

Bürgerbeteiligung in Theorie und Praxis. Einführung mit Schwerpunkt öffentliche Wasserversorgung

Hans-Werner Krüger, Hamburg. Stand 15.10.2016

Theorie und Praxis der Bürgerbeteiligung bewegen sich jeweils auf mindestens zwei Ebenen. Die in der politischen Theorie bekannte Unterscheidung zwischen homo politicus und homo oeconomicus mag als vorläufiges Grobraster für die Formulierung von Ansprüchen dienen. Eine weitere Unterteilung ergibt sich zwischen Anspruchsteller und Anspruchspartner, der zuweilen als Anspruchsgegner auftritt. Gelegentlich kehren sich die Rollen sogar um. Aber auch hier gilt: die Theorie ist vergleichsweise einfach, die Praxis schwierig, unübersichtlich und nicht frei von – womöglich unaufhebbar – Widersprüchen.

Das manchmal ins Allumfassende erweiterte Postulat, der Bürger sei als Souverän für alles zuständig und deshalb mit dem Recht ausgestattet, sich in alles einmischen zu können oder sogar zu müssen, hat seine Grenzen. Das betrifft auf staatlicher Ebene u.a. die Gewaltenteilung und das Prinzip der repräsentativen Demokratie. Im Rahmen der weit überwiegend von den Kommunen gewährten Leistungen der Daseinsvorsorge hat der Bürger kein eigenes Primärrecht, individuelle Ansprüche an Art und Weise der Leistungserbringung zu stellen. Generelle Ansprüche lassen sich, auch verfassungsrechtlich, nur aus dem Gemeinwohlgedanken herleiten, soweit sie nicht untergesetzlich oder vom gemeindlichen Verordnungsgeber unmittelbar geregelt sind. Die Bestimmung des Gemeinwohls ist allerdings rechtsdogmatisch wie praktisch durchaus nicht einheitlich oder einvernehmlich *).

Das gemeindliche Wirtschaftsrecht hat vor allem organisations- und haushaltsrechtliche Bedeutung. Es ist in seinem Recht zur Aufgabenbestimmung und Zuständigkeitsregelung im Prinzip ziemlich offen. Insoweit ließe sich aus dieser Unbestimmtheit ein erheblicher Ermessensspielraum für die Beteiligung der Bürgerschaft an bestimmten Bereichen der kommunalen Wirtschaftstätigkeit herleiten, soweit er mit gesetztem Recht vereinbar ist. Ob gemeindliche Sonderregelungen, beispielsweise bei der womöglich intendierten Beteiligung von Bürgern an wirtschaftlich relevanten Entscheidungen, darüber hinaus mit dem Gemeinderecht der einzelnen Länder kollidieren könnten, wäre Gegenstand von Einzelfallprüfungen.

Konkretes Beispiel: Können Bürger für sich das Recht beanspruchen, beispielsweise bei einem als städtischem Regiebetrieb organisierten Wasserversorger, der Teil des Haushaltes ohne Etatrecht unter der Regie der Verwaltung ist, mitbestimmen zu wollen? Der grundsätzlich weite Ermessensspielraum einer Kommune bei der Organisation ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit kann jedoch nicht so weit gehen, durch vom Bürgerwillen veranlasste konkrete Eingriffe die Leistungserbringung (absehbar) verschlechtern zu lassen. Das würde dem Gemeinwohlgebot widersprechen, das sich aus den Grundrechten, dem Rechtsstaatsprinzip und der Sozialpflichtigkeit staatlichen Handelns herleitet.

Ebenso konkret können beispielsweise auch Konflikte auftreten, wenn wirtschaftliche Erfolgsziele, die von Politik und Verwaltung vorgegeben werden und in die Haushaltsplanung eingehen, mit der Einführung weitreichender Umweltziele oder Veränderungen der Leistungsqualität (beispielsweise von den Verbrauchern geforderte umfangreiche Wasserenthärtung) in Widerspruch geraten. In öffentliche

*) Auch Spitzfindiges, aber in der Praxis durchaus bedeutsames lässt sich finden: Schon im Verwaltungsrecht besteht keine Einigkeit darüber, ob Unterschiede zwischen der sogenannten Leistungsverwaltung (im Wesentlichen Daseinsvorsorge) und der Eingriffsverwaltung (gesetzlich übertragener Wirkungskreis für Regelungen) gemacht werden können, wenn von außen in die Betätigung der staatlichen Verwaltung oder einer quasi-staatlichen Körperschaft wie der Kommune eingegriffen werden soll. Die Abgrenzung ist ohnehin schwierig. So kann beispielsweise von Eingriffsverwaltung gesprochen werden, wenn sich die Verwaltung auf horizontaler Ebene mit (privatwirtschaftlichen) Wettbewerbern auseinandersetzt und u.a. durch Neugründungen oder Ausgründungen bewusst steuernd am Wettbewerb teilnimmt. Inwieweit damit die weit überwiegende, auch im europäischen Recht verankerte Rechtsauffassung konterkariert wird, der Staat dürfe nicht als Wettbewerber auftreten, wenn er rein erwerbswirtschaftliche Interessen verfolgt, kann streitig sein, siehe diverse bis zum EuGH gebrachte Fälle.

Unternehmen können übrigens auch politische Ziele hineingetragen werden wie zum Beispiel Förderung des Arbeitsmarktes. Hier stellt sich die Frage, wer jeweils mit welcher Reichweite für möglicherweise konfligierende Ziele sowohl bei Art und Umfang der Bürgerbeteiligung als solcher als auch bei Einzelvorhaben die Definitionsmacht vor dem Hintergrund allgemeiner gesellschaftlicher Wertschätzung hat. Dabei wird häufig die Frage auftauchen, ob Einzelziele sich mit dem für die Kommunalwirtschaft verbindlichen Gemeinwohlgedanken vereinbaren lassen.

Formen der Beteiligung - Übersichten

Soweit Bürgerbeteiligung die inzwischen in vielen Bundesländern vorhandenen Möglichkeiten für **Bürgerbegehren** bis hin zum **Volksentscheid** meint, sind die Grenzen zum Teil bereits recht weit gezogen. Entscheidungen der gewählten Volksvertretung können damit verändert oder gänzlich aufgehoben werden. Das hat in einigen Bundesländern bereits Missbehagen bei der politischen Klasse erzeugt und Bestrebungen in Gang gesetzt, die zivilgesellschaftlichen Eingriffsmöglichkeiten wieder zu beschränken. In Hamburg hat das Verfassungsgericht am 13.10.2016 einer Klage des Senats gegen ein neues Volksbegehren („Rettet das Volksbegehren“) stattgegeben. Dieses wollte - neben der als nicht zulässig erachteten Kopplung mehrerer Fragen – unter anderem die Hürden für direkt vom Volk zu beschließende Gesetze weiter absenken. (Im äußersten Fall hätten dann Gesetze am Parlament vorbei von nur 19 Prozent der Wahlberechtigten beschlossen werden können):
<https://www.rettetdenvolksentscheid.de/wordpress/wp-content/uploads/2016/10/Presseerkl%C3%A4rung-HH-VerfG-2016-10-13.pdf>.

