



Universität Potsdam



Michael Stöckel

## Verbesserte Legitimation von Stadtwerken durch Bürgerbeteiligung

Von Public-Private-Partnership zu  
Public-Citizen-Partnership?





# POWER TO THE PEOPLE

DER ZUGANG ZU STROM IST EIN GRUNDBEDÜRFNIS, DAS NICHT ZUM LUXUSGUT WERDEN DARF. DIE ENERGIEVERSORGUNG IST ZU WICHTIG, UM IHRE AUSGESTALTUNG DEN PROFITINTERESSEN GROSSER KONZERNE ZU ÜBERLASSEN. VATTENFALL SETZT WEITER AUF KOHLE UND ATOM, WIR SETZEN AUF 100 % ERNEUERBAR. FÜR EIN STADTWERK UND STROMNETZ IN DER HAND DER BERLINER\*INNEN. **ABSTIMMEN GEHEN - ENERGIEVERSORGUNG VERGESELLSCHAFTEN.** [HTTPS://FELS.NADIR.ORG/DE/ENERGIE](https://fels.nadir.org/de/energie)

**AM 3.11. JA! ZU STADTWERK & STROMNETZ**

*Michael Stöckel*

# Verbesserte Legitimation von Stadtwerken durch Bürgerbeteiligung

*Von Public-Private-Partnership zu Public-Citizen-Partnership?*

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet  
über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

**Universitätsverlag Potsdam 2019**

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam  
Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: -2292  
E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto:verlag@uni-potsdam.de)

Die Schriftenreihe KWI-Arbeitshefte wird herausgegeben vom  
Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam.

Masterarbeit, Universität Potsdam, 2014

Dieses Werk ist unter einem Creative Commons Lizenzvertrag lizenziert:  
Namensnennung 4.0 International

Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Bildquelle Innentitel:

FELS (2013) Plakat zum Volxentscheid Neue Energie für Berlin 03.11.2014.

Für Eine Linke Strömung. <https://fels.nadir.org/de/material/plakate-zum-volxentscheid>

Satz: Elisabeth Döring, wissen.satz

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

ISSN (print) 1616-8127

ISSN (online) 2191-6713

ISBN 978-3-86956-474-6

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam:

<https://doi.org/10.25932/publishup-43172>

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-431722>

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
1. Bürgerbeteiligung als neue Möglichkeit der Legitimation für Stadtwerke	9
2. Methode: Qualitative Fallanalyse und Fallvergleich	15
2.1 Kriterien der Fallauswahl	17
2.2 Vorgehen: Experteninterviews und Dokumentenanalyse	19
3. Die Besonderheit der kommunalen Wirtschaft: Der öffentliche Zweck	21
3.1 Schrankentrias: Öffentlicher Zweck, Leistungsfähigkeit und Subsidiaritätsklausel	24
3.2 Der öffentliche Zweck kommunalen Wirtschaftens	24
3.3 Öffentlicher Zweck kommunaler Energiestadtwerke	27
3.4 Legitimationsprobleme kommunalen Wirtschaftens?	29
4. Handlungsbedingungen der Stadtwerke im Energiebereich	35
4.1 Energiesektor im Wandel: EU-Deregulierung und Marktliberalisierung	35
4.2 Öffentliche Unternehmen in der Privatrechtsform der GmbH	40
5. Legitimationsformen	45
5.1 Input-Legitimation: Information, Deliberation und Mitbestimmung	48
5.2 Throughput-Legitimation: Transparenz und Zurechnungsfähigkeit	49
5.3 Output-Legitimation: Effektives Lösen kollektiver Probleme	50
6. Partizipation und Bürgerbeteiligung am kommunalen Unternehmen	51
7. Bürgerbeteiligung Stadtwerke Wolfhagen	57
7.1 Tabellarische Chronik der Beteiligung der Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen an den Stadtwerken Wolfhagen	57
7.2 Zusammenfassung der Beteiligung der Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen an den Stadtwerken Wolfhagen	59
7.3 Hauptmerkmale der Satzung der Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen	67
7.4 Verbesserte Legitimation der Stadtwerke Wolfhagen durch Bürgerbeteiligung?	72
7.5 Zwischenfazit und Kritik des Bürgerbeteiligungsmodells der Stadtwerke Wolfhagen	84

8.	Bürgerbeteiligung Stadtwerke Potsdam	89
8.1	Tabellarische Chronik der jüngsten Entwicklungen der Stadtwerke Potsdam	90
8.2	Zusammenfassung der jüngsten Entwicklungen der Stadtwerke Potsdam	91
8.3	Legitimationsprobleme der Stadtwerke Potsdam: Anschuldigungen, Kundenverluste und die <i>Public-Private-Partnership</i>	94
8.4	Verbesserte Legitimation der Energie und Wasser Potsdam durch Bürgerbeteiligung?	101
8.5	Resümee der Versuche der Bürgerbeteiligung der Stadtwerke Potsdam	110
9.	Fallvergleich: Krisenbewältigung einerseits und Legitimationsvorbau andererseits	113
10.	Fazit	117
	Darstellungsverzeichnis	121
	Literaturverzeichnis	123
	Anhang	135



Foto: Mark von Wardenburg,  
Kopf & Kragen Fotografie

## Michael Stöckel

Michael Stöckel, geboren 1987 in Erlangen, absolvierte an der Maastricht University zunächst den Bachelorstudiengang European Studies, welchen er 2011 mit dem Bachelor of Arts abschloss. Sein Masterstudium der Verwaltungswissenschaft an der Universität Potsdam und an der Université Libre de Bruxelles beendete Michael Stöckel 2015 mit der Erlangung des Master of Arts.

Seitdem ist er in der Berliner Verwaltung und in der Beratung für politische Kommunikation tätig.



# Abkürzungsverzeichnis

AktG	Aktiengesetz
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BEG	Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen eG
BI	Bürgerinitiative
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
EEG	Erneuerbare Energien Gesetz
eG	eingetragene Genossenschaft
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EWP	Energie und Wasser Potsdam GmbH
GenG	Genossenschaftsgesetz
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend der Gesellschaft mit beschränkter Haftung
KAGB	Kapitalanlagegesetzbuch
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PCP	Public-Citizen-Partnership
PPP	Public-Private-Partnership
Stasi	Ministerium für Staatssicherheit der DDR
SVV	Stadtverordnetenversammlung/Stadtrat
SWP	Stadtwerke Potsdam GmbH
SWW	Stadtwerke Wolfhagen GmbH
vgl.	vergleiche
VgMvG	Verbandsgemeinde- und Mitverwaltungsgesetz



