Faire Preise für Strom, Gas etc. Welche Chancen bietet der partizipative Eigenbetrieb?[1]

Carsten Herzberg, Lutz Boede, Wolfram Meyerhöfer, Gregor Schliepe

Mit dem nachfolgenden Beitrag wollen wir auf ein Problem aufmerksam machen, das von der globalisierungskritischen Bewegung und einer im parteiübergreifenden Sinne alternativen Linken lange Zeit nicht beachtet wurde. Relativ einseitig wurde sich bisher auf eine Kritik der materiellen Privatisierung konzentriert, also auf den Verkauf von öffentlichem Eigentum. In unserem Papier vertreten wir jedoch die Hypothese, dass auch die „Organisationsprivatisierung", womit die Gründung von kommunalen GmbHs und AGs gemeint ist, die lokale Demokratie grundlegend verändert hat. Wir sprechen von einer Oligarchisierung der lokalen Demokratie, weil in diese Unternehmen nur noch eine kleine Gruppe von Gemeindevertretern mit Aufsichtsratsmandat Einblick bekommt, während für die Mehrheit der gewählten Vertreter die Anbieter zu einer *black box* werden. Um diesen schwarzen Kasten aufzubrechen, haben wir ein Gegenmodell entwickelt: den partizipativen Eigenbetrieb, der die Rücküberführung von der privaten in die öffentliche Rechtsform vorsieht und zudem für den/die Nutzer/in umfangreiche Möglichkeiten der Mitbestimmung schafft. Wir beschränken unsere Kritik allerdings nicht nur auf die normative Forderung nach mehr Partizipation, sondern wir argumentieren ebenso, dass der partizipative Eigenbetrieb auch ökonomisch die sinnvollere Alternative sein könnte.

Methodisch gesehen kann man unseren Ansatz als „rekonstruktive Aktionsforschung" verstehen: Grundlage unseres Artikels ist, dass ein Mitglied unseres Autorenteams ein Mandat im Aufsichtsrat eines kommunalen Unternehmens wahrnehmen konnte. Dies war für uns die Gelegenheit, einen Blick „hinter die Kulissen" zu werfen. Die vorliegende Analyse ist eine Reflexion dieser Erfahrungen. Dabei hatten wir nicht von Anfang an die Absicht, ein wissenschaftliches Experiment durchzuführen – was aus ethischer Perspektive sicherlich problematisch wäre. Erst im Nachhinein haben wir unser Handeln für diesen Beitrag interpretiert. Dabei konnten wir auf verschiedene Formen der Datenerhebung und Aktionen zurückgreifen wie Beobachtungen von Aufsichtsratssitzungen, Interviews in Form von Gesprächen mit Geschäftsführern, Fachpersonal etc. sowie auf Anfragen und Anträge im

[1] Dieser Artikel ist erschiengn in: Blaha, Barbara / Weidenholzer, Josef (Hg.) (2009): Gerechtigkeit. Beiträge zur Sozial-, Bildungs-, und Wirtschaftspolitik, Wien: Braumüller, S. 41-54

Gemeinderat. Bisheriger Kulminationspunkt dieses Engagements war die Erstellung einer Broschüre im Kommunalwahlkampf 2008, mit der Bürgerinnen und Bürger sowie eine interessierte Öffentlichkeit über kommunale Unternehmen informiert werden sollten.[2] Der vorliegende Beitrag stellt den Versuch dar, wesentliche Inhalte der Broschüre in gekürzter Form wiederzugeben und sie mit einem wissenschaftlichen Kommentar zu versehen[3].

Gegen dieses Vorgehen kann durchaus der Vorwurf einer mangelnden wissenschaftlichen Distanz erhoben werden. Auf der anderen Seite ist allerdings die Frage zu stellen, welche Rolle Wissenschaftler in der Gesellschaft haben. Wir sind nicht unschuldig, sondern wollen auf ein Problem hinweisen, das von den Verantwortlichen vor Ort, aber auch von weiten Teilen des Fachpublikums, vernachlässigt wurde. Neben dieser Positionierung sehen wir einen Vorteil in der Wahl unseres Fallbeispiels darin, dass wir die lokalen Gegebenheiten in Potsdam gut kennen. Aus diesem Grund wollen wir dem Leser/der Leserin zunächst einen Einblick in die lokalen Rahmenbedingungen geben. Darauf folgt eine Auseinandersetzung mit den Steuerungsmöglichkeiten von kommunalen Unternehmen. Im Anschluss präsentieren wir die verschiedenen Instrumente des partizipativen Eigenbetriebes, der sich als Alternative zum zunehmenden Steuerungsverlust anbietet. Zum Schluss wollen wir einige Anmerkungen zu den weiteren Perspektiven geben.

1. Oligarchisierung der lokalen Demokratie

Potsdam ist die Landeshauptstadt von Brandenburg, des Bundeslandes, welches Berlin umschließt. Die Stadt ist in eine Schlösser- und Gartenlandschaft eingebettet, die Teil des UNESCO-Weltkulturerbes ist. Seit der Wende stellen in Potsdam die Sozialdemokraten den Bürgermeister, der direkt vom Volk gewählt wird. Im Kommunalparlament sind zehn politische Parteien und Gruppierungen vertreten. Die stärkste Kraft bildet die postkommunistische Linkspartei, ihr steht derzeit (ab Oktober 2008) eine bürgerliche Koalition von Sozialdemokraten, Konservativen, Liberalen und Grünen gegenüber. Des Weiteren sind drei unabhängige Wählergruppen im Gemeinderat vertreten, von der eine „Die Andere" ist, der auch die Autoren des vorliegenden Beitrags angehören.