Weiteres zu dieser gesetzlich zu bestimmenden Form der Bürgerbeteiligung bleibt hier außer Betracht.

Ebenfalls nur am Rande erwähnt sei die in einigen Kommunen praktizierte Form der Bürgerbeteiligung in Form der **wirtschaftlichen Beteiligung** an kommunalen Unternehmen. Das kann z.B. in Form von Inhaberschuldverschreibungen oder Sparbriefen wie in Marburg (<http://stadtwerke-marburg.de/umweltschutz0.html>) geschehen. Kontrollmöglichkeiten im engeren Sinne sind dabei bisher nicht aufgefallen. Im Zuge der Mittelbeschränkung kommunaler Haushalte und öffentlicher Unternehmen kann diese Variante aber ebenso wie die damit verbundene Identifizierung mit Aufgaben und Bedeutung der Gemeinwirtschaft als sinnvoll betrachtet werden.

Weiterhin nur kurz erwähnt seien die **formellen** Formen der Bürgerbeteiligung, u.a. abgeleitet aus § 3 Bundesbaugesetz, die eine explizite Bürgerbeteiligung bei Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren oder in der Bauleitplanung beinhalten. Dafür haben einzelne Kommunen besondere Verfahren entwickelt, die auf die zum Teil sehr langen Planungshorizonte städtebaulicher Maßnahmen abstellen. Diese Verfahren sind bei der Verwaltung insofern beliebt, als sie neben dem Vorteil der klaren Ablaufregelung die Chance bieten, mögliche Konflikte bei der Realisierung zu vermeiden oder zu verringern. Für Großvorhaben im Verkehrsbereich hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2014 ein „Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung“ herausgegeben, das sich teilweise auch als Verfahrensübersicht bei anderen Großvorhaben lesen lässt:
http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile

Eine eigenständige Form der Bürgerbeteiligung ist der sogenannte **Bürgerhaushalt**. Er wurde in Europa nach der Einführung im brasilianischen Porto Alegre beliebt, aber fast nirgends so konsequent bis hin zum Etatrecht der Bürger umgesetzt. Eine Übersicht gibt der von der Bundeszentrale für politische Bildung vor kurzem herausgegebenen Reader „Bürgerhaushalte und Rechenschaft. Eine Handreichung mit Praxistipps“, der auch als Einführung in das Thema geeignet ist:
http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Handreichung_Rechenschaft_bei_Buergerhaushalten_-_August_2016.pdf . Ein von ihr veranstalteter Workshop befasste sich mit dem Unterschied von dauerhaftem Monitoring und Rechenschaft im Sinne einmaliger oder punktuell wiederholter Berichte über die von der Verwaltung auf Bürgervorschlag umgesetzten Maßnahmen.
<http://www.buergerhaushalt.org/de/article/bericht-zum-workshop-buergerhaushalte-und-monitoring-bonn> . Das in Bonn praktizierte Verfahren zeigte ein geringes bürgerschaftliches Interesse.

Ebenfalls bei der Bundeszentrale für politische Bildung ist das Buch „Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen“ von Patrizia Nanz und Miriam Fritsche (Bonn 2012) erschienen. Darin enthalten unter anderem eine ausführliche Beschreibung der insgesamt 17 untersuchten Verfahren und Methoden der sogenannten Präsenzbeteiligung sowie der Internet-gestützten Verfahren und einiger ausländischer Beispiele. Sie geben Empfehlungen und fordern: „Klarheit im Hinblick auf die wesentlichen Elemente und möglichen Methoden der Beteiligung, Klarheit im Hinblick auf die Voraussetzungen, Ziele und Rahmenbedingungen sowie Klarheit im Hinblick auf Stärken und Schwächen des gewählten Verfahrens. Mit jedem höheren Grad an Klarheit in diesen genannten Punkten steigt schlussendlich die Qualität der Ergebnisse der Beteiligung“ (S.7) (Weitere Nachweise/Links zum Thema im Anhang.)

Wie sich mehr oder weniger klare Festlegungen auswirken können, untersucht auch Katrin Nicke in ihrer Bachelor-Arbeit „Auswirkungen von Bürgerbeteiligung auf die Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge: Eine Fallstudie zu Partizipationsmodellen auf kommunaler Ebene am

Beispiel von Wasserversorgungsunternehmen“ (2015). Untersuchungsgegenstand sind die **Kundenbeiräte** bei drei kommunalen Wasserversorgern. Ausgangsdiagnose: Mit der Ökonomisierung von Verwaltung und der Privatisierung von Aufgabenbereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge zur Bewältigung der Haushaltskrise sind Effizienzgewinne auf Kosten legitimer Handlungsspielräume der kommunalen Entscheidungsträger (primär Politik, sekundär Verwaltung) entstanden, die die auf kommunaler Ebene bestehenden Demokratiedefizite verstärken (S.6).

Gefragt wird: Welche Auswirkungen hat die Einführung neuer Partizipationsformen auf die Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge durch kommunale Unternehmen? Am Beispiel von Kundenbeiräten in Wasserversorgungsunternehmen wird analysiert, ob wahrgenommene Legitimations- und Steuerungsdefizite zur Schaffung von Partizipationsmodellen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge geführt haben. Weiter erörtert Nicke, inwieweit die institutionellen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen eine Etablierung neuer Partizipationsformen in kommunalen Unternehmen und damit Organisationswandel begünstigen könnten. Schließlich wird gefragt, ob die Etablierung von Kundenbeiräten zu Effizienzsteigerungen der Unternehmen beitragen kann.

Bis auf die weniger prominente Frage der Effizienzsteigerung durch zivilgesellschaftliche Einbindung sind damit die in jüngerer Zeit bezüglich Bürgerbeteiligung aus vorrangig politikwissenschaftlicher Sicht in der Literatur diskutierten Hauptthemenbereiche skizziert. Nicke bejaht eine legitimierende Wirkung im Grundsatz, sieht aber den Bedarf längerfristiger Beobachtungen insbesondere dann, wenn die Beiräte nicht nur eine Art Zulieferer für den Kundenservice („Koproduzent bei der Leistungserstellung“; S.17) sein wollen oder sollen, sondern auch in technische und ökonomische Entscheidungen einbezogen werden (sollen). Dasselbe gelte für die erwartete Effizienzsteigerung jenseits des Kundenservice. Zu fragen bleibt bei der Studie von Nicke (und anderen) darüber hinaus, wie weit die Erklärungskraft für die eher auf breiter Basis zu beantwortenden Fragen bezüglich der Legitimierung öffentlicher Betriebe bei einer Beschränkung auf die institutionalisierten Kundenbeiräte reicht.

