

Schriftenreihe

Blickwechsel – Band 15



STADTWERKE

Carsten Herzberg / Thomas Blanchet

Bürgerbeteiligung in Kommunal- unternehmen

Konsequenzen für Arbeitnehmerinteressen
in deutschen und französischen
Wasser- und Stromunternehmen

Arbeitslehre, Technik und Partizipation der TU Berlin
nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung



Franz Steiner Verlag



oekom

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen | 7 |
| Danksagung | 8 |
| Vorwort | 9 |
| 1 Einleitung: Beschäftigte und Bürgerbeteiligung | 10 |
| 1.1 Ausgangslage: Mangelnde Beachtung der Beschäftigten | 10 |
| 1.2 Ziele der Studie | 12 |
| 1.3 Beteiligungsinstrumente | 13 |
| 1.4 Aufbau | 14 |
| 2 Drei Formen der Beteiligung | 15 |
| 2.1 Definition: Bürgerbeteiligung in Kommunalunternehmen | 15 |
| 2.2 Politische Beteiligung | 18 |
| 2.3 Partizipative Produkt- und Projektentwicklung | 20 |
| 2.4 Bürgerschaftliche Partnerschaften | 22 |
| 2.5 Mögliche Effekte und Arbeitnehmerinteressen | 23 |
| 3 Rekommunalisierung als Kontext | 27 |
| 3.1 Rekommunalisierung und Gewerkschaften | 27 |
| 3.2 Wasser-Rekommunalisierung in Frankreich | 34 |
| 3.3 Rekommunalisierungen im Rahmen der Energiewende in Deutschland | 42 |
| 4 Die Fallstudienmethode | 49 |
| 4.1 Katalog der Beteiligungsinstrumente | 49 |
| 4.2 Fallbeispiele | 51 |
| 4.3 Untersuchung | 56 |
| 5 Politische Beteiligung | 62 |
| 5.1 Kontrollgremium (Wasserbetriebe Paris, Stadtwerke Wolfhagen) | 62 |
| 5.2 Politische Beiräte (Wasserbetriebe Paris, Wasserbetriebe Grenoble, Berliner Stadtwerke) | 70 |
| 5.3 Teilfazit: Verantwortungsvolle Bürgerschaft | 76 |
| 6 Partizipative Produkt- und Projektentwicklung | 77 |
| 6.1 Kundenbeirat (Berliner Wasserbetriebe) | 77 |
| 6.2 Projektfinanzierungsbeirat (TuWatt-Beirat Stadtwerke Norderstedt) | 82 |
| 6.3 Fokusgruppen-Workshop (Stadtwerke Norderstedt) | 88 |
| 6.4 Teilfazit: Bürgerwissen als Herausforderung | 92 |

| | |
|---|------------|
| 7 Bürgerschaftliche Partnerschaften | 93 |
| 7.1 Bürgerplattform (Stadtwerke Jena-Pößneck und Genossenschaft) | 93 |
| 7.2 Unterstützungsprogramm (Stadtwerke Wolfhagen und Bürgergenossenschaft) | 99 |
| 7.3 Teilfazit: Potenziale für Unternehmen und Beschäftigte | 105 |
| 8 Fazit: Beteiligung gemeinsam ausbauen | 106 |
| 8.1 Profitieren Beschäftigte von Bürgerbeteiligung? | 106 |
| 8.2 Szenarien für die Einführung von Bürgerbeteiligung in Kommunalunternehmen | 110 |
| 8.3 Perspektiven für mehr Beteiligung | 114 |
| Glossar | 119 |
| Literatur | 125 |

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

| | |
|--|-----|
| Abbildung 1: kommunale GmbH | 19 |
| Abbildung 2: Von Rekommunalisierungen betroffene Bevölkerung | 35 |
| Abbildung 3: Verteilung der von Rekommunalisierungen betroffenen Bevölkerung hinsichtlich der zuvor zuständigen privaten Versorger | 36 |
| Abbildung 4: Karte der Rekommunalisierungen | 37 |
| Abbildung 5: Verteilung der Versorger nach Beschäftigtenzahl | 38 |
| Abbildung 6: Akteure mit Stimmrecht in Kontrollgremien | 39 |
| Abbildung 7: Verteilung der Versorger nach Typ der Interessenvertretung | 41 |
| Abbildung 8: Entwicklung der registrierten Energiegenossenschaften | 46 |
| Abbildung 9: System der bürgerschaftlichen Mitwirkung bei Eau de Paris | 73 |
| Abbildung 10: TuWatt-Beirat Norderstedt | 85 |
| Abbildung 11: Mitgliederstatistik der BürgerEnergie Jena | 95 |
| Abbildung 12: Struktur der BürgerEnergieTreffe in Jena | 98 |
| Abbildung 13: Geldfluss innerhalb der BürgerEnergieGenossenschaft Wolfhagen | 102 |
| | |
| Tabelle 1: Gremien der Interessenvertretung nach Anstellungsverhältnis | 41 |
| Tabelle 2: Katalog der Beteiligungsinstrumente für Kommunalunternehmen | 50 |
| Tabelle 3: Fallbeispiele und untersuchte Instrumente | 52 |
| Tabelle 4: Übersicht der Beteiligungsinstrumente und Untersuchungskriterien | 58 |
| Tabelle 5: Beteiligung im Kontrollgremium | 63 |
| Tabelle 6: Zusammensetzung des Verwaltungsrates von Eau de Paris (2012) | 66 |
| Tabelle 7: Veränderung der Sitzverteilung im Aufsichtsrat der Stadtwerke Wolfhagen | 66 |
| Tabelle 8: Politischer Beirat | 70 |
| Tabelle 9: Kundenbeirat/Forum | 78 |
| Tabelle 10: Projektfinanzierungsbeirat | 83 |
| Tabelle 11: Fokusgruppe | 89 |
| Tabelle 12: Bürgerplattform | 94 |
| Tabelle 13: Unterstützungsprogramm | 100 |

Vorwort

Unter dem Titel »Wasser ist ein Menschenrecht!« erreichte im Oktober 2013 erstmals eine Europäische Bürgerinitiative die Anzahl an Unterschriften aus 13 Mitgliedsstaaten, die erforderlich ist, damit sich die Europäische Kommission und das Europäische Parlament mit dem Anliegen befassen müssen. Die Einsicht, dass Wasser ein Menschenrecht ist und die Wasserversorgung nicht gewinnorientierten Privatunternehmen überlassen werden darf, sondern in die öffentliche Hand gehört, hat zunehmend an Unterstützung gewonnen.