[2] Ein Download dieses Materials ist unter „www.die-andere.org" möglich.
[3] Eine Langfassung dieses Artikels wollen wir auf der oben angegebenen Homepage zur Verfügung stellen.

Auf Antrag unserer damaligen Fraktion[4] wurde vermutlich erstmals in Deutschland die Zusammensetzung der Strompreise inklusive des Anteils der Gewinne bekannt gegeben. Laut Auskunft der Stadtwerke betragen diese bei Strom und Gas lediglich 4 Prozent. Ob dies tatsächlich stimmt und ob es Alternativen zu den Erhöhungen gegeben hat, können wir allerdings nicht prüfen. Eine Sichtung der Akten war uns verwehrt, denn die EWP (Energie und Wasser Potsdam) gehört nicht direkt zur Verwaltung, sondern ist eine GmbH. Die privatrechtliche Trägerschaft hat zur Folge, dass die Stadtwerke zu einer *black box* geworden sind – ein schwarzer Kasten, von dem weder die Bürger/-innen noch die überwiegende Mehrheit der Gemeinderäte/Gemeinderätinnen wissen, was in ihm passiert. Einsicht bekommen nur die wenigen, die über ein Aufsichtsratsmandat verfügen. Um ein Beispiel zu nennen: Von den 56 Mandatsträgern der Gemeindevertretung sind nur fünf im Aufsichtsrat der EWP vertreten. Die anderen können an den Sitzungen dieses Gremiums nicht teilnehmen, was ein großer Unterschied zu den Sitzungen der Ausschüsse des Stadtparlaments ist, an denen selbst die Gemeinderatsmitglieder teilnehmen können, die nicht offizielles Mitglied der jeweiligen Kommission sind (wenngleich auch ohne Stimmrecht). Das Gleiche gilt für Papiere und Dokumente des Unternehmens. Ein Recht auf Akteneinsicht gibt es nur für die Mitglieder des Aufsichtsrates. Diese unterliegen jedoch der Verschwiegenheitspflicht. Darüber hinaus wissen viele Aufsichtsratsmitglieder nicht, was sie an die Öffentlichkeit geben dürfen und was nicht, was nicht selten dazu führt, dass sie sich in einen Mantel des Schweigens hüllen, der über das rechtlich zwingende Maß hinausgeht.

Die Top Ten der wichtigsten Gesellschaften und Eigenbetriebe der Stadt

Nr.	Name	Bilanzsumme (Mio. Euro)	Personalstellen
1.	Klinikum Ernst von Bergmann GmbH (KEvB)	184	1610
2.	Energie und Wasser Potsdam GmbH (EWP)	387	427
3.	Eigenbetrieb Kommunaler Immobilienservice (KIS)	355	185
4.	PRO POTSDAM GmbH	806	79
5.	VIP Verkehrsbetrieb Potsdam (VIP)	127	354
6.	Stadtentsorgung Potsdam GmbH (STEP)	39	199
7.	GEWOBA Wohnungsverwaltung GmbH (GWVP)	73	74
8.	Stadtwerke Potsdam GmbH (SWP)	137	19
9.	Energie und Wasser Dienstleistungen GmbH (EWD)	1,5	88
10.	Hans-Otto-Theater GmbH (HOT)	1	156

[4] Aufgrund der Änderung der Kommunalverfassung in Brandenburg verfügt unsere Wählergruppe seit Oktober 2008 nicht mehr über einen Fraktionsstatus, obwohl sie 5 Prozent der Stimmen auf sich vereinigt.

Quelle: Die Rangfolge basiert auf Berechnungen von Daten des Beteiligungsberichtes der Stadt Potsdam (2006); es wurden die Unternehmen einbezogen, in denen die Stadt Potsdam die Mehrheit hält.

In Potsdam sind von der Verschwiegenheitspflicht allerdings nicht nur die Stadtwerke betroffen. Das eigentliche Problem besteht darin, dass es mittlerweile über 30 so genannter Beteiligungsgesellschaften und Eigenbetriebe gibt, die inzwischen weit mehr Mitarbeiter haben als die Stadtverwaltung selbst. Einige wie das Wohnungsunternehmen GEWOBA, der Energieversorger EWP oder die Straßenreinigung STEP sind den Bürgerinnen/Bürgern bekannt, weil sie wichtige Dienste erbringen. Die Tabelle oben führt die wichtigsten dieser Unternehmen auf. Kapitalgesellschaften gibt es demnach nicht nur bei den großen Versorgern, sondern mit dem Hans-Otto-Theater und dem Klinikum Ernst von Bergmann auch im Kultur- und Sozialbereich. Damit sind in Potsdam alle wesentlichen Felder der kommunalen Daseinsvorsorge aus der Verwaltung ausgegliedert und in eine private Rechtsform überführt worden. Unser Argument ist, dass eine solch umfassende Organisationsprivatisierung eine demokratische Kontrolle und Transparenz wesentlich erschwert. Angesichts der Tatsache, dass Informationen und Entscheidungen auf einen immer kleineren Kreis eingeschränkt werden, nämlich auf die wenigen Gemeinderatsmitglieder mit Aufsichtsratsmandat, sprechen wir von einer Oligarchisierung der lokalen Demokratie. (Oligarchie = Herrschaft einer kleinen Gruppe). Woran sich die Frage anschließt, inwiefern diese Aufsichtsrats-Oligarchie ihrer Kontrollfunktion nachkommen kann, was im Folgenden diskutiert werden soll.