# 1. Bürgerbeteiligung<sup>1</sup> als neue Möglichkeit der Legitimation für Stadtwerke

Die Stadtwerklandschaft hat in den vergangenen zwanzig Jahren einen großen Umbruch erfahren. Im Energiesektor wurde ein EU-weiter Binnenmarkt für Strom und Gas geschaffen. Und ab dem Ende der neunziger Jahre führte auch der Umbau im öffentlichen Bereich, der vom Neuen Steuerungsmodell vorangetrieben wurde, zu einer formellen Privatisierung von ehemals staatlichen oder kommunalen Unternehmen. Für den Energiesektor ist es heute charakteristisch, dass fast alle kommunalen Unternehmen (97 Prozent) organisatorisch privatisiert<sup>2</sup> sind. Im Wasser- und Abwasserbereich ist dies hingegen anders, hier trifft dies nur auf rund die Hälfte der kommunalen Unternehmen zu. Ein Effekt dieser organisatorischen Ausgliederung in die Privatrechtsform der GmbH ist, dass sich die Unternehmen von der Führung der Kommune verselbstständigen, denn die unternehmerische Unabhängigkeit von politischer Steuerung wird als Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit und den wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens gesehen, um für die Stadt als Eigentümer Überschüsse zu erwirtschaften. Aus sozialwissenschaftlicher und ordnungspolitischer Sicht begründet die ausschließliche Orientierung der kommunalen Wirtschaft auf das Gewinnziel ein Legitimationsproblem, da im Ursprung die wirtschaftliche Betätigung der Kommune durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt werden muss. Die Gewinnorientierung und die Abwesenheit von politischer Steuerung führt zu einer „Delegitimierung des kommunalen Wirtschaftens“ (Edeling, 2009). Demnach verschwinden die Grenzen zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen und die unternehmerische Unabhängigkeit geht auf Kosten einer politischen Zielsetzung gemäß einer Gemeinwohlorientierung. Dieses Legitimationsdefizit ist auch ordnungspolitischer Natur. Nach kommu-

---

1 In der vorliegenden Arbeit wird zugunsten des Leseflusses immer nur die männliche Form im Sinne des generischen Maskulinums verwendet, gemeint sind jedoch jeweils beide Geschlechter.

2 Anteil der kommunalen Unternehmen in größeren Städten (ab 50.000 Einwohnern), die in privater Rechtsform (GmbH, AG) organisiert sind (Herzberg/Boede/Meyerhöfer/Schliepe, 2008: 6; Richter/Edeling/Reichard, 2006).

nalrechtlicher Auffassung muss das kommunale wirtschaftliche Engagement mit einem öffentlichen Zweck gerechtfertigt sein. Die Frage, die diese Arbeit folglich inspiriert hat, ist, ob mehr Bürgerbeteiligung am kommunalen Unternehmen diesem diagnostizierten Legitimationsdefizit entgegenwirken kann und ob es das Legitimationsdefizit gar aufzulösen im Stande ist.

Nun ist die Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung schon länger kein außergewöhnliches Ansinnen mehr und gerade auf der kommunalen Ebene werden seit Jahren Bürgerbeteiligungsinstrumente erprobt und die Sammlung an Partizipationsformen erweitert. Im Zuge der Rekommunalisierungsdebatten von Stromnetzen wurde auch die Bürgerbeteiligung an kommunalen Unternehmen in die Diskussion miteingebracht. Die Mitbestimmung an der Art des Produzierens und Verbrauchs stand im Elektrizitätsbereich wieder zunehmend in der politischen Auseinandersetzung. Die wichtigste Politisierung der vergangenen Jahre ist wohl die Forderung nach einem beschleunigten Ausbau von erneuerbaren Energien. Diese erneuerte Forderung war die Folge des Wiedereinstiegs in den Atomausstieg nach dem Reaktorgau von Fukushima im Jahre 2011. Im Rahmen des Erneuerbaren Energien Gesetzes (EEG) wird auch die Verteuerung der Strompreise und die sozialen Folgen für die Bezahlbarkeit von Strom diskutiert. Der Energiesektor und die Bürgerbeteiligung sind auch insofern interessant, da, um im Sinne von Jens Libbe (2013:22) vom Deutschen Institut für Urbanistik zu sprechen, die Energiewende, durch die Dezentralität und Anpassbarkeit vor Ort, vor allem die kommunale Ebene beansprucht.

Die privatrechtliche Organisationsform, in der die Stadtwerke verfasst sind, sieht jedoch eine politische Steuerung nicht vor. Und damit weisen die Geschäftsführer jegliche politische Willensbekundung mit der Argumentation zurück: „Rechnet es sich, machen wir es. Rechnet es sich nicht, machen wir es nicht“ (Edeling, 2004:158). Selbst die Kontrolle des formell privatisierten öffentlichen Unternehmens ist über die Stadtratsmitglieder im Aufsichtsrat nur eingeschränkt möglich. Die Aufsichtsratsmitglieder unterliegen der Verschwiegenheitspflicht bei Unternehmensgeheimnissen und dürfen selbst mit ihren Fraktionskollegen im Stadtrat Vertrauliches nicht teilen. Diese Situation wirft die angesprochenen Legitimationsfragen der Stadtwerke auf. Was können nun die Instrumente der Bürgerbeteiligung an Stadtwerken bewirken, um das Legitimationsdefizit anzugehen? Um dieser Frage nachzugehen werden in dieser Arbeit zwei Fälle qualitativ analysiert und verglichen.

Die Stadtwerke Wolfhagen (SWW) beteiligten im Jahr 2012 die Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen (BEG) an ihrem Stadtwerkeunternehmen mit 25 Prozent der Anteile. Somit kann potentiell jeder Energiekunde der SWW ein Mitglied der BEG werden und fortan „mitgestalten und mitprofitieren“ (BEG, 2012:1). An diesem Fall kann bereits gesehen werden, dass unter Bürgerbeteiligung die Stadtwerke neben der partizipatorischen Beteiligung auch die finanzielle Beteiligung zählen. Die SWW haben nicht aus der Motivation eines drohenden Legitimationsverfalls heraus die Bürger Wolfhagens beteiligt. Hintergrund der Beteiligung der BEG an den SWW ist einerseits die Herstellung von Akzeptanz für einen stadtnahen Windpark und andererseits die Kapitalgenerierung für dieses Windenergieprojekt.

Der zweite Fall, die Stadtwerke Potsdam (SWP), kam auf denkbar andere Weise dazu, Instrumente der Bürgerbeteiligung einzuführen. Hier wird argumentiert, dass dies aus einer Legitimationsschwäche der SWP insgesamt hervorgeht, die sich aus verschiedenen Quellen speist. Zum einen geriet die SWP, wie es hier zusammengefasst werden soll, aus verschiedenen Vorwürfen der Intransparenz in eine Art PR-Krise. Zweiter Effekt ist, dass die Energietochter der SWP, die Energie und Wasser Potsdam (EWP), mit einem zunehmenden Kundenverlust zu recht kommen musste. Und zuletzt wird hier argumentiert, dass sich die *Public-Private-Partnership* (PPP) der EWP ebenfalls legitimationsmindernd auf das kommunale Unternehmen auswirkt.