Legitimität, Beteiligung, Kontrolle

Exkurs: Die Idee der Bürgerbeteiligung hatte vor allem in den neunziger Jahren einen Aufschwung erlebt, der mit der verbreiteten Modernisierungsstrategie unter dem Stichwort New Public Management oder Ähnlichem lief. Unter dem Druck der Liberalisierung auch städtischer Versorgungsbereiche wie Strom, Gas und Verkehr, dem Anstieg der Schulden und dem Vorherrschen neoliberaler Marktmodelle verschrieben sich viele Städte dem ökonomischen Effizienzstreben. Nach diesem Verständnis wurde der Bürger Kunde der Verwaltung. Bürgerbeteiligung wurde dabei eher nicht als Beitrag zur Verbesserung der politischen Kultur und Aktivierung politischer Bürgerbeteiligung verstanden, sondern als Einbindung in Verwaltungshandeln zwecks Erleichterung von Planungs- und Ablaufprozessen und als mehr oder weniger ungenierte Aufforderung, staatliche Leistungsbereiche

durch bürgerschaftliche Eigenleistung zu ergänzen oder womöglich zu ersetzen. Aus den Kommunen selbst wurde dazu kaum verlautbart, dass sich politisches oder Verwaltungshandeln grundsätzlich stärker oder neuartig legitimieren müsse, sofern die „Serviceleistungen“ den Erwartungen entsprachen.

Eine Übersicht über die historische Entwicklung sowie aktuelle Ausformungen im Gesamtbereich der Bürgerbeteiligung (oder „Bürgerdemokratie“) geben Veröffentlichungen der vor über 50 Jahren gegründeten „Stiftung Mitarbeit“, hier speziell Roland Roth: „50 Jahre Stärkung der Demokratie und der politischen Partizipation in Deutschland – einige Streiflichter“ (mit gutem Literaturverzeichnis) http://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_roth_130621.pdf.

Die Diskussion über eine zusätzliche oder neue Legitimierung kam zum einen aus Bürgerbewegungen, die die mehr oder weniger vorhandene Vertrauenskrise bezüglich der Transparenz und Qualität politischer Entscheidungsprozesse als Verdacht auf die Institutionen insgesamt übertrugen. Zum anderen wurden Gedanken aus der politisch-philosophischen und soziologischen Diskussion (Partizipative oder deliberative Demokratie; *Deliberatio* lat. Beratschlagung, Bedenken) aufgenommen, deren kritischer Ansatz sich allerdings nicht auf die Kommunalwirtschaft konzentrierte.

(Im Gemeinderecht sind solche Ansätze u. a. in Ortsbeiräten oder Deputationen enthalten, die kein Entscheidungsrecht haben.)

Das damals entstandene „Leitbild Bürgerkommune“ enthielt folgende Ziele (Nicke, S.15):

1. Akzeptanz (hohe Bürgerzufriedenheit mit Leistungserstellung und Planungsprojekten),
2. Demokratisierung (kooperative Demokratie, Teilnahme am politischen Willensbildungsprozess),
3. Solidarität (Engagement in zivilgesellschaftlichen Netzwerken),
4. Effizienz (Entlastung der kommunalen Haushalte durch Beteiligung),
5. Effektivität (bessere Politikergebnisse)

Zur Bürgerbeteiligung hat auch der Deutsche Städtetag 2013 ein zum Teil in etwas „hohem“ Stil gehaltenes Papier herausgegeben:

http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/internet/presse/2013/thesenpapier_lokale_demokratie_endfassung_ha_07_11_2013.pdf

Bürgerbeteiligung ist also eigentlich nichts Neues. An der Bergischen Universität Wuppertal gibt es seit 40 Jahren zu diesem Thema eine eigene Forschungsstelle am Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung. Sie begleitet Einführungsprozesse von Bürgerbeteiligung wissenschaftlich und kann in gewissem Umfang beraten: <http://www.buergerbeteiligung.uni-wuppertal.de/buergerbeteiligung.html>

Die Stadt Wuppertal hat im Januar 2016 ein eigenes Dezernat für Bürgerbeteiligung geschaffen mit den Arbeitsschwerpunkten

- . Beratung und Unterstützung von Bürgerinnen und Bürgern, Politik und Verwaltung
- . Weiterentwicklung und Verstetigung der Bürgerbeteiligung (Leitlinienentwicklung)
- . Etablierung einer gesamtstädtischen Beteiligungskultur
- . Vernetzung mit lokalen, regionalen und überregionalen Initiativen, Interessengruppen und Netzwerken.

Mit der Kombination von repräsentativer Stichprobe und Online-Befragung hat die Stadt Wuppertal unlängst u.a. nach der Einschätzung und Kenntnis von Mitwirkungsmöglichkeiten und der Bewertung von Leitlinien gefragt

https://www.wuppertal.de/microsite/buergerbeteiligung/medien/bindata/Ergebnisreport_Buergerbefragung_Buergerbeteiligung_in_Wuppertal_2016.pdf. Die Ergebnisse werden als Bestätigung des eingeschlagenen Weges interpretiert. Auffällig ist in der Stichprobe jedoch die immer noch geringe Kenntnis der gegebenen Möglichkeiten. Die online Antwortenden kennen das allerdings erst seit kurzem bestehende Dezernat deutlich häufiger.

Eine Übersicht über die bereits in den Kommunen vorhandenen oder in Arbeit befindlichen Leitlinien der Bürgerbeteiligung gibt das Netzwerk Bürgerbeteiligung: <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/>

Müssen sich die öffentlichen Unternehmen neu oder anders legitimieren?

Carsten Herzberg postuliert In „Legitimation durch Beteiligung“ (Hamburg 2015) eher allgemein und eher in Frageform einen Legitimationsbedarf öffentlicher Unternehmen respektive die Chance, speziell durch Beteiligungsformen deren Legitimität (oder Legitimitätsvermutung) zu fördern. Das bezeichnet er als demokratischen Mehrwert. Er gründet sich auf die Beteiligung an Verfahren der Information, des Dialoges und der Entscheidung.

Im Allgemeinen wird, außer in Fällen offensichtlichen Versagens, für die in der Daseinsvorsorge tätigen Betriebe eine Art Grundlegitimität schon wegen der - zum Teil auch rechtlich geregelten -Aufgabenerfüllung und ihrer praktischen Nützlichkeit bis Unentbehrlichkeit angenommen. Laut vku-Umfragen wird nach Auffassung von drei Vierteln der Befragten der öffentliche (Gemeinwohl-)Zweck am besten in öffentlicher Hand wahrgenommen. Das gilt offenbar unbeschadet des Umstands, dass mit der neoliberalen, auch auf die Durchdringung der Kommunalwirtschaft zielenden Marktideologie die Parole ausgegeben wurde, die öffentliche Wirtschaft sei prinzipiell weniger effizient als die private. (Dies ist eine inzwischen in mehreren Studien widerlegte Behauptung, was insbesondere auch für die Wasserversorgung gilt.)