2. Die Mär von einer Public Corporate Governance

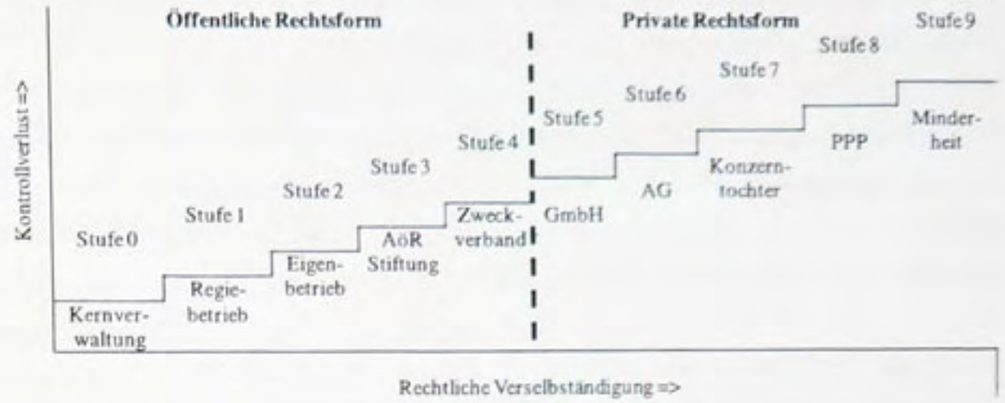
Als *Corporate Governance* wird die Kontrolle eines Unternehmens durch seine Besitzer bezeichnet: In deren Auftrag soll ein Aufsichtsrat die Geschäftsführung kontrollieren. Mit der so genannten „Public" Corporate Governance wird dieses Prinzip der Privatwirtschaft auf den Zuständigkeitsbereich der öffentlichen Verwaltung übertragen. Von der Gründung kommunaler Unternehmen wird sich im Allgemeinen mehr Flexibilität erwartet. Dies bezieht sich sowohl auf die Anstellungen, Gehälter, Kooperationen mit anderen Unternehmen als auch auf die Aufnahme von Krediten – kurzum, es geht um mehr Wettbewerbsfähigkeit. Dabei werden Probleme der Verselbstständigung durchaus gesehen, jedoch für kontrollierbar gehalten. Wir teilen diese Meinung allerdings nicht. Im Gegenteil, wir behaupten, dass die Steuerbarkeit von kommunalen Unternehmen eine Mär ist. Eine Behauptung, die sich durch vier Argumente untermauern lässt.

Als *Erstes* ist anzuführen, dass die Gemeinderatsvertreterin/der Gemeinderat im Aufsichtsrat isoliert ist. Von ihm wird persönlich verlangt, die Geschäftsführung eines professionellen Unternehmens zu kontrollieren. Dies gilt in betriebswirtschaftlicher, juristischer und branchenpolitischer Hinsicht. Aufgrund der Verschwiegenheitspflicht ist er mit dieser Aufgabe auf sich allein gestellt. Dies steht im Widerspruch zu der Erfahrung, dass sich Öffentlichkeit als ein Mittel der wirksamen demokratischen Kontrolle bewährt hat. *Zweitens* ist bei der Kontrolle der kommunalen Unternehmen die Überforderung der Beteiligungsmanagements der Verwaltung zu beachten. Das Beteiligungsmanagement ist die zentrale Steuerungseinheit in der Verwaltung, das die Beteiligungsgesellschaften begleitet und ihre ökonomischen Daten zusammenführt. Die Befürworter einer Organisationsprivatisierung gehen davon aus, dass das Beteiligungsmanagement der Stadtverwaltung in der Lage ist, jene Probleme zu erkennen, die von den isolierten Aufsichtsratsmitgliedern nicht gesehen werden. Verschiedene Studien belegen jedoch, dass dies aufgrund einer strukturellen Aufgabenüberforderung eine Illusion ist (z.B. Hille 2003). *Drittens* wurde u.a. von Edeling (2003) nachgewiesen, dass in kommunalen Unternehmen die Orientierung am Allgemeinwohl bzw. des öffentlichen und gesellschaftlichen Nutzens durch eine Profitorientierung ersetzt wird: Das Privatrecht verpflichtet die kommunalen Aufsichtsratsmitglieder dazu, das Wohl des Unternehmens vor alle anderen Interessen zu stellen. *Viertens* kann eine Automatisierung durch das Privatrecht beobachtet werden. Dies bedeutet, dass selbst wenn der Aufsichtsrat Willens ist, zwischen ökonomischen und allgemeinwohlorientierten Interessen einen Ausgleich zu finden, eine Verselbstständigung in Richtung einer ökonomischen Orientierung erfolgt. Denn die Geschäftsführung verfügt über eigene Kompetenzen; sie kann abgekoppelt von der Verwaltung arbeiten, wobei sich eine wettbewerbsorientierte Politik durchsetzt (Edeling 2003).