Jeder dieser Fälle ist eingehend qualitativ mit einer breiten Quellenbasis analysiert worden und insgesamt wurden zu beiden Fällen acht persönliche und ein Interview am Telefon durchgeführt. Der Zustand der Legitimation wird im Kontext analysiert, was bedeutet, dass eine historische- und Akteur-zentrierte Analyse vorgenommen wird. Es werden dabei die einzelnen Instrumente der Bürgerbeteiligung betrachtet und die theoretische Auswirkung auf die verschiedenen Phasen der Legitimation geprüft, die Input-, Output-, und Throughput-Legitimation. Zur Beantwortung der aufgeworfenen Frage ist die Arbeit folgendermaßen gegliedert:

Im Anschluss an diese Einleitung folgt in 2. eine Beschreibung der verwendeten Methode der qualitativen Fallanalyse und des Fallvergleichs. Außerdem werden die Kriterien, die die Fallauswahl, der oben bereits eingeführten Fälle, transparent gemacht und das Vorgehen in der Recherche erläutert.

In Abschnitt 3. *Die Besonderheit der kommunalen Wirtschaft*, wird die Versorgung der Bürger mit Strom als kommunale Aufgabe der Daseinsvorsorge, im Sinne der Bundesrepublik als sozialen Bundesstaat,

herbeigeführt, um daran anknüpfend die Voraussetzung für die wirtschaftliche Betätigung der Kommune herauszuarbeiten. Dabei soll vor allem die mangelnde Orientierung der Unternehmen auf einen öffentlichen Zweck, in Anlehnung an Edeling (2004, 2009), kritisiert werden. Die Diskussion der Abwesenheit einer gemeinwohlorientierten Steuerung der kommunalen Unternehmen, mündet dann in der Herausarbeitung der Delegitimierung der Stadtwerke.

Im darauf folgenden Teil, 4. *Handlungsbedingungen der Stadtwerke im Energiebereich*, wird an erster Stelle die Entstehung des EU-Binnenmarkts für Elektrizität geschichtlich eingeordnet. Daran anschließend wird die privatrechtliche Organisationsform der GmbH als zweite wichtige Rahmenbedingung der Stadtwerke diskutiert. Hier soll vor allem die Unterschiedlichkeit der öffentlichen Rechtsform, gegenüber der GmbH in Bezug auf Informations-, Kontroll-, und Weisungsrechte der Stadtratsmitglieder, diskutiert werden.

In 5. *Legitimationsformen* soll der vieldeutige Begriff der Legitimation für diese Untersuchung anwendbar gemacht werden. Dies geschieht in Anlehnung an Scharpf (1999), Haus und Heinelt (2005) mit deren Unterscheidung der verschiedenen Legitimationsformen in Input-, Throughput-, und Output-Legitimation.

Nachdem die Legitimation für die Untersuchung operationalisiert ist, muss dies ebenfalls mit dem Begriff Bürgerbeteiligung vorgenommen werden. In 6. *Partizipation und Bürgerbeteiligung am kommunalen Unternehmen* wird versucht der vielseitigen Verwendung des Begriffs habhaft zu werden, um dann herauszuarbeiten, was die Kriterien sind, wonach die Qualität von Bürgerbeteiligung bewertet werden kann.

In den beiden darauffolgenden Abschnitten, 7. *Bürgerbeteiligung der Stadtwerke Wolfhagen* und 8. *Bürgerbeteiligung der Stadtwerke Potsdam*, wird dann die eigentliche Analyse der Beteiligungsinstrumente der jeweiligen Fälle stattfinden. Wobei zuerst eine jeweilige Kontextanalyse versucht, den Zustand der Legitimation des Stadtwerks darzustellen. Darauf aufbauend werden dann die jeweiligen Instrumente der Bürgerbeteiligung einer Legitimationsform zugeordnet und der theoretische Effekt auf die Legitimation diskutiert.

Im Anschluss daran werden beide Fälle in Teil 9. verglichen, dabei soll vorerst die Einschränkungen der Vergleichbarkeit thematisiert werden. So besitzen beide Stadtwerke denkbar unterschiedliche Voraussetzungen zu dem Zeitpunkt, da sie die Bürger beteiligen wollen. Dieser Umstand macht die Erkenntnisse aus einem Vergleich der jeweiligen Legitimationseffekte jedoch nicht unbrauchbar.

Abschließend soll die Frage der Legitimationskrise der Stadtwerke und die Effekte der Bürgerbeteiligung auf die Legitimation resümiert werden. Auch soll die aufgeworfene Frage aus dem Untertitel der Arbeit beantwortet werden, ob eine Abkehr von der PPP hin zu einer neuen bürgerschaftlich-öffentlichen Zusammenarbeit in Zukunft zu erwarten ist. Das Beteiligungsmodell der SWW inspirierte die Begriffsschöpfung der Public-Citizen-Partnership (PCP). Gleichzeitig erlebt die PPP zunehmend eine Diskreditierung im öffentlichen Diskurs. Dabei ist es wenig wahrscheinlich, dass viele Stadtwerke dem Beteiligungsmodell der SWW folgen werden und Anteile an eine Energiegenossenschaft verkaufen, da dies auf spezifische lokale Gegebenheiten gründet. Dennoch soll dieses Phänomen im abschließenden Teil in die weitere Diskussion um die Zukunft der Daseinsvorsorge eingebettet werden.





## 2. Methode: Qualitative Fallanalyse und Fallvergleich

In diesem Abschnitt soll zuerst die hier verwendete Methode der qualitativen Fallanalyse und des Fallvergleich beschrieben werden. Anschließend werden die Kriterien erläutert, die die Fallauswahl bestimmt haben. Die vergleichende Methode kann beschrieben werden als

*„Fachbegriff für eine Methode zum systematischen Vergleich einer begründeten Auswahl von Fällen aus einer Grundgesamtheit zum Zweck der Entwicklung und Überprüfung von Hypothesen und Sachverhalten, Vorgängen und Wechselbeziehungen zweier oder mehrerer Variablen.“ (Schmidt, 1995b:100)*

Die hier angewendete Methode ist die qualitative Fallanalyse und der Fallvergleich. Eine qualitative Analyse ist deswegen sinnvoll, da die zwei Variablen Bürgerbeteiligung und Legitimation nur schwer quantitativ zu operationalisieren sind. Der Gebrauch des Wortes Bürgerbeteiligung ist in den vergangenen Jahrzehnten und grob seit den siebziger Jahren stark angewachsen. Heute kann Bürgerbeteiligung in unterschiedlichen Kontexten viele verschiedene Bedeutungen haben. Ähnlich ist es mit der Legitimation von Institutionen: Ursprünglich wurde unter Legitimation ausschließlich die legale Machtausübung verstanden. Bei Entscheidungen hingegen, die in jüngerer Zeit getroffen wurden, hat sich dies verändert. Selbst ein Beschluss, der von einem repräsentativ-demokratischen Gremium gefällt wurde, kann wenig später und unter entsprechendem politischem Druck als illegitim erscheinen und es kann gefordert werden, einen Beschluss stärker zu legitimieren, etwa durch einen Volksentscheid. In der vorliegenden Arbeit „Verbesserte Legitimation von Stadtwerken durch Bürgerbeteiligung“ soll die Annahme überprüft werden, ob ein Stadtwerk, das viel Bürgerbeteiligung zulässt, eine bessere Legitimation aufweist als ein Stadtwerk, das weniger Bürgerbeteiligung zulässt. Bei der Operationalisierung der beiden Variablen stößt man auf gewisse Herausforderungen.