Tatsächlich sind in den letzten Jahren vermehrt vormals privatisierte Unternehmen der Wasser- und Energieversorgung wieder von den Kommunen übernommen worden. Diese Rekommunalisierung ging mit dem Ziel einher, mit der Rückführung in die öffentliche Hand auch die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger zu stärken. Wie aber kann eine solche Beteiligung so organisiert werden, dass sie nicht zum Feigenblatt wird oder nur von wenigen Interessengruppen genutzt wird? Und in welchem Verhältnis steht die Bürgerbeteiligung zur Mitbestimmung der Beschäftigten in den rekommunalisierten Betrieben? Stellt sie eine Konkurrenz dar? Oder bietet sie Möglichkeiten, auch die Anliegen der Beschäftigten zu stärken?

Diese Studie bietet Antworten auf diese Fragen, indem sie die verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligung systematisch erfasst und an konkreten Beispielen überprüft, was sie leisten können und was nicht. Mit ihrer differenzierten und kritischen Bestandsaufnahme leistet sie einen Beitrag dazu, wie Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft im praktischen Alltag konkretisiert werden kann.

Stefan Lücking

Referatsleiter Mitbestimmung in der Forschungsförderung
der Hans-Böckler-Stiftung

1 Einleitung: Beschäftigte und Bürgerbeteiligung

In dieser Publikation werden weitgehend die männliche und die weibliche Form in ausgeschriebener Schreibweise benutzt, wenn konkrete Personen gemeint sind. Bei der Bezeichnung von Funktionen bzw. Akteursgruppen wird vereinzelt nur die männliche Form verwendet, um Aufzählungen überschaubar zu halten.

Die Debatte über Bürgerbeteiligung erreicht inzwischen auch kommunale Unternehmen. Dies lässt sich auf zwei Bewegungen zurückführen: Zum einen setzen öffentliche Verwaltungen zunehmend auf eine Einbeziehung der Bürgerschaft. Beispiele hierfür sind Bürgerhaushalte, Bürgerpanels und Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen einer partizipativen Stadtplanung. Diese Beteiligung war auch dadurch erfolgreich, dass sie sich mit einer Modernisierung des öffentlichen Sektors verband (Bogumil et al. 2003). Nun, nachdem Partizipation in vielen Städten und Gemeinden zur Regelaufgabe geworden ist, fordern soziale Bewegungen dies auch für öffentliche Unternehmen.

Zum anderen fällt auf, dass Bürgerbeteiligung in öffentlichen Unternehmen auch in der Literatur aufgegriffen wurde. Der Verband kommunaler Unternehmen versteht unter Bürgerbeteiligung z. B. vor allem eine finanzielle Beteiligung (VKU 2016). Parallel dazu gibt es Diskussionen über eine Bürgerbeteiligung bei der Entwicklung von Innovationen (Hoffmann 2012; Mohaupt et al. 2017). Weitere Ansätze gehen von einer politischen Beteiligung aus, was eine Mitsprache von Bürgerinnen und Bürgern in Aufsichtsräten oder Beiräten bedeuten würde (Herzberg 2015, Pigeon et al. 2012).

1.1 Ausgangslage: Mangelnde Beachtung der Beschäftigten

Es fällt allerdings auf, dass in der Debatte über Bürgerbeteiligung in kommunalen Unternehmen bisher wenig auf die Rolle der Beschäftigten eingegangen wird. Dies gilt auch für die Literatur der industriellen Beziehungen. Hier wird zwar von der Bürgerschaft als neuem Akteur berichtet, doch ist noch wenig über die Sichtweise der Beschäftigten auf die Bürgerinnen und Bürger zu lesen (Heery/Frege 2006; Heery et al. 2012).

Wird die wenige Literatur gesichtet, die auch die Privatwirtschaft einbezieht, so wird deutlich, dass die Positionen hinsichtlich der Vor- und Nachteile weitgehend unklar bleiben (Plé/Chumpitaz Cáceres 2010; Waddock 2008).

Zu beachten ist die Warnung, dass Bürgerbeteiligung die Beschäftigten unter Druck setzen kann. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Wünschen der Kundinnen und Kunden wie z. B. bei Öffnungszeiten anpassen müssen oder wenn Rationalisierungen als Folge von Preissenkungen die Arbeitsbedingungen verschlechtern.

Ein besonderer Bereich ist die Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in Kontrollgremien. In vielen kommunalen Unternehmen sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Kontrollgremien von Stadtwerken vertreten, auch wenn die Zahl der Beschäftigten weniger als 500 beträgt (Greifenstein 2011). Aus der Sicht der Mitbestimmung ergeben sich von daher verschiedene Fragen: Wessen Plätze übernehmen Bürgerinnen und Bürger im Aufsichtsrat? Sind es die Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter, die auf einige Sitze verzichten, oder geht hier die Beteiligung auf Kosten der Beschäftigten?