Die Leiter des Kontrollverlustes

Um einen Eindruck über die Wirkung dieser vier beschriebenen Einflüsse zu geben, kann eine Leiter des Kontrollverlustes herangezogen werden, die wir auf der Basis der einschlägigen Literatur konstruiert haben. Cronauge/Westermann (2006) sprechen bereits von einem Kontrollverlust durch Ausgliederungen und ordnen ihm je nach Organisationsform verschiedene Grade zu. Wir haben diese Logik aufgenommen, ergänzt und an das Potsdamer Beispiel angepasst. Die unten dargestellte Leiter zeigt, dass mit jeder neuen Stufe dem

Gemeinderat/der Gemeinderätin und den Bürgern/Bürgerinnen mehr Rechte und Einflussmöglichkeiten entzogen werden.



Quelle: Es handelt sich um eine Weiterentwicklung/Anpassung der Grafik über die Selbstständigkeit bei: Cronauge, Ulrich / Westermann, Georg (2006): Kommunale Unternehmen, Berlin: Erich Schmidt Verlag

Gilt für die Verwaltung und die öffentliche Rechtsform das Prinzip der Transparenz, basiert das Privatrecht auf der Pflicht zur Verschwiegenheit. Am häufigsten sind dabei kommunale Unternehmen in Form einer GmbH und AG. Undurchsichtiger wird es, wenn diese Unternehmen Tochterunternehmen eines städtischen Konzerns (wie Stadtwerke oder Pro Potsdam) sind. Hier ist die Stadt nicht mehr direkt beteiligt, sondern nur noch über das Hauptunternehmen und dessen Geschäftsführer. Eine weitere Kontrollverlust-Stufe ist erreicht, wenn ein privater Mitgesellschafter beteiligt ist. Bei dieser als *Public Private Partnership* zu bezeichnenden Kooperation kann ein privater Teilhaber bereits aus der Minderheitenposition sein Veto gegen eine Änderung der Preispolitik einlegen. Der Einfluss schwindet gänzlich, wenn die öffentliche Hand selbst nur mit einem Minderheitsanteil an dem Unternehmen beteiligt ist oder es verkauft wird - Letzteres würde eine zehnte Stufe darstellen, da der Anbieter vollständig abgegeben wird.

Auf welcher Stufe steht Potsdam?

Die Frage ist nun, wie unser Potsdamer Fallbeispiel in diese Leiter einzuordnen ist. Um dies zu veranschaulichen, haben wir eine Berechnung vorgenommen, die kurz erläutert werden soll: Potsdam hat nach dem Beteiligungsbericht des Jahres 2006 35[5] Eigenbetriebe und kommunale Unternehmen. In der unten aufgeführten Tabelle ist dargestellt, wie sich diese in Stufen aufteilen. Wir haben jedem Betrieb/Unternehmen eine Stufe zugeteilt. Für jede Stufe ist die Anzahl der Anbieter abzulesen, die wir mit dem Verlustgrad multipliziert haben. Auf diese Weise lässt sich so etwas wie ein „Kontrollverlust-Index" von 237 Punkten berechnen.

Zusammensetzung des Kontrollverlustes in Potsdam (2006)

Stufe	Beschreibung	Anzahl	Beispiele	Berechnung (Stufe x Anzahl)	Verlust-Index
10	Verkauf/ Übertragung an Private	1	Weiße Flotte (1999)	1 x 10	10
9	Minderheitsbeteiligung	7	Local Energy GmbH	9 x 7	63
8	Public-Private-Partnership	5	EWP	8 x 5	40
7	Konzerntochter/ Kooperation öffentlicher Träger	11	Gründerzentrum GO:IN	7 x 11	77
6	AG	0	-	6 x 0	0
5	GmbH	7	Klinikum, Stadtwerke	5 x 7	35
4	Zweckverband	1	Zweckband der Sparkassen	4 x 1	4
3	Anstalt öff. Rechts/ Stiftung	0	-	3 x 0	0
2	Eigenbetrieb	4	KIS, Stadtbeleuchtung	2 x 4	8
1	Regiebetrieb	0	-	1 x 0	0
					237