Im Abschnitt 6. *Partizipation und Bürgerbeteiligung am kommunalen Unternehmen* wird explizit auf die Variable Bürgerbeteiligung eingegangen. Jede umfangreiche Analyse eines Beteiligungsinstrumentes beinhaltet verschiedene Analysefokusse. Eine Kontextevaluation schafft

eine Übersicht über die Interessen der jeweiligen Akteure und die historischen Zusammenhänge in einem Beteiligungsprozess. Die Evaluation des Beteiligungsprozesses beinhaltet dann Fragestellungen zur Repräsentativität oder Qualität der Deliberation. Die Ergebnisevaluation prüft die Auswirkungen des Beteiligungsprozesses, dessen Effektivität und Effizienz oder den Erkenntnisgewinn (Kersting, 2008:281).

Bei der Variablen Legitimation erfolgt eine handhabbare Auftrennung in die verschiedenen Legitimationsdimensionen, wie Scharpf (1975, 1997) sie vorlegt: Input-, Output- und Throughput-Legitimation. Bevor jedoch auf die verschiedenen Dimensionen der Legitimation eingegangen wird, muss in den Abschnitten 3. *Die Besonderheiten der kommunalen Wirtschaft: Der öffentliche Zweck* und 4. *Handlungsbedingungen der Stadtwerke im Energiebereich* die Legitimationsprobleme kommunalen Wirtschaftens (Edeling, 2004) herausgearbeitet werden.

Bei der qualitativen Betrachtung der einzelnen Instrumente der Bürgerbeteiligung kann dann gesehen werden, ob die jeweiligen Prinzipien Anwendung gefunden haben und ob ein Legitimationszuwachs gemäß der Theorie erwartet werden kann. Kontrolliert werden kann dieser Legitimationszuwachs jedoch nur ungenau, denn Veränderungen der Legitimität oder der Akzeptanz von Institutionen können lediglich durch Umfragen über einen längeren Zeitraum analysiert werden. Es gibt aber andere Indikatoren, die Legitimität indirekt messen können. Hier werden Veränderungen in der Quantität der Kundenverhältnisse, als Indikator für Akzeptanz von Stadtwerken, herangezogen. Die Einwohner können, wie in 4. *Handlungsbedingungen der Stadtwerke im Energiebereich* angemerkt wird, den Stromanbieter frei wählen und somit ist ein Kundenverlust ein Indikator für schwindende Legitimität. Bei der Messbarkeit der Kundenzahlen stellen sich jedoch Probleme heraus, da die Kundenzahlen nicht veröffentlicht werden, da es sich bei den Stadtwerken um privatrechtlich organisierte Betriebe handelt. Hier muss also auch auf qualitative Aussagen aus den Interviews oder Anfragen von politischen Fraktionen im Stadtrat bezüglich der Entwicklung der Kundenzahlen zurückgegriffen werden.

Im Abschnitt 8. *Fallvergleich* sollen die Bürgerbeteiligungsinstrumente der beiden Fallstudien in ihrem Effekt auf die jeweilige Legitimation der Institution Stadtwerk verglichen werden. Das Erkenntnisinteresse der vergleichenden Methode stellt hierbei dar, dass erhofft wird Verallgemeinerungen von Zusammenhängen zu erhalten. Da die Fallzahl mit zwei Fällen äußerst gering ist, wird gesehen werden müssen, ob verallgemeinerbare Schlüsse gezogen werden können. Dies ist auch so, weil die Fälle gemäß der Theorie ausgesucht werden.

## 2.1 Kriterien der Fallauswahl

Der Fallauswahl kommt in der qualitativen Analyse eine wichtige Rolle zu. Sie ist gemäß Lijphart ein konstitutives Element der vergleichenden Methode (1971:683). Bei der vorliegenden Studie wurde eine positive Fallauswahl vorgenommen. Das bedeutet, dass beide Fälle bewusst ausgesucht werden, weil bestimmte Analyse Kriterien zutreffen. In diesem Abschnitt sollen die Kriterien, die zur Fallauswahl führten, offengelegt und begründet werden.

Das außergewöhnliche Beteiligungskonzept der Stadtwerke Wolfhagen GmbH (SWW) erregte eine größere Aufmerksamkeit, als die SWW auf dem jährlich stattfindenden Stadtwerke Branchentreffen<sup>3</sup> den zweiten Platz des Stadtwerke Awards erhielten. In 2013 stand dieser unter dem Motto „Die Energiewende konkret – Das Gelingen liegt in der Umsetzung vor Ort!“ (Trianel, 2013). Bemerkenswert war das Beteiligungskonzept der SWW deswegen, da die Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen (BEG) mit 25 Prozent an den Stadtwerken direkt beteiligt wurde und nicht wie anderenorts üblich an einzelnen Projekten im Bereich der regenerativen Energien. Außerdem ist an dem Fall interessant, dass sich bei der oberflächlichen Erstrecherche die übliche Gemengelage aus Windkraftbefürwortern und Gegnern entfaltete. Daraufhin wurde die Annahme gestellt, dass die Bürgerbeteiligung ebenfalls als Akzeptanzgenerierung für ein Windparkprojekt eingesetzt wurde.

Der Fall der Stadtwerke Potsdam GmbH wurde ausgewählt, da einerseits Potsdam der Standort der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam ist. Andererseits waren die kommunalen Betriebe schon öfter Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen der Fakultät. Dr. Carsten Herzberg untersucht mit dem Forschungsprojekt „Demokratische Kontrolle kommunaler Unternehmen“ (Herzberg, 2013b) die SWP. Bürgerbeteiligung an kommunalen Unternehmen ist ein weiterer Fokus der Studie, die demokratische Kontrolle öffentlicher Unternehmen im europäischen Kontext analysiert. Außerdem promovierte im Jahr 2010 von dieser Fakultät Dr. Peter Paffhausen, der bis 2011 die SWP und die Energie und Wasser Potsdam

---

3 Die Stadtwerke Jahrestagung wird nicht etwa vom offiziellen Branchenverband Vku organisiert, wie es vielleicht vordergründig den Anschein haben mag, sondern wird von privaten Unternehmen getragen: Der Trianel GmbH, die eine Beratungs- und Energieeinkaufsgesellschaft ist und von ungefähr 100 lokalen und regionalen Versorgern gegründet wurde. Außerdem sind in der Organisation der Tagung noch ein Beratungsunternehmen und eine Fachzeitschrift für Energie und Management involviert.