Die Mitbestimmung ist in den letzten Jahrzehnten immer wieder infrage gestellt worden. Was ist, wenn die Arbeitgeberseite den Anspruch auf eine Vertretung nutzt, um die gesetzlich verankerte Mitbestimmung zu ändern? In diesem Fall könnte auch die Drittelbeteiligung prekär werden. Dies sind zunächst Gedankenspiele, aber sie schwingen bei den Gewerkschafterinnen und Gewerkschaftern mit, wenn in der Öffentlichkeit die Forderung nach einer Vertretung von Bürgerinnen und Bürgern im Aufsichtsrat erhoben wird.

In Frankreich scheint die Wahrnehmung allerdings eine andere zu sein. Die Einbeziehung der Bürgerschaft wird als eine Unterstützung bei der Reform des öffentlichen Sektors angesehen. Demnach hätte die Beteiligung der Bürgerschaft zur Motivation und Leistung der Beschäftigten beigetragen. Allerdings warnt Gourgues (2012: 8) auch davor, dass bei einigen Beschäftigten die Einführung von Bürgerbeteiligung zu neuen Unsicherheiten geführt hat.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass der Begriff Bürgerbeteiligung nicht einheitlich oder systematisch verwendet wird. Eine Differenzierung nach verschiedenen Beteiligungsformen scheint jedoch eine Voraussetzung dafür zu sein, in der Diskussion über Bürgerbeteiligung in Kommunalunternehmen und Arbeitnehmerinteressen weiterzukommen.

1.2 Ziele der Studie

Aufgrund einer ungenauen Verwendung des Begriffs Bürgerbeteiligung verfolgt dieses Buch zwei Ziele: Erstens soll eine klare Definition vorgenommen werden, indem verschiedene Formen von Beteiligung unterschieden und voneinander abgegrenzt werden. Damit wird erstmalig ein Überblick über verschiedene Beteiligungsmöglichkeiten in kommunalen Unternehmen gegeben. Zweitens sollen mit dieser Unterscheidung mögliche Vor- und Nachteile für Beschäftigte aufgezeigt werden. Damit soll die Studie Beschäftigten und interessierten Akteuren eine Informationsquelle zur Ausgestaltung von Beteiligungsverfahren vor Ort bieten. Die in diesem Buch präsentierten Fallbeispiele dienen deshalb sowohl zur Analyse als auch zur Veranschaulichung von Bürgerbeteiligung in öffentlichen Unternehmen.

Vor diesem Hintergrund wird in diesem Buch folgenden Fragen nachgegangen:

- Welche Formen der Bürgerbeteiligung sind in Kommunalunternehmen möglich? Hier ist zu klären, welche Instrumente es gibt und wie sie systematisiert werden könnten. Dies kann zur Analyse möglicher Probleme und Fragen dienen, die aus Sicht der Beschäftigten in diesen Unternehmen zu klären wären.
- Wie bewerten Arbeitnehmervertreterinnen und Arbeitnehmervertreter sowie von Bürgerbeteiligung betroffene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Einbeziehung der Bürgerschaft? Hierbei geht es vor allem um Vor- und Nachteile, die von ihnen angeführt werden, auch im Hinblick auf spezifische Beteiligungsinstrumente, wie z. B. eine Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Kontrollgremien.
- Wie verhalten sich Bürgerinnen und Bürger gegenüber Beschäftigten? Die Frage wäre hier, inwiefern die Bürgerschaft die von den Beschäftigten formulierten Interessen unterstützt. Untersucht wird hier, ob Bürgerinnen und Bürger nach dem eigenen Nutzen, z. B. günstigen Preisen, handeln und ob es zu Kooperationen und Solidarität kommt.

Was die Definition der Beschäftigteninteressen bei diesen Beteiligungsformen angeht, so wurde zunächst davon ausgegangen, dass alles, was die Arbeitsbedingungen verbessert, von den Beschäftigten begrüßt wird. Ob die Bürgerbeteiligung als Vor- oder Nachteil angesehen wird, war für uns zunächst offen. Wir sind davon ausgegangen, dass der Verlust oder eine Schwächung der Repräsentation in Kontrollgremien als ein Nachteil angesehen wird. Die Entscheidung darüber haben wir jedoch den befragten Personen überlassen. Dabei haben wir die Aussagen der Beschäftigten mit denen anderer Akteure verglichen und Abweichungen in der Beurteilung in dieser Studie thematisiert. Hierbei zeigt sich der Kontext als ein entscheidender Faktor. Aufgrund unterschiedlicher Logiken der Mitbestimmung kann eine Repräsentation von Bürgerinnen und Bürgern in Kontrollgremien in Frankreich anders bewertet werden als in Deutschland. Ebenso sind wir uns

bewusst, dass lokale Faktoren und die Sozialisierung im Unternehmen einen Einfluss auf die Bewertung von Bürgerbeteiligung haben können. Wenn dies unserer Meinung nach der Fall war, haben wir das stets hervorgehoben und diskutiert.

1.3 Beteiligungsinstrumente

Da es darum geht, die Einschätzung der Beschäftigten und anderer Akteure hinsichtlich der Beteiligung der Bürgerschaft zu erfassen, wurde ein Fallstudienansatz gewählt. Dieser erlaubt es, sich vertiefend mit den Erfahrungen der verschiedenen Akteure auseinanderzusetzen und gleichzeitig auf die spezifischen Rahmenbedingungen einzugehen.