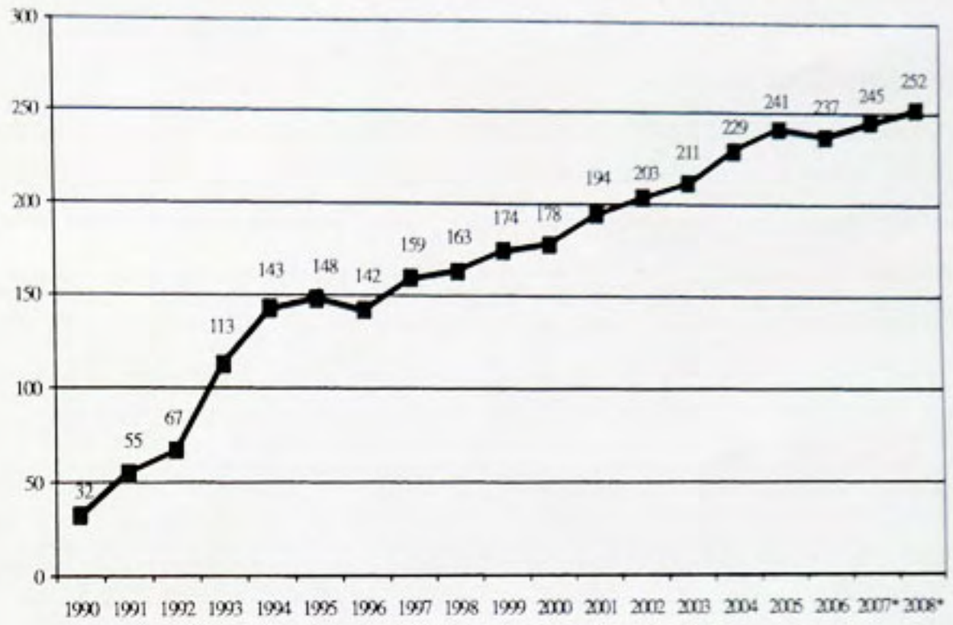
Quelle: Die Berechnungen basieren auf dem Beteiligungsbericht der Landeshauptstadt Potsdam (2006)

Natürlich weist dieses Vorgehen einige Probleme auf und stellt nicht mehr als einen ersten Versuch dar. So können z.B. mit ihm keine interkommunalen Vergleiche vorgenommen werden. Auch beachtet er u.a. nicht die Wichtigkeit bzw. Größe von Unternehmen: Eine Minderheitsbeteiligung in einer Randbranche fällt mehr ins Gewicht als die Gründung eines Tochterunternehmens in einer Kernbranche. Wir könnten hier noch mehrere methodische

[5] Nicht mitgezählt wurden Gesellschaften, die sich in Auflösung befinden. Bezieht man diese mit ein, beträgt die Anzahl der ausgegliederten Einheiten sogar 39.

Probleme aufzählen. Wir argumentieren jedoch, dass innerhalb des Potsdamer Beispiels unser Vorgehen kohärent ist. Weshalb nun der Frage weiter nachgegangen werden kann, wie sich der Kontrollverlust in den vergangenen Jahren entwickelt hat. Erst über einen solchen Vergleich, werden die 237 „Verlust-Punkte" eine Aussagekraft erhalten.

Kontrollverlust durch Privatisierungen in Potsdam (1990-2008)



Quelle: Berechnungen basieren auf Beteiligungsberichten der Landeshauptstadt Potsdam (1995-2006)
* Daten für 2007/2008 basieren auf Zeitungsmeldungen - Stichtag ist der 1. Juni 2008.

Die oben stehende Grafik zeigt unter Beachtung der oben angeführten Einschränkungen, wie die Überführung kommunaler Dienstleister in private Kapitalgesellschaften zu einem zunehmenden Kontrollverlust geführt hat. Betrug der Verlust-Index im Jahr 1995 nach einer Konsolidierung in der Nachwendezeit, in der Kombinate und Volkseigene Betriebe umgewandelt wurden, 148 Punkte, sind es heute bereits 252 Punkte.[6] In diesem Anstieg um 60 Prozent kommt die Oligarchisierung zum Ausdruck: Nur noch wenige Gemeinderatsmitglieder mit Aufsichtsratsmandat haben Einblick und treffen die wesentlichen Entscheidungen. Das davon nicht nur das Potsdamer Fallbeispiel betroffen ist, sondern dass es sich um einen allgemeinen Trend in Deutschland handelt, zeigen Killian, Richter und Trapp (2006). Sie haben nachgewiesen, dass in den Kernbereichen der Energieversorgung und des

[6] Der Kontrollverlust-Index dient wie jeder Index lediglich der Veranschaulichung von allgemeinen Trends. Man kann die Qualität des Kontrollverlustes natürlich nie wirklich in Zahlen fassen und auch nicht verrechnen.

öffentlichen Nahverkehrs (ÖPNV) die private Rechtsform sich in über 80 Prozent der von ihnen beobachteten Fälle durchgesetzt hat.