Inwieweit sich bei der Einschätzung Unterschiede in der Organisations- und Rechtsform der Betriebe auswirken, ist weitgehend spekulativ. Inzwischen ist die Mehrzahl der für die öffentliche Daseinsvorsorge tätigen Kommunalbetriebe privatrechtlich organisiert: 194 Aktiengesellschaften, 7.758 Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH), 489 KG und GmbH & Co KG, 87 in sonstiger Rechtsform wie eingetragener Verein und Genossenschaft.

In öffentlich-rechtlicher Form sieht es so aus: 3.552 Eigenbetriebe (rechtlich unselbständig), 1.102 Zweckverbände (rechtlich selbständig), 289 sonstige Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts und Stiftungen (Quelle: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Mai 2014).

Die Regiebetriebe als unselbständiger Teil der Verwaltung sind in der Statistik nicht erfasst. Gegenüber der Verwaltung sollen sich öffentliche Unternehmen durch mehr Effizienz, mehr Effektivität und innovativere Leistungserbringung auszeichnen. Das waren die Hauptgründe für den Wechsel zu rechtlich selbständigen Betriebsformen. Ihnen wird obendrein ein höherer Anspruch hinsichtlich der heute gern so benannten Corporate Governance und der Verpflichtung sowohl auf Allgemeinwohlziele als auch politische Ziele auferlegt. Zu Letzteren gehören die Leistungen für die öffentlichen Haushalte. (Die Wasserversorgung erwirtschaftete 2012 11,041 Mrd. Euro Erträge bei 10,342 Mrd. Euro Aufwendungen, die Abwasserentsorgung verzeichnete 10,394 Mrd. Euro Erträge bei 9,792 Mrd. Euro Aufwendungen (Quelle: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, 2015))

Die Verfolgung politischer Ziele setzt den Willen, die Fähigkeit und die Instrumente zu entsprechender Einflussnahme voraus. Dies wird empirisch in nicht wenigen Fällen bezweifelt, wenn auch differenziert nach den jeweiligen Kategorien. Zu berücksichtigen ist hierbei vor allem, dass sich für die Allgemeinheit weder die Einzelmerkmale angemessener, auch den Sozialzielen verpflichteter Leistungserbringung als auch die politischen Ziele hinsichtlich der Unternehmensführung hinreichend erschließen dürften.

Herzbergs These, der (frühere) Legitimitätsvorsprung öffentlicher Unternehmen gegenüber der Privatwirtschaft sei durch deren bessere Kontrolle gegeben (gewesen), dürfte zu einseitig sein. Ebenso müsste hinterfragt werden, ob der durch den zahlenmäßig beachtlichen Wechsel zu privaten Rechtsformen öffentlicher Unternehmen (d.h. fast immer GmbHs), bedingte formale oder tatsächliche Kontrollverlust in öffentlichen Unternehmen allgemein und im Speziellen vom wem als Legitimitätsverlust wahrgenommen wird.

Hier stellt sich grundsätzlich die Frage nach der Bedeutung des Begriffs Legitimation und deren Stellenwert im politischen und gesellschaftlichen Raum. Legitimation in diesem Bereich wird häufig in drei Feldern verortet. Herzberg verwendet sie ebenfalls. Die Input-Legitimation leitet sich aus der normativ-formalen Zustimmung der Bürger zu Entscheidungen der gewählten Institutionen her. Politisch heißt das vor allem repräsentative parlamentarische Demokratie.

Die Throughput-Legitimation (man könnte sie auch prozessgebundene Durchgangs-Legitimation nennen) stützt sich auf die Partizipation der Bürger beim Rechtssetzungsprozess oder gleichartigen Entscheidungen. Das kann vom Parlament bis zu Volksentscheiden gehen und ist für Herzberg insoweit auch auf Unternehmen übertragbar. Dieser Durchgang unterliegt vom Ansatz her keinen festen oder klar erkennbaren Regeln. Herzberg spricht deshalb von einer Black Box. Wesentlicher Anspruch ist deshalb der Zugang zu Informationen als Ausgangsvoraussetzung. (Die Informationsfreiheitsgesetze kann man als Unterstützung der Throughput-Legitimation sehen.) Die Output-Legitimation schließlich orientiert sich am nützlichen oder vermutlich nützlichen Ergebnis von beauftragten Handlungen/Entscheidungen, also zum Beispiel der regelmäßigen Belieferung mit einwandfreiem Wasser..

Herzberg bezieht sich in Anlehnung an Habermas bei der bei ihm im Mittelpunkt stehenden Throughput-Legitimation auf den Gewinn durch Dialog (bei Habermas überhöht im Begriff Diskurs). Der Kern ist die gerechte, das heißt von allen akzeptierte Entscheidung, die im gleichberechtigten Dialog aller entsteht. Bedingung dafür ist der freie Zugang zu allen Informationen und ein Rederecht aller. Die zweite Legitimierung entsteht insoweit nicht durch das von allen akzeptierte Ergebnis, sondern durch das akzeptierte Verfahren selbst. Herzberg stellt als Arbeitshypothese auf, dass aus einer Beteiligung an Kontrollverfahren eine Legitimation entstehen kann (S. 48 f) und nach seinem Verständnis von den öffentlichen Unternehmen angestrebt werden sollte.

Faktisch stellen sich dabei und darüber hinaus, wie zum Teil bereits erwähnt, die Fragen, ob

- für die öffentlichen Unternehmen, insbesondere jene der Wasserversorgung, auch andere Kriterien als die dialogbasierte für eine Legitimierung bestehen und welchen Rang sie ggf. haben,
- ob in der Einschätzung von Legitimität stiftenden Faktoren Unterschiede zwischen Unternehmen und Bürgern bestehen,
- ob analytisch zwischen einer politischen und einer wirtschaftlich-gesellschaftlichen Dimension der Legitimierung unterschieden werden kann,
- wenn ja, welcher Dimension der Vorrang einzuräumen wäre bzw. in der Praxis wird..

Ohne den Versuch einer umfassenden Antwort lässt sich zunächst feststellen, dass nach den vor allem vom vku vorgenommenen Umfragen ja inzwischen eine sehr deutliche Bevorzugung der öffentlichen vor der privaten Wirtschaft bei den Leistungen der Daseinsvorsorge zu verzeichnen ist, dass weiterhin die Stadtwerke als solche (als Prototyp öffentlicher Betriebe) Zustimmungswerte um die 80 Prozent erreichen, dass speziell bei der Wasserversorgung die Zufriedenheit mit dem Produkt Wasser und den kommunalen Lieferanten bei über zwei Dritteln liegt, in einzelnen Orten noch deutlich höher.

Diese Befunde genügen den allermeisten kommunalen Unternehmen als Bestätigung, insbesondere Querverbundunternehmen vom Typ der klassischen Stadtwerke. Die kommunalen Wasserversorger, die in erheblichem Umfang mittlerweile in der einen oder anderen Form mit Privatfirmen verbunden sind oder Aufgaben an diese outgesourct haben, sind in ihrem Selbstverständnis in gewissem Umfang ein Sonderfall. Das gilt vor allem für reine Wasserversorger ab einer Größenordnung, die weitgehend autonomes Arbeiten ermöglicht. (Hier soll unberücksichtigt bleiben, dass die erforderlichen Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen zu 70 bis 80 Prozent von Privatfirmen nach üblichem Vergabeverfahren ausgeführt werden.)