Zur Auswahl der Fallbeispiele bildeten der deutsche Strom- und der französische Wassersektor mit den im Kontext von Rekommunalisierungen entstandenen Partizipationsverfahren eine erste Grundlage (siehe Kasten »Rekommunalisierung und Partizipation«). Darauf aufbauend wurde nach möglichst unterschiedlichen sowie innovativen Verfahren der Beteiligung gesucht, sodass schließlich folgende Instrumente für eine Vorstellung in diesem Buch ausgewählt wurden:

- Beteiligung im Kontrollgremium
- politische Beiräte
- Kundenbeirat/Forum
- Projektfinanzierungsbeirat
- Fokusgruppen
- Bürgerplattform
- Unterstützungsprogramm

Insgesamt wurden sieben Unternehmen aus dem Wasser- und dem Stromsektor einbezogen. Für Deutschland sind es die Berliner Wasserbetriebe, die Stadtwerke Wolfhagen, die Stadtwerke Jena-Pößneck und die Berliner Stadtwerke. Es wurden auch Beispiele aus Frankreich betrachtet, weil hier Rekommunalisierungen im Wasserbereich häufig sind. Ausschlaggebend war jedoch, dass eine Vertretung von Bürgerinnen und Bürgern in Kontrollgremien und politischen Beiräten weit verbreitet ist. Diese Art der Beteiligung ist hierzulande noch die Ausnahme, aber im Stromsektor durchaus zu finden.

Vor diesem Hintergrund werden Beispiele aus beiden Ländern präsentiert. Dies geschieht auch, weil die Mitbestimmung in Deutschland und Frankreich unterschiedlich verläuft und dies die Bewertung der Beteiligung durch die Arbeitnehmerseite beeinflussen kann. Bei Beteiligungsinstrumenten, bei denen die Mitbestimmung nicht direkt betroffen ist, wird meist nur ein Beispiel präsentiert. Es handelt sich hier um Best-Practice-Beispiele, die am besten geeignet schienen, den innovativen Charakter des jeweiligen Instrumentes hervorzuheben.

Rekommunalisierung und Partizipation

Die Einführung von Bürgerbeteiligung in Kommunalunternehmen erfolgt oft im Kontext von Rekommunalisierungen. Dies bedeutet nicht, dass außerhalb von Rekommunalisierungen keine Beteiligung stattfindet oder diese für das Unternehmen und seine Beschäftigten nicht sinnvoll sein könnte. Allerdings scheint eine gewisse Kopplung, zumindest was die Forderungen nach Mitsprache bei sozialen Bewegungen angeht, vorhanden zu sein. Dabei sind in Europa die meisten Rekommunalisierungen im deutschen Strom- und im französischen Wassersektor zu beobachten. In Deutschland wurden – oft unter dem Einfluss der Energiewende – zwischen 2005 und 2015 mindestens 152 Stadtwerke neu gegründet (Berlo et al. 2018; Libbe et al. 2011; Schaefer/Theuvsen 2012). Im französischen Wassersektor gibt es über 86 Versorger, die die Wasserversorgung von Privaten übernommen haben. Davon sind über fünf Millionen Bürgerinnen und Bürger betroffen (Herzberg/Blanchet 2019). Bei 55 Prozent dieser Versorger sind Bürgerinnen und Bürger bzw. Vereine, Verbände oder Bürgerinitiativen im Kontrollgremium vertreten.

Im Zentrum der Datenerhebung standen Interviews mit den zentralen, vom Partizipationsprozess betroffenen Akteuren. Außer mit Arbeitnehmervertreterinnen und Arbeitnehmervertretern wurden Interviews mit der Geschäftsführung, Mitgliedern von Kontrollgremien und am Partizipationsprozess teilnehmenden Bürgerinnen und Bürgern geführt. Für die Gespräche wurde innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren jeder Ort in der Regel zweimal besucht.

Die Interviews waren für mindestens 40 Minuten angesetzt und orientierten sich an einem Katalog von Fragen, die je nach Bedarf und Situation angepasst bzw. ergänzt wurden. Die Gespräche wurden transkribiert und mithilfe eines Fallstudienprotokolls inhaltsanalytisch. Zur Ergänzung wurden dort, wo es möglich war, Sitzungen von Kontrollgremien, politischen Beiräten und Kundenbeiräten beobachtet. Ebenso wurde die einschlägige Literatur herangezogen, einschließlich Dokumenten der Unternehmen, Bürgergenossenschaften und Bürgerinitiativen.

1.4 Aufbau

Das vorliegende Buch ist so aufgebaut, dass zunächst drei verschiedene Ansätze von Bürgerbeteiligung vorgestellt werden, denen die zu untersuchenden Instrumente zugeordnet werden können. Darauf folgt in Kapitel 3 eine Einführung in den Kontext der Rekommunalisierung, der bei vielen Beispielen der Auslöser für die Einführung von Bürgerbeteiligung war. Kapitel 4 gibt einen Überblick über die Kriterien, die zur Untersuchung der Fallbeispiele herangezogen werden. Es schließen sich in Kapitel 5, Kapitel 6 und Kapitel 7 die Darstellungen von Erfahrungen mit verschiedenen Formen von Bürgerbeteiligung an. In Kapitel 8 werden die Ergebnisse zusammengefasst und weitere Forschungsmöglichkeiten aufgezeigt.

2 Drei Formen der Beteiligung

Insbesondere auf kommunaler Ebene ist es in den letzten Jahren zu einer Ausweitung von Bürgerbeteiligung gekommen. Davon betroffen sind in jüngster Zeit auch kommunale Unternehmen. Im Gegensatz zu der Beteiligung in der Verwaltung ist Partizipation in öffentlichen Unternehmen allerdings ein neues Thema. Hier stellt sich von daher umso mehr die Frage, was Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter davon erwarten können. Fest steht, dass es sich für das Unternehmen um eine umfassende Veränderung handelt, die auch die Mitbestimmung betreffen kann. Allerdings gibt es bisher keine Definition von Bürgerbeteiligung in Kommunalunternehmen. Unter diesem Begriff werden ganz verschiedene Formen der Beteiligung verstanden. Damit verbunden sind sehr unterschiedliche Vor- und Nachteile. Um eine gute Orientierung zu geben, werden in diesem Buch drei Formen der Beteiligung differenziert, denen wir uns hier zunächst einmal annähern wollen, bevor sie in den einzelnen Unterkapiteln getrennt voneinander betrachtet werden.