GmbH (EWP) leitete, mit seiner Dissertation „Entscheidungen über eine öffentlich private Partnerschaft“ (Paffhausen, 2010). Sein Resümee über Sonnenseiten und Schattenseiten gaben den Anstoß einer kritischen Reflexion seiner Ergebnisse bezüglich der Bürgerbeteiligung. Mit ihm wurde im Rahmen dieser Arbeit auch ein Interview geführt. Die SWP rutschten, hervorgerufen durch mehrere Vorwürfe im Jahr 2011, in eine Art PR-Krise, wodurch es zum Vertrauensverlust zwischen den Stadtverordneten und dem Stadtwerke Geschäftsführer und zu dessen Rücktritt kam. Die These bezüglich der SWP ist, dass die SWP durch Bürgerbeteiligung seit dem Jahr 2011 versucht, diese Krise hinter sich zu lassen.

An den beiden Fällen kann gesehen werden, dass es nicht nur darum geht die Legitimität zu verbessern, die vermeintlich durch die mangelhafte Grenzziehung zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen verloren gegangen ist, sondern es geht darüber hinaus bei der SWW um Legitimitätsbeschaffung und Akzeptanzgenerierung für ein Windparkprojekt und bei der SWP um Legitimitätsverbesserung im Sinne einer Krisenbewältigung. Die beiden Fälle verlangen auch anderweitig eine jeweils angepasste Behandlung, denn die zugängliche Quellenlage stellte sich unterschiedlich dar.

Zu dem Beteiligungsmodell in Wolfhagen hat noch keine öffentlich zugängliche wissenschaftliche Aufarbeitung stattgefunden. Es gibt einiges an zugänglichem Material der Öffentlichkeitsarbeit der BEG und der SWW und auch das Onlinearchiv einer Regionalzeitung, die Hessisch-Niedersächsische-Allgemeine, mit einer Redaktion in Wolfhagen, die ausführlich über die Vorkommnisse berichtet. Jedoch wurde es für die Analyse der Beweggründe der Bürgerbeteiligung als wichtig erachtet, sechs Interviews vor Ort und ein kürzeres am Telefon zur Klärung von Nachfragen durchzuführen.

In Wolfhagen wurden daher sieben der insgesamt neun Interviews geführt. Dieses Ungleichgewicht kommt dadurch zustande, dass für den Fall der SWP mehr öffentlich zugängliche Quellen verfügbar waren und es daher als ausreichend erachtet wurde, lediglich zwei Interviews zu führen. Die Quellensuche im Internet wurde durch Besuche im Stadtarchiv Potsdam ergänzt, da die Sitzungsprotokolle, kleine Anfragen und Beschlüsse der SVV nicht im Internet zugänglich waren. Im Archiv konnten auch nur die Dokumente eingesehen werden, die aus öffentlichen Sitzungen der SVV stammen.

## 2.2 Vorgehen: Experteninterviews und Dokumentenanalyse

Die qualitative Fallanalyse lässt einen fruchtbaren Methodenpluralismus zu (Alemann/Ortlieb, 1975:169). Die Experteninterviews bilden dabei die Hauptquelle für die vorgenommene Analyse. Insgesamt wurden acht persönliche und ein Interview zur Klärung von Nachfragen am Telefon durchgeführt. Eine Liste der Gesprächspartner und deren Funktion ist im *Anhang #1 Liste der Interviewpartner* dieser Arbeit angehängt. Ebenso können die Leitfäden für die Gespräche in *Anhang #2* für den Wolfhager Fall und in *Anhang #3* für den Potsdamer Fall eingesehen werden. Die interviewten Personen arbeiten alle in Management Positionen der behandelten Stadtwerke oder der Energiegenossenschaft. Neben den Experteninterviews werden die unterschiedlichsten Dokumente einer Inhaltsanalyse unterzogen. Dazu zählt die Presseschau der lokalen Zeitungen, aber auch das Studium von unternehmenseigenen Publikationen. Die Fallanalyse mit breiter Quellenbasis ist sicherlich auch der Ansatz, bei dem es möglich und hilfreich ist, die qualitative Analyse mit quantitativen Datenauswertungen etwa mit Statistiken der jeweiligen Unternehmen vorzunehmen, um Thesen zu bestärken oder zu widerlegen.

Die qualitative Methode läuft aber auch immer Gefahr, die Voreingenommenheit des Forschers nicht objektivieren zu können. Es übersteigt jedoch die Dimension dieser Untersuchung zur Objektivierung von Interviews etwa zwei Forscher teilnehmen zu lassen, um die Erkenntnisse kritisch reflektieren zu können (Kleger, 1996:165). Dennoch ist die Menge von acht Interviews und einem Telefoninterview für die Größe des Vorhabens angemessen, um einen detaillierten und ausgewogenen Einblick in das Geschehen zu erlangen. Bei den Experteninterviews wurde die Methode des narrativen Interviews angewendet (ebenda:164). Diese Methode lässt es zu, durch die ausführliche Beschreibung eines jeweiligen Akteurs den Sachverhalt aus dessen Perspektive zu verstehen. Die jeweiligen Positionen werden dann mit den theoretischen Ansprüchen von Bürgerbeteiligung verglichen, sodass gesehen werden kann, wie die Praxis der Akteure aussieht, wodurch etwa Rückschlüsse auf die Qualität der Beteiligung gezogen werden können.



### 3. Die Besonderheit der kommunalen Wirtschaft: Der öffentliche Zweck

In diesem Abschnitt soll eine Einordnung der Kommunalwirtschaft in das Rechts- und Wirtschaftssystem vorgenommen werden. Speziell ist hierbei der Blick auf die Energieversorgung gerichtet. Unter 3.1 wird kurz die Schrankentrias erläutert. Dabei ist der wichtige Teil der Schrankentrias für diese Arbeit der im Paragraph 3.2 dargestellte öffentliche Zweck. Es wird erläutert, was genau mit der Orientierung der kommunalen Wirtschaft auf die Erfüllung des öffentlichen Zwecks und des Gemeinwohls gemeint ist. Nachfolgend wird in 3.3 speziell darauf eingegangen, was der öffentliche Zweck kommunaler Energiestadtwerke darstellt. In 3.4 wird die Frage beantwortet, worin die Legitimation und Legitimationsherausforderungen für das kommunale Wirtschaften bestehen.

Die kommunale wirtschaftliche Betätigung fußt auf der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG). Auch wenn die Kommunen im föderalen System staatsorganisationsrechtlich zu den Ländern gerechnet werden, besteht eine allgemeine „Zuständigkeitsvermutung zu Gunsten der Kommunen“ (Schink, 2005:861). Das bedeutet, dass Kommunen, sobald nicht durch andere Gesetze in diesem Fall etwa das GmbHG oder die Kommunalordnungen eingeschränkt sind, bei sogenannten freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, frei wählen können, ob und wie sie die Aufgabengestaltung vornehmen möchten. Die Selbstverwaltung der Kommunen steht jedoch auch unter einem Gesetzesvorbehalt und anhand eines Gesetzes kann eine Aufgabe auf die nächst höhere Ebene (Kreis oder Land) verlagert werden (Pielow, 2001:683).