3. Modernes Management setzt auf Bürgerkontrolle

Bisher wurde sich vor allem der politischen Dimension gewidmet, wir wollen nun auch Überlegungen darüber anstellen, weshalb der partizipative Eigenbetrieb auch aus ökonomischer Sicht die bessere Alternative sein könnte. Wie aus dem Anstieg der Kurve des Kontrollverlust-Index abzulesen ist, hat in Potsdam die umfassende Umwandlung kommunaler Dienstleister in privatrechtliche Gesellschaften (GmbHs, AGs etc.) ihren Ursprung zu Zeiten der Liberalisierung in den 1990er Jahren. Ziel war es u.a. mit flexiblen Unternehmen die öffentliche Hand gegenüber privaten Anbietern konkurrenzfähig zu halten. Kurzfristig war dieser Weg durchaus erfolgreich. Auch konnten die kommunalen Unternehmen mit verbesserten Serviceleistungen den steigenden Ansprüchen der Nutzer/-innen entgegenkommen. Mit der Erhöhung der Preise und der Diskussion über die Ursachen erwies sich die Intransparenz der privaten Rechtsform allerdings als Hindernis: In den lokalen Medien war nicht selten zu lesen, dass die Potsdamer Versorger zu den teuersten im ganzen Bundesgebiet gehören. Als Folge von Preiserhöhungen und der einseitigen Berichterstattung verlor der lokale Energieanbieter innerhalb der kurzen Zeit von 10 Monaten 10 Prozent seiner Nutzer/-innen. Diese Krise zeigt, dass eine Strategie, die allein auf einen Preiswettbewerb setzt, die Probleme verschärft statt sie zu bekämpfen. Ein Schlüssel für eine alternative Strategie könnte die Ausweitung der Transparenz und die Schaffung von weitreichenden Mitbestimmungsmöglichkeiten sein. Denn wenn die Nutzer/-innen wissen, wohin ihr Geld fließt und sie auf verschiedenen Wegen Einfluss nehmen können, so unsere Argumentation, wird die Identifikation mit dem Anbieter steigen und die Bereitschaft zum Wechseln abnehmen. Wie kann dies konkret organisiert werden? Welche Instrumente sind notwendig?

Was ist ein partizipativer Eigenbetrieb?

Wie bereits an der Leiter des Kontrollverlustes zu sehen war, steht es der Kommune vom Prinzip her frei, in welcher Form sie ihre Dienstleistungen anbietet. Ausgehend von einer Analyse verschiedener Rechtsformen haben wir ein eigenes Modell entwickelt, das eine Weiterentwicklung des klassischen kommunalen Betriebes darstellt. Der partizipative Eigenbetrieb vereint die ökonomischen Vorteile eines privatrechtlichen Unternehmens mit den demokratischen Rechten auf Transparenz und Mitsprache. So gibt es weiterhin ein

professionelles Management und eine betriebswirtschaftliche Buchführung, die ein flexibles, marktorientiertes Handeln ermöglichen. Der Eigenbetrieb profitiert auch weiterhin von Steuervorteilen durch Quersubventionierung. Auf der anderen Seite ist eine demokratische Kontrolle möglich, da ein Eigenbetrieb unter die öffentliche Rechtsform fällt. Gegenüber einem herkömmlichen Eigenbetrieb verfügt die von uns vorgeschlagene partizipative Variante über eine ganze Reihe von Instrumenten, die im Folgenden vorgestellt werden sollen. Das von uns entworfene Modell wurde dabei exemplarisch für den Energieversorger EWP erarbeitet, eine Tochter der Stadtwerke Potsdam GmbH, die das kommunale Unternehmen mit den höchsten Gewinnen ist.

Preistransparenz

Viele Nutzer fragen sich, wie sich Strom- und Gaspreise zusammensetzen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Erhöhungen ins Haus stehen. Wie kommen sie zustande? Sind sie gerechtfertigt oder wird der Bürger/die Bürgerin unnötig zur Kasse gebeten? Die bisherigen Versuche, für Transparenz zu sorgen, hatten in Potsdam nur einen mäßigen Erfolg. Zwar gibt es inzwischen vage Angaben zur Zusammensetzung, auch werden in der Regel die Preisanhebungen begründet. Vielen Nutzern/Nutzerinnen reicht dies jedoch nicht. Sie wollen selbst nachrechnen, wie sich ein Anstieg des Einkaufspreises beim Gas, aus dem im Heizkraftwerk Strom erzeugt wird, auf den eigenen Bezugspreis niederschlägt. Unser Vorschlag bezieht sich darauf, dass in einem partizipativen Eigenbetrieb für den Verbraucher/die Verbraucherin eine Preisänderung Eins-zu-Eins nachvollziehbar sein muss. Zur Umsetzung dieses Ziels bietet der partizipative Eigenbetrieb eine Einsicht in die Preiskalkulation. Dies geschieht in Begleitung von kundigem Fachpersonal – Gemeinderatsmitglieder des Vertrauens können dabei einbezogen werden. Bei größerer Nachfrage ist auch die Durchführung von Workshops denkbar, bei denen Gruppen von interessierten Nutzern/Nutzerinnen sich gemeinsam mit der Preisthematik beschäftigen könnten.

Oft wird einer Öffnung der Preiszusammensetzung der Schutz vor privater Konkurrenz entgegengehalten. Wir sind jedoch der Meinung, dass keine Gefahr besteht, dass andere mit diesen Informationen dem Betrieb schaden könnten. Denn die offen gelegten Informationen stellen für einen über das übliche Branchenwissen verfügenden Konkurrenten keine

Neuigkeiten dar. Im Gegenteil: Wäre eine Offenlegung gesetzlich vorgeschrieben, würden sogar bundesweit die Preise sinken.