2.1 Definition: Bürgerbeteiligung in Kommunalunternehmen

Als Erstes ist zu dem Begriff Bürgerbeteiligung zu sagen, dass es sich um ein sehr breites Konzept handelt, was eine konkrete, alleingültige Definition erschwert (Nabatchi/Amsler 2014). Im Kontext öffentlicher Unternehmen können unter dem gleichen Begriff sehr voneinander abweichende Verfahren verstanden werden. Um das Problem zu verdeutlichen: Bürgerbeteiligung wird im Rahmen der Energiewende mitunter als eine Beteiligung an der Finanzierung von Projekten verstanden (VKU 2016). Von Bürgerbeteiligung wird aber auch gesprochen, wenn Bürgerinnen und Bürger zu Kundenbeiräten oder Kundenforen eingeladen werden. Von sozialen Bewegungen wird hingegen mitunter eine Mitwirkung in Aufsichtsräten eingefordert. Die Themen, Gegenstände und Entscheidungskompetenzen sind allerdings bei finanziellen Beteiligungen, Kundenbeiräten/Kundenforen und Aufsichtsräten sehr unterschiedlich. Dies alles unter einem Begriff Bürgerbeteiligung zusammenzufassen reicht für eine eindeutige Definition nicht aus.

Eine Systematisierung von Bürgerbeteiligung ist bei der Bürgerkommune zu finden, mit der eine Einbeziehung der Bürgerschaft in die öffentliche Verwaltung gefördert werden soll. So unterscheiden Bogumil et al. (2003) eine Kunden-, Mitgestalter- und Mitentscheiderrolle. Von solchen Ansätzen inspiriert, wurde im

Kontext öffentlicher Unternehmen nach unterschiedlichen Formen der Beteiligung gesucht. Dabei wurden neue Begrifflichkeiten geschaffen, die in Bezug auf öffentliche Unternehmen eine möglichst trennscharfe Unterscheidung erlauben. Hierzu werden, basierend auf einer Auswertung der einschlägigen Literatur, folgende Begrifflichkeiten vorgeschlagen:

- *politische Beteiligung*: Mitsprache bei politisch-strategischen Entscheidungen, die meist im Aufsichtsrat oder in Beiräten kommunaler Unternehmen diskutiert werden. »Beteiligung« bedeutet, dass der Einfluss der Bürgerschaft variabel ist, sie kann konsultativ oder mit einem Stimmrecht versehen sein.
- *partizipative Produkt- und Projektentwicklung*: Hier geht es darum, dass Bürgerinnen und Bürger ihre Expertise oder einfach ihre Meinung zur Verbesserung von Produkten oder bei der Planung von (Infrastruktur-)Projekten einbringen.
- *bürgerschaftliche Partnerschaften*: Bürgerinnen und Bürger oder Bürgergruppen wirken an der Umsetzung der Ziele öffentlicher Unternehmen mit und tragen somit zu einer Entlastung des Unternehmens bei.

Die Frage, wer die teilnehmende Bürgerschaft ist, kann sehr unterschiedlich beantwortet werden. Auf jeden Fall gibt es nicht »die« Bürgerin oder »den« Bürger. Die Bürgerschaft ist vielmehr heterogen, was für die Organisation von Beteiligung in den verschiedenen Formen von Bedeutung sein kann. So wird in Bezug auf eine politische Mitsprache mitunter beklagt, dass sich immer dieselben Bürgerinnen und Bürger der Mittelschicht beteiligen (Gabriel 1989; Walter 2009). Die soziale Schieflage kann allerdings durch geeignete Instrumente abgemildert werden, wie z. B. durch eine aufsuchende Ansprache von Bürgerinnen und Bürgern in Wohngebieten, Einkaufszentren, Freizeiteinrichtungen etc. Dabei könnte neben der politischen Mitsprache auch die partizipative Entwicklung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern profitieren, die sich in sozialer Herkunft, Geschlecht und Alter unterscheiden. Diese Gruppen verfügen über unterschiedliche Wissensformen, die in die Beratung des öffentlichen Unternehmens einfließen könnten. Bei den bürgerschaftlichen Partnerschaften ist vermutlich die soziale Schieflage am größten, weil hier eine Selbstorganisation verlangt wird, die zudem mit komplexen Themen wie der Energiewende verbunden ist.

Neben Überlegungen zur Mobilisierung unterschiedlicher sozialer Gruppen ist es für Partizipationsprozesse relevant, wie Bürgerinnen und Bürger organisiert sind. Hierzu lässt sich eine Typologie von Sintomer et al. (2010) heranziehen, die vier Formen unterscheidet:

- »gewöhnliche« *Bürger*: Hier werden Bürgerinnen und Bürger per Zufallsauswahl (aus dem Einwohnermelderegister) bestimmt. Mit dieser Methode soll erreicht werden, dass sich ein möglichst repräsentatives Abbild der Gesellschaft beteiligt. Die Einbeziehung unterschiedlicher sozialer Gruppen könnte insbesondere für die partizipative (Produkt-)Entwicklung interessant sein.

- »aktive« *Bürger*: Dies sind Menschen, die bereits aktiv sind und sich als Einzelperson einbringen, wofür Fung (2006) auch den Begriff »lay stakeholder« verwendet. Diese bilden die »Stütze« von Beteiligungsverfahren in den unterschiedlichsten Formen, insbesondere aber bei politischer Mitsprache und bei der partizipativen Produktentwicklung.
- »alle« *Bürger*: Hiermit ist, zumindest in der Theorie, die Gesamtheit des Wahlvolkes gemeint. Eine Beteiligung aller existiert außer bei Wahlen auch bei Bürger- und Volksentscheiden. Somit ist die Beteiligung »aller« vor allem an die politische Mitsprache gekoppelt.
- »organisierte« *Bürger*: Damit sind Bürgerinnen und Bürger gemeint, die sich zu Gruppen wie Vereinen, Verbänden, Bürgerinitiativen und Bürgergenossenschaften zusammengeschlossen haben. Diese Gruppen sind besonders interessant für bürgerschaftliche Partnerschaften, da die Übernahme von Aufgaben im größeren Umfang eine Organisation der Bürgerinnen und Bürger voraussetzt.