Trotz der allgemeinen Zuständigkeitsvermutung weist Art. 28 Abs. 2 GG auf keinen konkreten Aufgabenkatalog für die Kommunen hin. Dennoch zählt die Daseinsvorsorge zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung. Daseinsvorsorge ist aber ein sehr ungenauer Begriff, der auch im GG nicht genannt wird. Der Begriff leitet sich vom Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG ab. Die rechtliche Interpretation hiervon ist, dass es staatliche Pflichtaufgabe darstellt den „jeweiligen Stand der Zivilisation entsprechenden Güter und Dienstleistungen“ (Rüfner, 2006:§ 96 Rn.3) dem Bürger zur Verfügung zu stellen.

Das Aufgabenbündel ändert und erweitert sich dabei fortlaufend. Neben einer sicheren Versorgung mit elektrischer Energie wurde beispielsweise zuletzt der Zugang zu einer schnellen Internetverbindung, ohne die scheinbar ein menschenwürdiges Leben nicht möglich ist, innerhalb dieses sozialstaatlichen Diskurses, in diesen ‚Rang‘ der staatlichen Aufgaben erhoben. An diesem Beispiel kann auch beobachtet werden, dass eine etwaige Leistung, die zu einer Daseinsvorsorge im Sinne des Sozialstaatsprinzips gehört, jederzeit der politischen Interpretation unterworfen ist und Gegenstand von politischen Auseinandersetzungen darstellt (Edeling, 2004:16).

Anders als für die Versorgung mit Elektrizität findet sich im GG eine explizite staatliche Gewährleistungsverantwortung für Telekommunikationsnetze, deren Gewährleistung im Art. 87f. Abs. 1 GG angeführt ist. Es ist jedoch die gängige Interpretation, dass analog hierzu eine staatliche Gewährleistungspflicht für die Versorgung der Haushalte mit elektrischer Energie besteht. So steht in der bayerischen Verfassung in Art. 152 S.2: „Dem Staat obliegt die Versorgung mit elektrischer Kraft.“ Diese Norm ist zwar faktisch bedeutungslos, da die Gesetzgebungskompetenz im Energiebereich dem Bund obliegt. Dies ist jedoch ein weiteres Indiz dafür, wovon auch in der Literatur ausgegangen wird: Für die Energieversorgung kann eine staatliche Gewährleistungsverantwortung vorausgesetzt werden (Ruge, 2004:232). Ähnlich und im Rang eines Landesgesetzes listet auch die Gemeindeordnung Brandenburg § 3 Abs. 2 die Gewährleistung der „Versorgung mit Energie“ als Aufgabe der Gemeinde auf.

In der Diskussion um die staatliche Verantwortung für öffentliche Leistungen werden neben dem Sozialstaatsprinzip auch die Menschenwürde und andere Grundrechte tangiert. Zu nennen für die hier notwendige Einordnung sei nur die so deklarierte „Grundrechtsermöglichungspflicht“ (Knauff, 2004:186). Bei dieser sozialstaatlichen Pflicht wird davon ausgegangen, dass ein Freiheitsrecht, das keine materielle Voraussetzung schafft, um diese Freiheit auch wahrnehmen zu können, faktisch wertlos ist. Die Übertragung der Grundrechtsermöglichungspflicht bedeutet somit hier, dass es nicht ohne weiteres in unserer Gesellschaft möglich ist, die Grundrechte wahrzunehmen, ohne dass die Versorgung mit elektrischer Energie durch den Staat für den Bürger geschaffen wird.

Eine Frage, die mit der Gewährleistungspflicht verbunden ist, die im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht beantwortet werden kann, ist, ob die öffentliche Hand durch privatwirtschaftlich wirtschaftende Betriebe dem Anspruch der Versorgung aller Menschen mit elektrischer



Energie gerecht werden kann. Zwar gibt es in jedem Netzgebiet die Grundversorgung, die nach § 36 EnWG geregelt ist, dennoch können die Energieversorger ab 100 Euro ausstehender Zahlungen und nach ergebnisloser Mahnung den Strom für einen Haushalt abstellen. Dies geschah 2011 in 312.000 Fällen im Bundesgebiet (TAZ, 2013; Tagesspiegel, 2013). Gepaart mit steigenden Strompreisen wirft das die Frage auf, was im Sinne der Gewährleistungspflicht des Sozialstaats eine für alle bezahlbare Stromversorgung bedeutet. Die Sozialstaatsklausel im GG überlässt diese Interpretation der politischen Debatte. Die Frage der Preispolitik, die gerade die Unternehmenspolitik der kommunalen Stadtwerke und somit der kommunalen Politik betrifft, wird weiter unten in der Legitimationsanalyse der Fallstudien angegangen.

Nachdem festgestellt wurde, dass die Versorgung mit elektrischer Energie durch den Staat, ohne jedoch die genaue Art und Weise vorzuzunehmen, gewährleistet werden muss, und die Zuständigkeit bei der Kommune liegt, ist nun darauf einzugehen, dass die Versorgung mit elektrischer Energie neben anderen Sektoren der kommunalen Wirtschaft zu der Gruppe der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zählt. Somit stellt die Stromversorgung keine Pflichtaufgabe für die Kommune dar, wie etwa die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Die Kommune hat bei der Stromversorgung eine Erbringungsverantwortung, wenn das private Angebot nicht ausreicht. Diese Gewährleistung kann auch dadurch gegeben werden, wenn nicht selber die Leistung erbracht wird, sondern wenn dies durch Regulierung privater Anbieter geschieht (Krajewski, 2011:556).

Die Verantwortung für die Leistung unterliegt also der Kommune. Wie und ob sie jedoch die Aufgabenerstellung selbst in die Hand nimmt oder aber durch Dritte erledigen lässt, liegt in der Hand des gewählten Gemeindegremiums. Exemplarisch kann dies an den Konzessionen für den Netzbetrieb der Gemeinden verdeutlicht werden. Die Gemeinde entscheidet sich entweder das Netz selber zu betreiben und sie bewirbt sich mit einem eigenen Wettbewerber um den Betrieb des Netzes oder die Kommune vergibt die Konzession für maximal 20 Jahre an einen im offenen Verfahren ausgewählten Netzbetreiber und kassiert die Konzessionsabgaben. Wobei sowohl bundes- und ab einer gewissen Schwelle auch europarechtliche Ausschreibungspflichten zu beachten sind. Das kommunale Unternehmen verdient also die Nettentgelte (§ 48 EnWG), wenn es – wie in den beiden behandelten Fällen – die Netze selber betreibt. Dies ist deshalb von Belang, weil dies eine lukrative Einnahmequelle neben der Stromversorgung darstellt. Bei der Stromversorgung sind die Gewinnmargen jedoch sehr gering, da ein

starker Wettbewerb beim Strompreis besteht. Die Netzentgelte dagegen versprechen bessere Überschüsse. In *4.1 Energiesektor im Wandel* wird auf diese Geschäftssituation für Stadtwerke eingegangen.

