

Buchbesprechung

Carsten Herzberg, Legitimation durch Beteiligung. Stadt- und Wasserwerke in Deutschland und Frankreich. Mit einem Vorwort von Anne Le Strat. VSA Verlag Hamburg, 2015, 176 S.

Das Anliegen des Autors ist es zu untersuchen, inwiefern eine verstärkte Einbeziehung von Bürgern in die Steuerung von kommunalen Unternehmen zu einer Wiedergewinnung und Stärkung der Legitimation dieser Unternehmen in der Gesellschaft führen kann. Seine Ausgangsthese ist, dass die Legitimation solcher Unternehmen in jüngerer Zeit geschwunden sei, weil sich die Unternehmen zu sehr von ihren Heimatkommunen abgekoppelt und verselbständigt hätten. Daher müsse die Legitimation wieder gestärkt werden, was vor allem durch verstärkte Partizipation von Bürgern an „ihren“ Kommunalunternehmen erreicht werden könne. Herzberg untersucht seine Thesen anhand von mehreren Fallbeispielen von Wasserbetrieben in Deutschland (Potsdam, Berlin, Münster und Norderstedt) sowie des Falles von Eau de Paris. Carsten Herzberg hat sich in seiner wissenschaftlichen Arbeit ausführlich mit der demokratischen Steuerung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen sowie mit der Partizipation von Bürgern an der kommunalen Haushaltsplanung auseinandergesetzt.

Dieses Buch eröffnet dem ZögU-Leser eine vermutlich recht anders gelagerte Perspektive auf die Steuerung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen. Es geht nicht primär um Effizienz und Effektivität der Steuerung, sondern um die Stärkung der bürgerschaftlichen Mitwirkung durch Direktdemokratie. Nicht Effektivität, sondern Legitimation ist das Motto. Der Autor beklagt einen fortschreitenden Legitimationsverlust öffentlicher Unternehmen und sieht ein durchaus vorhandenes Engagement der Bürger für „ihre“ öffentlichen Unternehmen (insbesondere in der Wasserwirtschaft), was sich auch in diversen Bürgerreferenden gegen die Privatisierung resp. für die Rekommunalisierung von Wasserbetrieben (z. B. in Berlin, Stuttgart oder Leipzig) äußere. Ausgehend von Ansätzen einer

deliberativen Demokratietheorie argumentiert Herzberg, dass neben etablierten Konzepten der Input- und der Output-Legitimation vor allem eine dritte Variante gefördert werden müsse, nämlich die „Throughput“-Legitimation (S. 50 ff.). Eine stärkere Transparenz und bürgerschaftliche Kontrolle der Leistungsprozesse, die in einem öffentlichen Unternehmen ablaufen, schaffe einen „demokratischen Mehrwert“ für die Bürger, der sich letztlich in erhöhter Legitimation der Unternehmen niederschlage. Damit könne erreicht werden, dass sich ein öffentliches Unternehmen auf drei Weisen gegenüber der Gesellschaft legitimiere: zum einen über den politischen Auftrag, den der Gemeinderat und dessen Mandatsträger via Satzung, Weisungen etc dem Unternehmen erteilen (Input-Legitimation), des Weiteren durch Mitwirkung von Mandatsträgern und Bürgern am laufenden Steuerungs- und Kontrollprozess (Throughput-Legitimation) und schließlich durch eine nutzerbezogene Preis- und Qualitätspolitik des Unternehmens (Output-Legitimation). Carsten Herzberg sieht den entscheidenden Hebel bei einer Stärkung der Throughput-Legitimation, etwa durch Einbindung von Bürgern in das Aufsichtsgremium, durch Schaffung eigenständiger Nutzerbeiräte, durch weitgehende Akteneinsichtsrechte und regelmäßige Dialoge u. ä. m.

In seinen Fallstudien kennzeichnet Herzberg die Wasserbetriebe in Potsdam (EWP) und Berlin (BWB) für den Zeitraum 2000 bis etwa 2011 als „verschlossene Unternehmen“, weil hier keine resp. nur einige Mandatsträger im formalen Aufsichtsgremium vertreten seien, es auch keine weiteren Ansätze der Beteiligung gäbe und daher eine geringe Throughput-Legitimation gegeben sei. Die Stadtwerke von Münster und Norderstedt seien demgegenüber schon ein wenig „geöffnet“ und Eau de Paris sei sogar stark geöffnet, weil es hier zusätzliche Mitwirkungsmöglichkeiten für die Bürgerschaft gäbe. Der Fall Paris, wo es 2010 zu einer Rekommunalisierung der Wasserbetriebe gekommen ist, wird besonders ausführlich geschildert. Auch die frühere Präsidentin von Eau de Paris, Anne Le Strat,

kommt im Vorwort des Buches mit ihren Erfahrungen zu Wort.

In einem ausführlichen Schlusskapitel fasst Carsten Herzberg seine Argumente für eine Legitimationsstärkung der Kommunalunternehmen durch Intensivierung der bürgerschaftlichen Mitwirkung sowie diverse Formen direktdemokratischer Kontrolle zusammen. Er plädiert insgesamt für ein Ende der „Organisationsprivatisierung“ durch stärkere Rückbindung der Unternehmen an die Kommunalpolitik sowie an die Bürgerschaft. Ein kurzes Glossar zentraler Begriffe rundet die Schrift ab.

Das Buch von Carsten Herzberg ist anschaulich geschrieben und erleichtert das Verständnis durch eine Reihe von Abbildungen und Tabellen. Es ist vor allem für Kommunalpolitiker, Experten in Städten, Gemeinden und Kommunalunternehmen sowie Gewerkschaftsvertreter lesenswert. Das Buch regt mit seiner dem aktuellen Trend zur Ausgliederung und „Corporatisation“ kommunaler

Unternehmen entgegen gerichteten Argumentationslinie zur Diskussion an und provoziert mitunter. Manches bleibt allerdings auch ein wenig diffus, etwa das Konzept vom „demokratischen Mehrwert“. Der Autor vertritt seine Forderungen in ausgesprochen normativer Weise und die Argumente „pro Legitimation“ sind mitunter einseitig. Beispielsweise werden die Besonderheiten der gesellschaftsrechtlichen Konstruktion von Aufsichtsgremien (etwa in kommunalen GmbHs) oder auch die (oft mangelnde) fachliche Qualifikation von Ratsmitgliedern als Aufsichtsräte nicht weiter diskutiert. Und es bleibt auch die Frage offen, inwieweit durch verstärkte Bürgerpartizipation dem oft in Deutschland diagnostizierten Kontrolldefizit kommunaler Unternehmen (resp. ganzer Stadtkonzerne) begegnet werden kann. Wie dem auch sei – diese Streitschrift regt auf jeden Fall die Debatte an und sollte daher gelesen werden.

Christoph Reichard