Nutzerreferendum zu strategischen Entscheidungen

Es gibt immer wieder grundlegende Fragen, über die bisher hinter den verschlossenen Türen des Aufsichtsrates entschieden wurde: Soll Atomstrom eingekauft werden, wenn die eigenen Kapazitäten nicht reichen? Wie weit soll der Ökostromsektor ausgebaut werden? Und wird ein Sozialtarif für besonders Bedürftige eingeführt? Bei unserem Modell des partizipativen Eigenbetriebs können die Nutzer/-innen eine Entscheidung selbst herbeiführen. Der Weg dazu ist einfach und bekannt: Wie bei einem Bürgerentscheid sind hierzu Unterschriften zu sammeln, wozu auch das Internet genutzt werden kann. Zur Diskussion der Fragestellung und ggf. zur Ausarbeitung von Alternativvorschlägen empfiehlt sich die Durchführung von Versammlungen und Workshops bzw. die Einrichtung entsprechender Online-Plattformen. Generell sind zwei Arten von Referenden möglich: Zum einen sollen konkrete mit „ja „ oder „nein" zu beantwortende Fragen zur Abstimmung gestellt werden können, wie es bei den bisherigen Bürgerentscheiden der Fall ist; zum anderen soll bei geeigneten Fällen eine Hierarchisierung von mehreren Alternativen möglich sein. Auf letzterem Wege könnten also Prioritäten angegeben werden, ohne dass ein Vorschlag gänzlich ausgeschlossen wird wie es bei der Ja/Nein-Abstimmung der Fall ist.

Zur Zulassung eines Nutzerreferendums ist ein bestimmtes Quorum notwendig. Es soll bewusst niedrig, unterhalb der sonst üblichen Schwelle für kommunale Bürgerentscheide gehalten werden. Das Gleiche gilt für das zur Anerkennung der Abstimmung notwendige Quorum. Mit den niedrigen Hürden soll zur Partizipation angeregt werden.

Runder Werkstisch zur Wahrung ökologischer und sozialer Ziele

Beim partizipativen Eigenbetrieb wird die Geschäftsführung (Werksleitung) durch den Runden Werkstisch (Werksausschuss) wirtschaftlich kontrolliert. Es geht also darum, sich mit den Bilanzen des Betriebes auseinanderzusetzen und sich ein umfassendes Bild über den Erfolg, die Risiken und Verluste der wirtschaftlichen Tätigkeit des Dienstleisters zu verschaffen. Damit übernimmt der Werkstisch die Funktion, die mit der eines Aufsichtsrates vergleichbar ist. Allerdings weist der Runde Werkstisch gegenüber einem herkömmlichen

Aufsichtsrat entscheidende Vorteile auf: Seine Mitglieder sind nicht isoliert, die Bilanzen sind jedem (auch den nicht im Werksausschuss vertretenen) Mitglied des Gemeinderates zugänglich, wodurch die Kontrollfunktion und die Mobilisierung von zusätzlichem Fachwissen gestärkt werden. Des Weiteren soll im Werksausschuss ein angemessenes Gleichgewicht zwischen ökonomischen Interessen auf der einen Seite und sozialer und ökologischer Verantwortung auf der anderen Seite gefunden werden. Aus diesem Grund gehören ihm nicht nur Vertreter aller Fraktionen/Gruppen der Gemeindevertretung an, sondern auch Repräsentanten gemeinnütziger Gruppen wie Umweltinitiativen, Wohlfahrtsverbände und Beschäftigtenvertreter/-innen.

Konkret könnte sich der Werkstisch wie folgt zusammensetzen: Zwischen Gemeinderat, Beschäftigtenvertreter/-innen und sozialen/ökologischen Gruppen werden die Sitze zu jeweils einem Drittel aufgeteilt. Dabei verfügt der Werksausschuss über so viele Sitze, dass jede Fraktion/Gruppe mit mindestens einem Mitglied vertreten ist. Nach dem die Beschäftigten ihre Vertreter/-innen gewählt haben, wird das letzte Drittel durch die Nutzer/-innen bestimmt. Das Vorschlagsrecht für die Kandidaten/Kandidatinnen liegt bei gesellschaftlichen Gruppen aus dem Sozial-, Ökologie- und Verbrauscherschutzbereich.[7]

Partizipative Verteilung der Sponsoringgelder

Unternehmen, die größere Gewinne erwirtschaften, können es sich leisten, Geld für Werbung und Sponsoring auszugeben. Auch die Energie und Wasser Potsdam GmbH fördert Einrichtungen und Initiativen. Wie viel jeder bekommt und wie das Geld verteilt wird, ist jedoch unklar, was in der Öffentlichkeit zu wilden Spekulationen führt. Anstelle eines Imagegewinns leidet der Ruf des Unternehmens. Genau dies ist bei einer Umwandlung in einen partizipativen Eigenbetrieb anders. Der Fördertopf wird offen gelegt, die Nutzer/-innen (deren Geld es schließlich ist) entscheiden selbst über die Verteilung, und zwar ohne großen Aufwand: Mit dem Erhalt der Stromrechnung bekommen sie ihren Stimmzettel. Sie müssen dann nur noch das zu fördernde Projekt und die Sparte ankreuzen. Eine Übersicht über die Vergabe der Gelder wird im Internet sowie in der Nutzerzeitschrift des Betriebes veröffentlicht. Der Vorteil einer solchen Direktverteilung liegt darin, dass jedes Projekt eine Förderung erhält. Mit jedem Kreuz auf der Vorschlagsliste wird praktisch eine Überweisung

[7] Nach der gültigen Gemeindeordnung dürfen Vertreter/-innen der Beschäftigten und sachkundige Einwohner zusammen maximal nur 50 Prozent der Ausschuss-Mitglieder stellen. Wir halten eine weitreichendere Regelung für notwendig und weichen an dieser Stelle bewusst vom rechtlichen Rahmen ab.

vorgenommen, da die Verteilung der Gelder prozentual zu den erhaltenen Stimmen erfolgt. Dies sorgt nicht nur für Transparenz, mit der allgemeinwohlorientierten Förderung könnten auch neue Nutzer/-innen gewonnen werden.