Als Monopolversorger mit einer Infrastruktur, die sie in die Gruppe der sogenannten großen technischen Systeme stellt (technische, raum- und zeitübergreifende Infrastruktur eingebunden in ein System von Wissen, relativ selbständiger Regelsetzung und Sozialverpflichtung) hatten im Laufe ihrer

langen Tätigkeit eine Art von korporativem Selbstbewusstsein entwickelt. Es stützte sich auf ein im Wesentlichen über den DVGW erarbeitetes, kontinuierlich durch DIN-Normen ergänztes technisches und betriebsbezogenes Regelwerk, das laufend aus den Betriebserfahrungen heraus in Verbindung mit fachspezifischer Forschung verbessert wurde. Ein wesentlicher Grund für die im internationalen Vergleich deutlich in der Spitze stehende Qualität der Anlagen und der Wasserqualität liegt in der über Generationen hinweg entwickelten Selbstverpflichtung auf dieses Leistungsniveau. Es bedurfte nicht der ständigen Kontrolle und politisch-administrativen Ermunterung. Dies ist ein Durchschnittsbild mit Abweichungen nach oben und unten..

Nicht zu übersehen ist allerdings, dass im Zuge der Liberalisierung und unter dem Wettbewerbs- und Kostendruck in den Kommunen die auch von den Kommunen bis dahin kaum in Frage gestellte Daueroptimierung gelitten hat. Das beginnt bei einem deutlichen Personalabbau, der das Sozialkapital Mitarbeiter geschwächt hat, zeigt sich in einem durchschnittlichen Rückgang der Investitionen und der Intensität bei den Unterhaltungsmaßnahmen und endet im immer weiteren Fortschreiten von Controllingaktivitäten im Sinne reiner Kostenoptimierung.

Trotzdem oder auch deswegen, je nach Perspektive, lautet die Antwort auf die Frage, ob die kommunalen Wasserversorger einen Bedarf an Bürgerbeteiligung sehen, um sich in ihrer Leistungsfähigkeit erhalten zu können oder zu verbessern – im erweiterten Sinne, um sich besser zu legitimieren – generell nein. Das gilt jedenfalls für die Unterstützung in technisch-wissenschaftlichen Fragen, speziell bezüglich der Erhaltung der Wasserqualität. Diese Auffassung des Autors hat die Geschäftsführerin der Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft (AÖW), Christa Hecht, auf einem Arbeitstreffen von „Wasser in Bürgerhand“ (WIB) am 15.10.2016 in Berlin ebenfalls vertreten..

Dabei spielt wohl auch eine Rolle, dass die Wasserwerker sich in ihrer sozusagen unangreifbaren Daueraufgabe nie politisch definieren mussten und bis auf wenige Ausnahmen auch nicht wollten. Selbst bei der Frage, wie die Liberalisierung als Vorstufe von Privatisierungen oder Teilprivatisierungen zu sehen ist, traten nur wenige Unternehmen wie die Hamburger Wasserwerke GmbH offen auch mit einem politischen Anspruch auf Erhalt der Wasserversorgung in öffentlicher Hand auf. Der von den privaten Energieversorgern dominierte Bundesverband der deutschen Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW; vor Einbeziehung der Stromversorger BGW) vertrat über längere Zeit weitgehend neoliberale Positionen. Der Verband kommunaler Unternehmen (vku), in dem viele Kommunalbetriebe mit privater Beteiligung vertreten sind, verhielt sich diesbezüglich ziemlich zurückhaltend.

Dass die kommunalen Wasserversorger Bürgerbeteiligung als Chance begreifen könnten, wurde bisher nur an wenigen Stellen erkannt und in Kooperation umgesetzt. Das galt insbesondere bei der Frage von Privatisierungen. Selbst die Hamburger Wasserwerke GmbH, denen Anfang des neuen Jahrhunderts Privatisierung oder Teilprivatisierung unter dem CDU-geführten Senat drohten, was dieser offiziell bestritten, aber sondiert hatte, zeigten sich an der Spitze zurückhaltend, als sich die Bürgerinitiative „Wasser für Hamburg“ für die Schaffung eines Privatisierungsverbotes mittels Landesgesetz stark machte (und schließlich über ein Volksbegehren erreichte).

Wer die Idee einer stärkeren Bürgerbeteiligung nicht nur im Sinne faktischer Kontrolle beispielsweise bei der Preisbildung verfolgt, sollte an der Realität der Kommunen und der Unternehmen orientierte Szenarien zu entwickeln versuchen, die eher auf die Erreichung oder Verstärkung nicht-kommerzieller Ziele gerichtet sind. Sie würden unter die Leitbegriffe Nachhaltigkeit und Sozialbindung fallen. Sie gehören in der Regel nicht zu den Leitbildern, die von der Kommunalpolitik vorrangig behandelt werden. Sie werden wahrscheinlich von den Unternehmen wohl auch nicht mit der wünschenswerten Deutlichkeit gegenüber Politik und Verwaltung formuliert, soweit sie das aus ihrem jeweiligen Selbstverständnis heraus überhaupt wollen. In den gewählten Gremien ist dieses Wissen regelhaft nicht vorhanden und in den Fachreferaten der Verwaltung, auch abhängig von der Ortsgröße und der angemessenen Personalausstattung, auch nicht immer in ausreichendem Maße. Personaleinsparungen, ebenfalls in den Wasserbehörden, verstärken vorhandene Defizite.

Hier könnte Bürgerbeteiligung ansetzen, wenn sie fachlich ausreichend ausgestattet wäre. Fachkompetenz ließe sich auch durch mehr oder weniger unabhängiges externes Fachwissen erreichen, das in dafür zu schaffenden Dialogforen integriert werden kann. Die in dem Zusammenhang in der Literatur und von vor Ort arbeitenden Gruppen immer wieder auftauchende Forderung, solche Formen von Bürgerbeteiligung sollten von den Kommunen finanziell unterstützt werden, liegt nahe, sofern überhaupt ein politischer Wille erkennbar ist, Bürgerbeteiligung aufzugreifen.

