen von Kontrollgremien und Bürgerbeteiligungsverfahren beobachtet. Zudem wurden einschlägige Dokumente (Geschäftsberichte, Statuten, Gerichtsurteile, Preisdarstellungen etc.) ausgewertet. Ausgewählt wurden Unternehmen in öffentlicher und privater Rechtsform, die sich im Grad ihrer Öffnung unterscheiden: So gibt es Unternehmen, die wenige oder keine Mandatsträger/-innen in ihren Kontrollgremien haben. Andere setzen auf große Aufsichtsgremien und eine Einbeziehung von Bürgerschaft und Gemeinderat in Dialogverfahren. Auf diese Weise wurden die Potsdamer Energie und Wasser GmbH, die Berliner Wasserbetriebe und die Stadtwerke in Münster und Norderstedt analysiert. Mit Eau de Paris wurde ein französisches Beispiel hinzugenommen, das unter den großen Wasseranbietern in Europa derzeit seine Bürger/-innen am weitgehendsten einbezieht. Dieses Buch stellt die erste umfassende Analyse der mit der Rekommunalisierung geschaffenen Beteiligungsformen dar.

Die Ergebnisse der Untersuchung werden in fünf Kapiteln dargestellt. Im ersten geht es um das Aufzeigen eines demokratischen Defizits in öffentlichen Unternehmen. Im zweiten wird die theoretische Grundlage einer Legitimation durch Beteiligung erläutert. Kapitel 3 und 4 nehmen hierzu empirische Untersuchungen vor, die mit Stadt- und Wasserwerken in Deutschland beginnen und mit Eau de Paris in Frankreich fortgesetzt werden. Im fünften Kapitel wird als Auswertung eine Typologie präsentiert, welche bei Rekommunalisierungen als Kompass herangezogen werden könnte. Das Schlusswort fasst die Ergebnisse zusammen und bietet einen Ausblick auf die weitere Forschung.