Für den Fall also, dass die Kommune sich entscheidet, sich mit einem eigenen Bewerber auf die Netzkonzession zu bewerben, hat sie die freie Wahl der Rechtsform. Ob ein kommunaler Betrieb in Privatrechtsform, etwa einer GmbH, oder in öffentlicher Rechtsform, etwa AöR, organisiert ist, hat Einfluss auf die Legitimation des Unternehmens, wie beispielsweise auf die demokratischen Kontrollrechte durch das Kommunalgremium. Auf die Kontroll- und Informationsrechte wird weiter unten im Teil *4.2 Öffentliche Unternehmen in der Privatrechtsform der GmbH* eingegangen.

### 3.1 Schrankentrias: Öffentlicher Zweck, Leistungsfähigkeit und Subsidiaritätsklausel

Die Kommune ist in ihrer wirtschaftlichen Betätigung von der sogenannten Schrankentrias reguliert, die auf die Regelungen in § 67 der DGO zurückgeht. Die erste Beschränkung legt der wirtschaftlichen Betätigung der Kommune die Pflicht auf, einen öffentlichen Zweck zu verfolgen. Zweite Einschränkung ist, dass die Kommune nur dann wirtschaftlich tätig werden darf, wenn sie sich damit nicht in ihrer Leistungsfähigkeit übernimmt. Und zuletzt die Subsidiaritätsklausel, deren Bemessungsspielraum in den Gemeindeordnungen der Länder mal schärfer und mal schwächer ausformuliert ist. Nach der Klausel darf die Kommune also nicht tätig werden, wenn die Aufgabe durch einen Dritten wirtschaftlicher und/oder qualitativ besser ausgeführt werden kann. Für die Ziele dieser Arbeit ist es hilfreich, allein das Kriterium des öffentlichen Zwecks genauer zu betrachten. Beim öffentlichen Zweck handelt es sich um einen sogenannten unbestimmten Rechtsbegriff mit politischem Beurteilungsspielraum (Krajewski, 2011:497).

### 3.2 Der öffentliche Zweck kommunalen Wirtschaftens

Die Frage, ob ein öffentlicher Zweck gegeben ist, stellt keine rein organisationsrechtliche Fragestellung dar. Es gibt auch in anderen sozialwissenschaftlichen Teildisziplinen verschiedene Auffassungen der Bedeutung von öffentlichen Zwecken. Für die ökonomische Logik des kollektiven Handelns, etwa bei Mancur Olsen (1985), gibt es keinen ob-

jektivierbaren öffentlichen Zweck, sondern nur Partikularinteressen, die versuchen ihr Anliegen als Gemeinwohlinteressen durchzubringen. In diesem Null-Summen-Spiel kann es also keine Politik geben, die einer wie auch immer konstruierten Allgemeinheit zum Gemeinwohl dienlich ist.

Die Definition, die Edeling (2004) in seiner Studie nutzt, die auf Abromeit (1985) zurückgeht und die auch hier Anwendung findet, geht davon aus, dass öffentliche Zwecke im politischen Prozess artikuliert und verfolgt werden. Sie sind also Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Das heißt für die kommunale Wirtschaft, dass

*„die öffentlichen Zwecksetzungen nicht durch ihre Inhalte zu definieren [sind], sondern durch die Art ihres Zustandekommens, also durch den Prozess der Zielfindung: Das entscheidende Kriterium ist dann, das öffentliche Unternehmen ihre Ziele nicht quasi-automatisch durch die Kräfte des Marktes, sondern im öffentlich-politischen Prozess vorgeschrieben werden.“* (Edeling, 2004:16)

Auf die Einschränkung kommunalen Wirtschaftens bezogen ist die Gemeinwohlorientierung bereits gewährleistet, denn das Erstellen von Leitungen der Daseinsvorsorge zielt per Definition bereits auf das Wohl der Einwohner ab. Die wirtschaftliche Betätigung darf dann durchaus auch gewinnbringend sein. Jedoch darf Gewinnorientierung nicht zum Primärziel werden, denn ein öffentlicher Zweck ist nicht gegeben, sobald die Gewinnerzielung zum Hauptziel des kommunalen Unternehmens erhoben wird. Dies gilt ebenfalls dann, wenn die Gewinnerzielung des kommunalen Unternehmens zur Entlastung des Gemeindehaushalts dient oder zur Querfinanzierung anderer defizitärer Gemeindeaufgaben, die wiederum dem Gemeinwohl dienen, herangezogen wird.<sup>4</sup>

Was der öffentliche Zweck darstellt und in welcher Form das Wohl der Einwohner zu fördern ist, ist durch die Gremien der Gemeinde zu entscheiden. Hierbei genießt die Kommune im Sinne der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben einen Spielraum.<sup>5</sup> Die Kommunalaufsicht

4 Ein herkömmliches Beispiel für eine solche Querfinanzierung ist die Verwendung der Überschüsse aus der Energieversorgung und Wasserversorgung für defizitäre Geschäfte, die dem öffentlichen Zweck dienen, wie etwa der ÖPNV oder der Bäderbetrieb. Dies ist jedoch zulässig, da die Querfinanzierung nicht über öffentliche Betriebe hinweg, sondern innerhalb einer Stadtwerke Holding geschieht.

5 Beispiele für den öffentlichen Zweck dienlichen Aufgaben sind zahlreich: Kitas, lokale Wirtschaftsförderung, Jugendarbeit, Vernetzungsstelle, Beteiligungsmanagement, Bäder, Bibliotheken, Wertstoffhöfe und vieles mehr.

der Innenministerien der Länder kontrolliert dies und legt nach den unterschiedlich restriktiv ausgestalteten Zulassungsnormen der GO der Länder die Schrankentrias aus. Beispielsweise gibt es mit der einfachen und der verschärften Subsidiaritätsklauseln zwei Kategorien von Subsidiaritätsklauseln in den GO. Die Beurteilung des öffentlichen Zwecks ist den Verwaltungsgerichten weitgehend entzogen, sodass den Kommunen viel Beurteilungsspielraum überlassen wird und allein die reine Gewinnerzielungsabsicht nicht als öffentlicher Zweck zu beurteilen ist.