Im „Vertrauens-Check für nachhaltige und transparente Wasserwirtschaft“ der AÖW aus dem Jahre 2015 sind zahlreiche Kriterien aufgelistet, die (zunächst für die Unternehmen gedacht, aber ebenso für interessierte Bürger nützlich) unter den Begriffen ökologische, soziale und ökonomische Verantwortung gefasst sind. (Als ursprünglicher Power-Point-Vortrag in pdf beim Autor.) Der BDEW hat mit seiner erstmals 2011 vorgestellten „Kundenbilanz Trinkwasser des BDEW“ eine Handreichung entwickelt, die sich auf die fünf Parameter Trinkwasserqualität, Ressourcenschutz, nachhaltige Instandhaltung, Versorgungssicherheit und Kundenservice konzentriert: [https://www.bdew.de/internet.nsf/id/BD1CB11C91FEC07AC125793600289E10/\\$file/BDEW_20110819_Kundenbilanz_Trinkwasser_Vorversorger.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/BD1CB11C91FEC07AC125793600289E10/$file/BDEW_20110819_Kundenbilanz_Trinkwasser_Vorversorger.pdf). Wenn die Unternehmen mehr als den Kundenservice im üblichen Sinne praktizieren, böten sich für interessierte Bürger(gruppen) ebenfalls gute Ansatzpunkte, weil sie sich einfach auf das dokumentierte Selbstverständnis des - für die mit Unternehmen vertretene Wasserwirtschaft immer noch wichtigsten - Verbands beziehen können.

Legitimierung womit und wofür?

Wenn man sich vom Begriff Legitimierung (die politische Dimension) löst und den bei Wirtschaftsunternehmen aller Art gängigen Begriff Kundenzufriedenheit (die wirtschaftliche Dimension) wählt, verliert die kategoriale Bewertung von wirtschaftlicher Staatstätigkeit sozusagen an wissenschaftlicher Dignität. Man könnte einwenden, die Sonderstellung von öffentlichen Betrieben der Daseinsvorsorge als Monopolanbieter verlange eine andere als nur marktorientierte Betrachtung. Das trifft zu, enthebt aber nicht von der Frage, was bei der allgemeinen Akzeptanz der öffentlichen (Wasser-)Wirtschaft der Stellenwert des Begriffs Legitimierung konkret und nicht nur im Rahmen einer normativen Betrachtung bedeutet. Anders gefragt: Welchen Rang hat die Throughput-Legitimation gegenüber den anderen Formen der Legitimation, insbesondere der Output-Legitimation.

Es könnte der Gedanke aufkommen, die in der Literatur verhandelte Legitimierungsfrage sei eher ein akademisches Problem oder ein Projekt für Forschungsaufträge. Die Bemerkung ist auch deshalb angebracht, weil viele der einschlägigen Autorinnen und Autoren direkte Beteiligte an der Einführung von Beteiligungsprojekten sind. (Woher sich der Impetus bei Bürgergruppen jeweils herleitet und wie weit er jeweils reicht, ist bislang noch nicht zusammenhängend untersucht worden.) Andererseits bleibt zu erklären, warum rund 50 Kommunen bereits Bürgerbeteiligungen institutionell verankert haben oder im Begriff sind, das zu tun und warum etwa die AÖW über einen „Vertrauenscheck für nachhaltige und transparente Wasserwirtschaft“ referieren lässt – eine empfehlenswerte Lektüre.

Neben bereits erwähnten Nützlichkeitsabwägungen für erleichtertes und womöglich verbessertes Verwaltungshandeln ist die Implementierung von Bürgerbeteiligung auch eine Frage individueller politischer Überzeugung oder Wertorientierung. So wird von Begleitern des Prozesses erzählt, ohne den Bürgermeister in einer ostdeutschen Großstadt wäre nichts gelaufen, weil weder die Verwaltung, noch die Parteien, noch die Bürger Interesse gezeigt hätten. Nicht auszuschließen ist auch politischer Opportunismus oder in bestimmten Bereichen eine Form von political correctness und Anlehnung an den aus der Zivilgesellschaft kommenden partizipativen Zeitgeist. Dieser wurde vor allem in der starken Zunahme von Volksbegehren und Volksentscheiden sichtbar, hatte aber fast gar nicht einzelne Unternehmen zum Ziel. Womöglich kann auch die Erwartung eine Rolle spielen, mit integrierender „sanfter“ Bürgerbeteiligung die Lust auf „harte“, womöglich politisch-administrativ unangenehme Bürgerentscheide zu dämpfen.

Herzberg unterscheidet bei der Beteiligung die qualitativ abgestuften Wege Information, Konsultation, Entscheidung. Sehr viel weiter geht die bereits 1969 von Arnstein aufgestellte Abstufung nach Nicht-Information (Manipulation), Information, Konsultation, inszenierte Mitwirkung, Abgabe von Macht, Bürgermacht (zitiert nach Nanz/Fritsche, S. 23). Als Kriterien für die Throughput-Legitimation benennt Herzberg weiter die Zusammensetzung der Kontrollgremien, die Existenz zusätzlicher Kontrollverfahren und die Kooperationsbereitschaft der beteiligten Akteure.

Die von Herzberg herangezogenen vier Praxisbeispiele Potsdam, Berlin, Münster und Norderstedt zeigen, dass eine seiner den Kontrollbedarf begründenden Eingangsthemen, nämlich dass mit der Organisationsprivatisierung gegenüber dem Eigenbetrieb und der Anstalt öffentlichen Rechts ein Kontrollverlust (insbesondere der Mandatsträger) verbunden sei, nicht zutreffen muss. Die Stadtwerke Münster als GmbH haben den Aufsichtsrat mit 18 Mitgliedern so groß besetzt, dass zumindest eine ausgewogene politische Repräsentanz möglich wird, ganz im Unterschied zu den Stadtwerken Potsdam. Darüber hinaus erlaubt eine von Herzberg „Konsultationspyramide“ genannte Verkoppelung des Aufsichtsrates mit Sprechern der Parteien und den Ratsfraktionen sowie umgekehrt eine Beobachtung der Ratssitzungen durch die Stadtwerke eine weitgehende Informations- und Abstimmungsichte in der Entscheidungsfindung. Die Stadtwerke laden Kritiker ausdrücklich ein, allerdings haben sie es nicht mit organisierten Bürgergruppen zu tun.

Dass solche explizit von Informations- und Kontrollmöglichkeiten ferngehalten werden können und sollen, belegt das Beispiel der BWB, die als Anstalt öffentlichen Rechts obendrein damit glänzt, Mandatsträger aus den Aufsichtsorganen von BWB und ebenso aus der Berlinwasser Holding GmbH fernzuhalten. Wie der von den BWB installierte Kundenbeirat arbeitet und sich gegenüber der erfolgreichen Bürgerinitiative „Berliner Wasserrat“ darstellt, findet sich im Protokoll einer gemeinsamen Sitzung: <http://www.berliner-wasserrat.de/#%22Protokoll%22>

An den vier kommunalen Beispielen entwickelt Herzberg eine Typologie demokratischen Mehrwerts in Stadt- und Wasserwerken, die er Bürgermeister-Modell, kommunikativer Dienstleister und partizipatives Unternehmen nennt (S.129 ff). Hierbei handelt es sich um sogenannte Idealtypen, in denen die wesentlichen Merkmale konzentriert sind. Beim Bürgermeister-Modell à la Berlin (auch Vorentscheider-Variante genannt) wird nur ein kleiner Kreis von Akteuren einbezogen, die hinter verschlossenen Türen tagen. Rathauspitze und Unternehmensführung halten sich ansonsten nur an die Kontrollgremien. Das mindert die Risiken politischer Herrschaftsausübung, bietet allerdings kaum Ansätze für den Transaktionsmehrwert, der im elitären politischen Grundverständnis allerdings auch gering bewertet wird.