Mit dieser Typologie der Bürgerschaft kann ein weiteres Unterscheidungsmerkmal verbunden werden. So führen Archon Fung und Erik Olin Wright aus, dass deliberative Verfahren nur dann ihre gewünschte Wirkung entfalten können, wenn die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger eine kooperative Gegenmacht darstellen (Fung/Wright 2003). Damit ist zum einen gemeint, dass Bürgerinnen und Bürger angesichts eines übergewichtigen Einflusses anderer Akteure, wie z. B. aus Wirtschaft und Verwaltung, ihren Forderungen nur Gehör verschaffen können, wenn sie durch Mobilisierung Druck ausüben. Zum anderen kommt dem Aspekt der Kooperation eine wichtige Rolle zu. Kooperative Gegenmacht bedeutet, dass die beteiligten Bürgerinnen und Bürger ein Interesse daran haben, die zur Diskussion stehende Frage gemeinsam mit den anderen Akteuren zu lösen. Diese Einstellung unterscheidet sich von einer »antagonistischen« Gegenmacht, bei der es darum geht, die Eskalation von Konflikten zu suchen, um dann aus einer Position der Stärke heraus verhandeln zu können. Im Hinblick auf Arbeitnehmerinteressen wird es also nicht unerheblich sein, ob Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit einer kooperativen oder einer konfliktsuchenden Bürgerschaft konfrontiert sind.

Im Folgenden werden die drei Formen der Beteiligung (politische Beteiligung, partizipative Produkt- und Projektentwicklung und bürgerschaftliche Partnerschaften) näher beschrieben und in der Literatur verortet. Dabei wird darauf verwiesen, welchen Nutzen bzw. auch welche Risiken für das Unternehmen, aber auch für die Beschäftigten jeweils durch die Beteiligung entstehen könnten.

2.2 Politische Beteiligung

Bei der Bürgerbeteiligung im politischen Bereich ging es in der Vergangenheit auf kommunaler Ebene oft um die Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern bei Entscheidungen zur Stadtplanung bzw. bei größeren Strukturmaßnahmen. Während diese Anhörungen lange Zeit sehr formalisiert abliefen und z. T. auf die schriftliche Form begrenzt waren, sind mittlerweile äußerst vielfältige Verfahren entstanden: Es wird nicht mehr nur auf großen Versammlungen diskutiert, bei denen sich die Zuhörerinnen und Zuhörer mit Fragen an die Expertinnen und Experten auf dem Podium richten dürfen, sondern es werden mitunter Workshops und Kleingruppenarbeiten organisiert. Dies erlaubt, dass Bürgerinnen und Bürger im direkten Gespräch mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung gemeinsam Lösungen für die zur Diskussion stehenden Fragen finden.

Der Frankfurter Philosoph Jürgen Habermas bezeichnete den Austausch von Ideen und Argumenten als Deliberation (s. Glossar). Es hebt hervor, dass sich bei einer Deliberation zwischen verschiedenen Teilnehmerinnen und Teilnehmern das Gemeinwohl herauskristallisieren kann (Habermas 1992). Dafür sind eine gute Informationsbasis und die Artikulation der Bedürfnisse aller potenziell Betroffenen notwendig. Die Bürgerbeteiligung ersetzt dabei nicht die Entscheidung des Gemeinderates, sondern – so zumindest die Idealvorstellung – qualifiziert sie im vorpolitischen Raum: Neue Argumente und Lösungen kommen auf den Tisch, welche die politischen Mandatsträger berücksichtigen können oder nicht.

Für öffentliche Unternehmen hat die politische Beteiligung eine besondere Relevanz bekommen, denn zum einen ist bei manchen Bürgergruppen das Interesse an einer Mitsprache gestiegen. Dies kam z. B. bei den Volksentscheiden zur Rekommunalisierung der Stromnetze in Hamburg und Berlin zum Ausdruck, wo von den Bürgerinitiativen die Forderung nach einer Rückkehr zur öffentlichen Hand mit einer Mitsprache im zukünftig öffentlichen Unternehmen verbunden wurde. Zum anderen gewinnt die politische Beteiligung an Relevanz, da viele öffentliche Versorger inzwischen in einer privaten Rechtsform wie der GmbH geführt werden. Die Einsichtsrechte sind dabei auf den Aufsichtsrat beschränkt. Dieser wird zwar vom Gemeinderat gewählt (siehe Abbildung 1), allerdings haben die Mehrheit der Gemeinderatsmitglieder sowie auch die Öffentlichkeit keinen Zugang zu diesem Gremium (Herzberg 2015; Lobina/Hall 2014; Reichard 2007).