Ist eine Umsetzung möglich?

Aus wissenschaftlicher Sicht muss natürlich gesagt werden, dass der partizipative Eigenbetrieb bisher nur eine Hypothese darstellt. Er existiert noch nicht, könnte aber existieren, wenn ein entsprechender politischer Wille vorhanden ist. In Potsdam scheint dies allerdings nicht der Fall zu sein. Der Geschäftsführer der hiesigen Stadtwerke hat in einem Interview unser Modell als „unrealistisch" bezeichnet und sich klar dagegen ausgesprochen. Eine solche Positionierung verkennt die Potenziale, die in unserem Entwurf stecken. Es wird übersehen, dass es sich um ein Idealmodell handelt. Wir erheben nicht den Anspruch, dass ein partizipativer Eigenbetrieb konkret nur die von uns vorgeschlagene Form haben kann und keine andere. Uns geht es vor allem darum, aufzuzeigen, dass die Verbindung von kommunalen Unternehmen und Partizipation aus demokratischer Sicht notwendig ist und auch ein ökonomisch erfolgreicherer Ansatz sein könnte. Letzeres ist freilich noch zu beweisen. Wir werden deshalb dieser Hypothese in weiteren Forschungsarbeiten nachgehen. Derzeit sind wir dabei, eine Untersuchung von internationalen Partizipationserfahrungen in öffentlichen Dienstleistern vorzubereiten. In der Jahresmitte 2009 werden wir zudem eine Konferenz durchführen, die sich explizit diesem Thema widmet.

Auch aus politischer Sicht gibt es ein schlagfertiges Argument, dass die Umsetzung unseres Ansatzes stärken kann. Unser Modell ist nicht realitätsfern, mit der Offenlegung der Preiskalkulation und dem Nutzer/innen-Referendum haben wir nichts anderes gemacht als die bisherigen Rechte der Kommunalverfassung auf Akteneinsicht und zur Initiierung von Bürgerbegehren/Bürgerentscheiden auf die kommunalen Unternehmen zu übertragen. Von daher ist unsere Forderung nach mehr Partizipation legitim. Dabei sind wir uns in unserer Wählergruppe im Klaren, dass wir mehr möchten als die bloße Konsultation von „Kunden". Wir verteidigen vielmehr die Mitsprache des mündigen „Nutzers"/der mündigen „Nutzerin" von öffentlichen Dienstleistungen, wozu eine Übertragung von Entscheidungskompetenzen gehört. Wir sind derzeit dabei, über die wissenschaftlichen Tätigkeiten hinaus, Kontakt zu interessierten Akteuren auszubauen. Wir möchten für die Idee einer Partizipation in kommunalen Unternehmen werben und freuen uns über neue Mitstreiter/-innen, die mit uns in Kontakt treten.

Bibliographie

Bolay, Sebastian / Trapp, Jan Hendrik (2003): Privatisierungen in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik

Edeling, Thomas (2003): Rollenverständnis des Managements in kommunalen Unternehmen In: Harms, Jens / Reichard, Christoph (Hrsg.) : Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Nomos Verlag: Baden-Baden, S. 235-254

Fung, Archon/Wright, Eric Olin (Hrsg.) (2003): Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance, London: Verso

Herzberg, Carsten (2009, im Erscheinen): Welche Antwort hat die lokale Ebene auf die Globalisierung? Von der Bürger- zur Solidarkommune, Hamburg: VSA-Verlag

Hille, Dietmar (2003): Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements, München: Jehle

Innenministerium Nordrhein-Westfalen (2001): Bericht über die vergleichende Untersuchung ‚Beteiligungsverwaltung', Düsseldorf: Publikation des Innenministeriums

Libbe, Jens (2006): Kommunale Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des europäischen Wettbewerbregimes und veränderter Aufgabenwahrnehmung. In: Robert, Rüdiger/ Konegen, Norbert (Hrsg.): Globalisierung und Lokalisierung. Zur Neubestimmung der Kommunen in Deutschland, Waxmann: Münster, S. 193-212

Potsdam Stadtverwaltung (1995 bis 2006): Beteiligungsberichte der Landeshauptstadt, Potsdam

Richter, Peter (2008): Die Bedeutung der kommunalen Wirtschaft. Eine vergleichende Ost-West-Analyse, Berlin: edition sigma

Richter, Peter / Edeling, Thomas / Reichard, Christoph (2006): Kommunale Betriebe in größeren Städten. In: Killian, Werner / Richter, Peter / Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen, edition sigma: Berlin, S. 55-84

Westermann, Georg / Cronauge, Ulrich (2006): Kommunale Unternehmen, Berlin: Erich Schmidt Verlag

Wohlfahrt, Norbert/Zühlke, 2005: Ende der kommunalen Selbstverwaltung. Zur politischen Steuerung im „Konzern Stadt", Hamburg, VSA-Verlag