Der kommunikative Dienstleister erzeugt die erstrebte Legitimation vor allem durch die Einbindung der Mandatsträger, wobei im Idealfall alle Fraktionen des Gemeinderates eingebunden werden. Außerdem werden Dialogforen für Mandatsträger angeboten, die nicht in den Kontrollgremien vertreten sind. Die Bürgerschaft wird zu Kundenforen und Kundenbeiräten eingeladen. Ihre Beteiligung reicht bis zur Kontrollebene des Dialogs. Die Bürgerforen richten sich an einzelne Bürger/innen, nicht an Gruppen. Informationen über Preise, Sponsoring (Sonderfall Potsdam) und anderer vertrauensbildende Maßnahmen werden regelmäßig gegeben. Dieser Idealtyp ist auch in einer GmbH möglich. Ihm kommen die Stadtwerke Münster am nächsten.

Das partizipative Unternehmen zeichnet sich dadurch aus, dass nicht nur Mandatsträger in die Kontrolle eingebunden werden, sondern auch organisierte Bürger/innen an zentraler Stelle der Unternehmenskontrolle sitzen und in Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Dies kann auch die Arbeitnehmervertretung einschließen. Auch die Bürgerschaft kann über Informationen einbezogen werden, die eine gewisse Kontrolle ermöglichen. Außerdem können Beiräte und Foren bestehen, die auch für nicht organisierte Bürger/innen zugänglich sind. Hinsichtlich der Rechtsform gibt es eine Präferenz für die öffentliche Organisationsform. Unter den Fallbeispielen kommt hier das nicht ausgeführte Modell Eau de Paris mit dem Observatoire, einer Kommission des Gemeinderates, die korporatistisch besetzt ist und auch Bürgerbewegungen einbezieht, am nächsten.

Herzberg untersucht im Weiteren (abstrakte) Szenarien, in denen vor allem in Krisensituationen und von außen herangetragenen Herausforderungen durch die Wahl einzelner Beteiligungsformen ein demokratischer Mehrwert erreicht werden kann. Für den Anspruch von Bürgerbewegungen, an Entscheidungen beteiligt zu werden, also bis in die institutionelle Machtebene vorzudringen, hält er das partizipative Unternehmen für am besten geeignet, eventuell auch in Mischtypen, wenn Beiräte mit bestimmten Kompetenzen ausgestattet werden. Kundenforen hält er allerdings bei Bürgerbewegungen für wenig akzeptanzfördernd, was offenbar auf Berliner Erfahrungen zurückgeht.

Das gewonnene Instrumentarium wendet Herzberg sodann auf den Fall von Rekommunalisierungen an. Er fragt, ob der mit der Organisationsprivatisierung verbundene Bruch an demokratischer Kontrolle durch Verselbständigung, den er allerdings im Laufe seiner Untersuchung erheblich relativiert hat, bei Rekommunalisierungen abgeschwächt werden kann. Eine Organisationsprivatisierung muss nicht zwangsläufig zu einer Oligarchisierung der lokalen Demokratie führen, sondern kann, so gewollt, die repräsentative Demokratie stärken und eventuell auch ihre Weiterentwicklung zu einer partizipativen Demokratie fördern (S. 142).

Inwieweit die anschließend von Herzberg angestellten Überlegungen über den Charakter und den Nutzen oder Schaden der sogenannten Principal-Agent-Theorie im Rahmen der Diskussion um (bessere) Corporate Governance hier sinnstiftend sind, kann nicht ohne ausgreifende Erörterung beantwortet werden. Prozessual ist sie nur am Rande bedeutsam, weil sie sich vor allem auf die Akteure an der Spitze konzentriert. Ein grundsätzliches Problem taucht allerdings dabei auf, nämlich die Frage, wie sich in Kontrollgremien die Macht oder der Einfluss verteilt. Das gilt im Übrigen nicht nur für Unternehmen und den Politikbereich, sondern auch für zivilgesellschaftliche Gruppen oder speziell geschaffene Foren und Beiräte.

Oligarchisierung, um den Begriff noch einmal zu verwenden, kann sich in allen Organisationen und Gruppen entfalten. Am Beispiel der Kundenbeiräte haben verschiedene Autoren darauf hingewiesen, dass sowohl die Qualifizierung als auch die Besetzungsdauer zu einer Verfestigung der Teilnehmer und damit sogar eher zu einer Affinität zum Unternehmen/Politik als zur Bürgergesellschaft führen können. Ämterrotation wie in der Frühgeschichte der Grünen ist dagegen nur begrenzt wirksam, zumal damit der durchaus wünschenswerte Aufbau einer qualifizierten Gegenmacht erschwert wird.

Eine weitere in der Praxis unterschiedlich beantwortete Frage lautet, ob Bürgerforen, Beiräte und andere Formen der Beteiligung von außen moderiert werden können oder sollen. In vielen Fällen wird dies bejaht, wobei nicht zu übersehen ist, dass dabei auch Interessen der moderierenden Einzelpersonen oder beauftragten Agenturen ins Spiel kommen. Ein Vorteil dürfte darin liegen, dass sich moderierte Gruppen eher konzentrieren können und Konflikte leichter lösbar sein dürften. Hinsichtlich der Wirksamkeit von Bürgerbeteiligung geht Herzberg sogar davon aus, dass sich organisierte Bürgergruppen auch an Parteien wenden könnten.

Die Frage, ob ein Mehrwerttransfer zwischen den beschriebenen drei Formen möglich ist, also in dem von anderen Autoren so genannten dialogischen Prozeß, ist im Grundsatz zu bejahen. Die Akteursgruppen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft hängen bei der Fragen der Bürgerbeteiligung mehr oder weniger eng zusammen. Häufig wird dabei die starke Stellung der Verwaltung unterschätzt. Ihre Einbindung ist leichter, wenn ihr durch stärker geregelte und verbindlich gemachte Verfahren bis hin zur Aufnahme in Gemeindefestsetzungen die dauerhafte Einbindung der Bürgerschaft in Planungs- und Entscheidungsprozesse verständlicher und schmackhafter gemacht wird.

Andererseits sind auch Anforderungen an die Kontrollorgane selber zu stellen. Eine Kritik lautet: Öffentliche Unternehmen verfügen heute mehrheitlich über zu wenig klare Zielvorgaben der politischen Behörden. Die Kontrollorgane öffentlicher Unternehmen spiegeln den inhärenten Konflikt zwischen Markt (Gewinnerzielung) und Politik. Insoweit sind sie anspruchsvoller und komplexer als ihre rein privaten "Kollegen". Darüber hinaus sind sie oft zu wenig bewusst in Bezug auf die Zielerreichung und Kontrolle organisiert. Dies betrifft ihre Besetzung, ihre Aufgaben, ihre Verantwortung, ihre Rolle im Unternehmen, und nicht zuletzt die Evaluation ihrer Leistung.