Unter dem Stichwort Autonomisierung wird in der Literatur auf diese Nachteile bei den demokratischen Einsichtsmöglichkeiten hingewiesen (Edeling et al. 2004; Lobina/Hall 2014; Reichard 2007; Wohlfahrt/Zühlke 2005). Dem gegenüber wird argumentiert, dass die Geschäftsführung Freiheiten braucht, damit sich die öffentliche Hand auf dem Markt behaupten kann (Budäus 1994). Um die Selbstständigkeit der Unternehmen auszugleichen und den neuen Beteiligungserwartungen der Bürgerschaft zu entsprechen, könnte der Aufsichtsrat im Rahmen der bisherigen Gesetze ausgeweitet werden. Die Einbeziehung der Bürgerschaft

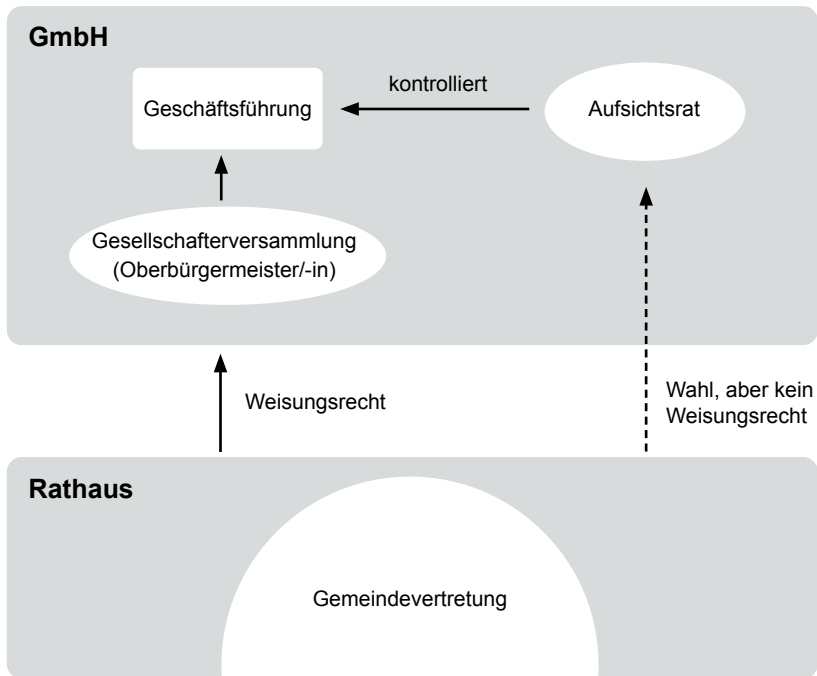


Abbildung 1: kommunale GmbH

Quelle: Herzberg 2015: 34

könnte dann Anlass sein, ebenso die Einbeziehung der Mitarbeiterseite auszubauen. Dies wäre vor allem dort eine Chance, wo sie bisher nicht im Kontrollgremium vertreten ist. Denn viele kommunale GmbHs haben weniger als 500 Beschäftigte, d. h., die Drittelbeteiligung wird hier noch nicht wirksam.

In Frankreich ist z. B., auch wenn der Kontext ein anderer ist, die freiwillige Integration von Beschäftigten und Bürgerschaft in die Kontrollgremien öffentlicher Versorger weit verbreitet, wie an späterer Stelle noch berichtet wird. Die Übertragung dieses Ansatzes auf Deutschland wirft jedoch verschiedene Fragen auf: Inwiefern könnte es zu einer Zusammenarbeit von Arbeitnehmerseite und Bürgerschaft kommen? Gibt es ein Verständnis für die jeweiligen Positionen? Können Bürgerinnen und Bürger möglicherweise ein Wissen einbringen, von dem das Unternehmen und damit auch die Beschäftigten profitieren können? Auf diese Diskussion wird das Kapitel 5 noch näher eingehen, wenn die politische Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern betrachtet wird.

2.3 Partizipative Produkt- und Projektentwicklung

Um den Begriff Bürgerbeteiligung in kommunalen Unternehmen zu erfassen, sind zwei weitere Entwicklungen einzubeziehen, die z.T. auch in der privaten Wirtschaft stattgefunden haben. So wurden im Kontext der Privatwirtschaft unter dem Begriff »co-creation« (Pralhad/Ramaswamy 2004) oder »open innovation« (Beck/Kropp 2012; Chesbrough 2003; Torres et al. 2015) Bürgerinnen und Bürger als Ressource entdeckt. Unternehmen haben nicht nur Vorteile davon, wenn sie ihre Produkte den Bedürfnissen potenzieller Kundinnen und Kunden anpassen. Darüber hinaus sollen Kundinnen und Kunden bereits an der Entwicklung von Produkten teilnehmen. Neben groß angelegten Befragungen werden hierzu auch deliberative Formen genutzt. Gerade wenn es um Forschung und Entwicklung geht, könnten potenzielle Nutzer Wünsche, Erwartungen und Befürchtungen an das zu erstellende Produkt in Workshops oder anderen kleinteiligen Formaten einbringen.

Im Rahmen der »technischen Demokratie« (*démocratie technique*) betonen der französische Wissenschaftler Michel Callon und seine Kollegen (2001), dass es bei der Einbeziehung von Bürgerwissen nicht darum geht, dass Bürgerinnen und Bürger mehr wissen als einschlägige Expertinnen und Experten. Es handelt sich vielmehr darum, dass sie über ein spezielles Wissen verfügen, das mit dem bisherigen Wissen zu verbinden ist. Sintomer (2008) definiert diesbezüglich sechs verschiedene Formen von Bürgerwissen. Diese Formen des Wissens können in deliberativen Prozessen hervortreten, die darin enthaltenen Informationen wären auf anderen Wegen nur mit großem Aufwand zu ermitteln. Hier ein Überblick über die verschiedenen Wissensformen:

- *Wissen über Institutionen:* Manche Bürgerinnen und Bürger haben im Rahmen von Partizipationsverfahren Strukturen verschiedener Institutionen und ihre Aufgaben kennengelernt und können aufgrund ihrer Erfahrungen Vorschläge entwickeln. Dies kann z. B. eine Schärfung von Aufgabenprofilen hinsichtlich einer besseren Arbeitsteilung von Institutionen umfassen.
- *Nutzerwissen:* Bürgerinnen und Bürger wissen durch den alltäglichen Gebrauch von öffentlichen Dienstleistungen sehr gut, inwiefern diese ihre Ziele erreichen. So können Bürgerinnen und Bürger z. B. angeben, ob die Reinigung von Gehwegen vor ihrer Haustür ausreichend ist oder auch über den Bedarf hinausgehend gekehrt wird.
- *Allgemeinwohl:* Diese Art von Wissen knüpft an individuelle Gerechtigkeitsvorstellungen an. Jede/jeder weiß, was für sie/ihn gerecht ist, und kann darüber Auskunft geben. Ein öffentliches Unternehmen kann dies nutzen, indem es z. B. in einem Deliberations-/Diskussionsprozess Preisanpassungen erläutert. Die Teilnehmenden können dabei Auskunft darüber geben, ob sie diese Anpassungen als gerechtfertigt ansehen bzw. welche Erläuterungen sie bräuchten, damit dies der Fall ist.