Schließlich weist auch Herzberg darauf hin, dass bei einem weiter gefassten Anspruch auf Bürgerbeteiligung nicht nur die institutionelle Anbindung in entscheidungsrelevante Prozesse, sondern auch die Formulierung von Zielen für die Unternehmen und den Bereich der Gestaltung politischer Rahmenbedingungen hinzu kommen müsste. Die Berliner Wassercharta wäre dafür ein Beispiel, das eine Reihe von herausfordernden Ansprüchen formuliert. Sie laufen bei voller Umsetzung auf eine Systemveränderung kommunaler Wasserversorger und ihrer Einbindung in Politik und Gesellschaft hinaus: http://www.berliner-wasserrat.de/Unterlagen/Wasserchartav4_Lesefassung.pdf

Die verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligung sind ganz unterschiedlicher Kritik ausgesetzt. Manchen erscheint alles unterhalb einer echten Machtteilhabe der Bürger als „Legitimationsfassade“ (Nicke), als kosmetisch, dekorativ und paternalistisch. Andere sind bereits mit regelmäßigen strukturierten Informationen seitens Politik und Unternehmen zufrieden, weil ihnen das zur Akzeptanz der Unternehmen und ihrer Leistung genügt. Aktive Kommunen wiederum sehen ihre Bürger noch nicht auf der Höhe ihrer Ansprüche und Angebote auf Beteiligung. Hier eine genauere Antwort zu finden, würde heißen, den Bogen vom persönlichen Temperament bis hin zum Demokratieverständnis zu spannen, ohne einen verbindlichen Konsens zu erreichen. Das erinnert an die Erfahrung, dass Demokratie auch anstrengend sein kann.

Literatur:

Carsten Herzberg: Legitimation durch Beteiligung .Stadt- und Wasserwerke in Frankreich und Deutschland, VSA Verlag Hamburg 2015

Patrizia Nanz/Miriam Fritsche: Handbuch Bürgerbeteiligung, Hrsg. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2012 (Print vergriffen, Download als E-Book möglich
<http://www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe/76038/handbuch-buergerbeteiligung>

Katrin Nicke: Auswirkungen von Bürgerbeteiligung auf die Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge: Eine Fallstudie zu Partizipationsmodellen auf kommunaler Ebene am Beispiel von Wasserversorgungsunternehmen.
Bachelor-Thesis im Studiengang Politik- und Verwaltungswissenschaft an der FernUniversität in Hagen, 2015

Anhänge/Links:

<https://www.boell.de/sites/default/files/stadtbeteiligt.pdf> („Stadt beteiligt“ – Fachtagung der Heinrich-Böll-Stiftung am 20./21.Juni 2014 in Berlin, Zusammenfassung praktischer Erfahrungen aus Städteberichten – u.a. Bonn und Leipzig - und Links für Audio-Files zu den Vorträgen)

<http://www.staedtetag.de/fachinformationen/staedtetag/067856/index.html> („Thesen zur Weiterentwicklung lokaler Demokratie - Bürgerbeteiligung als Chance“ begreifen vom November 2013. Link zum 6-seitigen Grundsatzpapier)

https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=13023&ver=8&val=1302 (NRW-Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung vom 13. Dezember 2011; im Wesentlichen Bürgerbegehren und seine Grenzen)

<http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/> (Fertige kommunale Leitlinien sowie Verfahren und aktuelle Prozesse zur Leitlinienerstellung. Insgesamt 50 Orte)

http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/2_2016/nbb_beitrag_bock_reimann_160715.pdf (Erste Evaluierung zum Projekt Bürgerbeteiligung in Potsdam, 10/2016)

http://www.heidelberg.de/hd_Lde/HD/Rathaus/Buergerbeteiligung.html (Beschreibung mit Link zu „Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung“ aus 2012, fortgeschrieben 2015, siehe nächster Link)

http://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents_E-883021685/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12_pdf_Buergerbeteiligung_Leitlinien_Komplettfassung.pdf
(Ausführliche Darstellung der Ziele, Maßnahmen und Verzahnung von realen und möglichen Projektabläufen, u.a. Mustergeschäftsordnung für „projektbezogene Koordinationsbeiräte“)

<http://www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/methoden-verfahren/methoden-verfahren-von-a-bis-z/> (Methoden und Verfahren der Bürgerbeteiligung, Praxisbeispiele mit weiteren Links)

Bürgerbeteiligung mit Schwerpunkt Bürgerhaushalte:

<http://stadtwerke-marburg.de/umweltschutz0.html> (Beschreibung Organisation und Aufgaben von Bürgerhaushalten)

<http://www.buergerhaushalt.org/de/article/buergerhaushalte-und-rechenschaft-handreichung-mit-praxistipps-veroeffentlicht> (Überblick mit Link zum Download Handreichung, siehe unten)

http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Handreichung_Rechenschaft_bei_Buergerhaushalten_-_August_2016.pdf (Einführung und Praxistipps)

<https://www.wuppertal.de/microsite/buergerbeteiligung/content/Buergerhaushalt.php> (Europäisches Modellprojekt Bürgerhaushalt EMPATIA, Beschreibung)

https://www.wuppertal.de/microsite/buergerbeteiligung/medien/bindata/2016-10-04_Planungsworkshop_Auswertung_1.pdf (Zusammenfassung Workshop Bürgerhaushalt 9/2016)

http://www.bonn.de/rat_verwaltung_buergerdienste/buergermitwirkung/leitlinien_buergerbeteiligung/index.html?lang=de (Leitlinien Stadt Bonn, Stand Januar 2015)

http://www.bonn.de/rat_verwaltung_buergerdienste/buergermitwirkung/buergerbeteiligung_haushalt/index.html?lang=de (Vorschläge zum Haushalt 2017/2018. Aktualisierung 6.10.2016. 32 Vorschläge wurden eingereicht, davon kommen 25 in die Haushaltsberatungen)

<http://www.safe2drink.eu/wp-content/uploads/2016/07/DWD-evaluation-report-Main.pdf>

Auf Seite 110 Report über die Zufriedenheit der Kunden mit Informationen über Trinkwasserqualität im Rahmen einer von der EU beauftragten Studie über die Auswirkungen der „EU-Richtlinie über Trinkwasser für den menschlichen Gebrauch“, veröffentlicht 2016. Zitat: „51% of consumers who responded to the stakeholder survey carried out for this study indicated that information provisions are inadequate and only 17% judged that information provisions are adequate, with a somewhat higher percentage of satisfied consumers in “old” MS compared to “new” MS. Of the 27 countries included in the survey, in three countries the share of unsatisfied consumers is more than 75%, in nine this percentage is between 50% and 75%, in four this percentage is between 25% and 50%, and one the percentage is lower than 25%. The main reasons of unsatisfied consumers is that they can't find information on the quality of water and it is often not clear to them what is paid for . Apart from providing information through water bills, consumers would like to receive information through social media“