- *Berufswissen*: Auch können Bürgerinnen und Bürger in Deliberationsprozesse ein sehr spezifisches Wissen aus ihren Berufen einbringen. So haben z. B. bei einem Kundenforum der Stadtwerke Münster Bürgerinnen und Bürger Hinweise gegeben, wie das öffentliche Unternehmen seine Smartphone-Apps optimieren könnte und welche weiteren Entwicklungen möglich sind.
- *externe Gegenexpertise*: Manche Bürgerinitiativen positionieren sich gegen bestimmte Projekte bzw. fordern Reformen ein. Ein Beispiel könnten Windkraftprojekte sein, die vor Ort z. T. sehr umstritten sind. Solche Gruppen laden dann oft externe Expertinnen/Experten ein, die auf Probleme der öffentlichen Planung hinweisen. Dies kann zwar als eine Form des Widerstandes betrachtet werden. Die Gegenexpertise könnte aber u. U. darlegen, wie die gleichen Ziele auf anderen Wegen erreicht werden könnten.
- *Gegenexpertise der Aktivistinnen und Aktivistinnen*: Ähnlich verhält es sich mit der Gegenexpertise der Aktivistinnen und Aktivistinnen, die sich oft selber geschult oder Expertinnen und Experten in den eigenen Reihen haben. Diese können auf reformbedürftige Punkte ggf. hinweisen und Alternativen ausarbeiten.

Mohaupt et al. (2017) legen dar, dass ein Bürgerwissen zu unterschiedlichen Zeitpunkten in den Innovationsprozess einfließen kann (vgl. auch Hoffmann 2012). Sie unterscheiden insgesamt vier Phasen: Die erste umfasst die Strategieentwicklung eines Unternehmens. Die Autorinnen und Autoren führen an, dass Nutzerinnen und Nutzer hier ihre Wertvorstellungen einbringen können. In der Phase der Ideenentwicklung geht es um ein Brainstorming von Ideen, das aus Bedürfnissen, Problemwahrnehmungen oder Anwendungserfahrungen entsteht. In der Phase der Auswahl und Spezifikation von Ideen erfolgt eine Präzisierung des vorhergehenden Schrittes, und schließlich kann auch die Phase der Realisierung von Bürgerinnen und Bürgern begleitet werden.

Die Bürgerexpertise findet inzwischen zu verschiedenen Phasen des Innovationsprozesses in der Kommunalverwaltung und in öffentlichen Unternehmen eine breite Anerkennung. Sie kommt dabei vor allem in Konzepten der Kundenbeteiligung oder im Beschwerdemanagement zum Ausdruck: Nutzerinnen und Nutzer öffentlicher Dienstleistungen werden dazu eingeladen, ihre Ideen bzw. Beschwerden vorzutragen.

Bei der bisherigen Forschung zur Kundenorientierung blieb allerdings offen, inwieweit Bürgerwissen für die Beschäftigten tatsächlich eine Erleichterung ihrer Arbeit darstellen kann. Denkbar wäre auch, dass die daraus resultierenden Hinweise bzw. Beschwerden die Beschäftigten unter Druck setzen. Auch diese Frage wird wieder aufgenommen, wenn es in Kapitel 6 um Fallbeispiele der partizipativen Entwicklung geht.

Innovative Verfahren der Bürgerbeteiligung sind in kommunalen Unternehmen besonders im Kontext von Rekommunalisierungen und Energiewende entstanden. Vorreiter ist dabei vor allem der Wasser- und Stromsektor in Frankreich und Deutschland. Doch welchen Einfluss haben solche Verfahren auf das Unternehmen und die Beschäftigten? Letztere erhalten eine besondere Aufmerksamkeit, denn Beteiligung ist erfolgreicher, wenn sie von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern unterstützt wird. Verschiedene Formen von Beteiligung werden hier anhand von Fallbeispielen vorgestellt und durch Hinweise auf ihre Umsetzung ergänzt. Dies bezieht sich sowohl auf eine politische Mitwirkung in Kontrollgremien als auch auf eine Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen oder auf die Kooperation mit Energiegenossenschaften im Rahmen neuer Partnerschaften.

Carsten Herzberg, promovierter Politikwissenschaftler, war langjähriger Mitarbeiter am nexus Institut in Berlin und Leiter des Projekts »Bürgerschaftliche Mitsprache und Arbeitnehmerinteressen«. Er hat verschiedenste Verfahren der Bürgerbeteiligung in Verwaltung und öffentlichen Unternehmen untersucht und durchgeführt. Seit 2020 arbeitet er beim mitMachen e. V. in Potsdam als wissenschaftlicher Mitarbeiter und Referent für Demokratie und Gemeinwesen.

Thomas Blanchet ist Soziologe und hat in den Wirtschaftswissenschaften promoviert. Am nexus Institut ist er in Projekten mit den Schwerpunkten Partizipation in der Energiewende, Koproduktion öffentlicher Dienstleistungen und Governance von Smart Cities tätig.



29,00 Euro [D]

29,90 Euro [A]