*„Die Beurteilung des öffentlichen Zwecks für die Errichtung und Fortführung eines Gemeindeunternehmens ist [...] der Beurteilung des Richters weitgehend entzogen. Im Grunde handelt es sich um eine Frage sachgerechter Kommunalpolitik, die – wie jedes sinnvolle Handeln – im starkem Maße von Zweckmäßigkeitserlegungen bestimmt wird.“* (BVerwG, 1972:329)

Neben der abstrakten objektiv-rechtlichen Dimension des öffentlichen Zwecks werden auch die subjektiv-individualrechtlichen Ansprüche hervorgehoben, bei denen „die konkreten und individuellen Erwartungen der Nutzer [...] neben objektiv und abstrakt zu bestimmende Gemeinwohlbelange treten.“ (Krajewski, 2011:499) Hier hat die Perspektive des Nutzers und des Verbrauchers mehr Aufmerksamkeit bekommen (Szyszczyk, 2007:4). Inwiefern diese Perspektive aber eine eigene Dimension des öffentlichen Zwecks darstellt, ist fraglich, denn sowohl die Allgemeinheit hat ein Interesse an qualitativ hochwertigen Dienstleistungen zu erschwinglichen Preisen, als auch der individuelle Nutzer. Die Perspektive auf den Bürger als Konsumenten und Nutzer von Dienstleistungen ist jedoch auch als Verkürzung der bürgerlich-demokratischen Perspektive kritisiert worden (Harlow, 1998:55).

Umfassender ist da schon der Gedanke, dass der öffentliche Zweck auch Partizipationsrechte an den Leistungen beinhaltet (Krajewski, 2011:528). Partizipation und demokratische Kontrolle kommunalen Wirtschaftens wird sowohl in der Operationalisierung der Variablen Bürgerbeteiligung weiter unten im Abschnitt 6. *Partizipation und Bürgerbeteiligung am kommunalen Unternehmen* behandelt und findet Anwendung bei der Analyse der Legitimationsformen. Nachdem allgemeine Aspekte des öffentlichen Zwecks und des Gemeinwohls kommunalen Wirtschaftens behandelt wurden, folgt nun ein genauerer Blick auf konkrete öffentliche Zwecke kommunaler Energiestadtwerke.

### 3.3 Öffentlicher Zweck kommunaler Energiestadtwerke

Von der oben angedeuteten Debatte, was unter einem sozialen Bundesstaat zu verstehen ist, kann eine Parallele dazu gezogen werden, was die Kommune als Gemeinwohlorientierung und öffentlichen Zweck für ein kommunales Unternehmen angibt. Hier hat die Kommune viel Beurteilungsspielraum. In diesem Abschnitt wird dargelegt, was den öffentlichen Zweck oder die Gemeinwohlorientierung bei einem kommunalen Stadtwerk darstellen kann.

Die hier genannten Punkte werden in der Gesamtheit oder selbst im Einzelnen nicht in den Kommunen für eine politische Gestaltung von Stadtwerken der Energieversorgung thematisiert. Der Grund hierfür ist, dass durch die Rahmenbedingungen, etwa die Marktliberalisierung, kaum mehr eine gemeinwohlorientierte Steuerung durch die Kommunen vollzogen wird. Diese Problematik wird in dem darauf folgenden Abschnitt 3.4 *Legitimationsprobleme kommunalen Wirtschaftens* aufgegriffen. Die hier zusammengestellten Punkte stammen vielmehr aus einzelnen politischen Initiativen und können denkbar als politische Forderung an jedes kommunale Unternehmen herangetragen werden, weil sie die Gemeinwohlorientierung und öffentlichen Zwecke betreffen. Diese Auswahl an hypothetischen Forderungen soll hier kurz mit einer Begründung zur Gemeinwohlorientierung erläutert werden. Dies ist deshalb wichtig, damit im anschließenden Teil auf die Legitimation und mögliche Legitimationsdefizite kommunalen Wirtschaftens hingeführt werden kann. Es werden Forderungen genannt, die die Qualität und den Preis, die Umweltverträglichkeit der Leistungserstellung, die Mitbestimmung an der Steuerung der Stadtwerke und die Transparenz bei Sponsoring angehen.

Zuerst ist die vielleicht herkömmlichste Forderung, dass das Unternehmen eine qualitativ hochwertige und sichere Leistungserstellung zu einem erschwinglichen Preis für alle anbieten soll. Der öffentliche Zweck dahinter ist die Versorgungssicherheit und soziale Erschwinglichkeit von Leistungen.

Ein zweites Thema, das zunehmend in vielen Energiestadtwerken eine Rolle spielt, ist der Umweltschutz und dabei hauptsächlich die Forderung nach einer umweltverträglicheren Stromerzeugung. Von Stadtwerken, die selber keinen Strom erzeugen, sondern selber Strom am Markt einkaufen, wird gefordert, vom Bezug von Atom- oder Kohlestrom abzusehen und Ökostromprodukte anzubieten. Von Stadtwerken, die selber Strom erzeugen wird gefordert, einen Energiemix anzustreben, der einen steigenden Anteil an erneuerbaren Energien

enthält, oder perspektivisch sogar eine 100-prozentige Versorgung aus regenerativen Energien vorsieht. Dies wird begründet mit Anliegen, die das Gemeinwohl betreffen: Gefahrenabwehr und Verringerung der negativen Umwelteinflüsse.

Drittens ist die Forderung nach mehr Mitbestimmung auch verstärkt wahrnehmbar. Diese geht dann gewiss über die Mitbestimmung hinaus, die indirekt über Stadtverordnete, die in den Aufsichtsrat des Unternehmens delegiert sind, ausgeübt wird. Meist tritt diese Forderung im Zusammenhang mit den anderen Forderungen auf, die im Unternehmen umgesetzt werden sollen. Mehr Mitbestimmung kann aus diesem Grund allein dem öffentlichen Zweck dienlich sein, da mehr Menschen mitbestimmen, was das Gemeinwohl eines kommunalen Unternehmens darstellt. Problematisch kann die Repräsentativität von Beteiligungsprozessen sein, wenn etwa eine ressourcenstarke Gruppe Eigeninteressen als Gemeinwohlinteressen umzumünzen weiß (Klages/Vetter, 2013:34). Interessenskonflikte sind etwa denkbar, wenn es bei einem Ausbau der erneuerbaren Energien zwar zu einer Schonung der natürlichen Ressourcen kommt, dies jedoch auch zu einer preislichen Teuerung der Energie führt. Was unter Bürgerbeteiligung verstanden wird und wie versucht wird, Repräsentativität bei Mitbestimmung herzustellen, wird in Teil 6. *Partizipation und Mitbestimmung am kommunalen Unternehmen* aufgegriffen werden.

Eine weitere Forderung, die jedoch weniger verbreitet zu sein scheint, ist die Forderung nach Transparenz bei Sponsoring des kommunalen Unternehmens. Eine Verbindung der Forderung mit dem Thema Mitbestimmung ist etwa die Mitbestimmung des Marketing- und Sponsoring-Etats durch die Verbraucher (Herzberg, 2008:13) oder durch einen direkt gewählten Verwaltungsrat (Berliner Energietisch, 2012). Vorausgehend für eine solche Forderung kann der Vorwurf sein, dass Klüngelei und gegenseitige Gefälligkeiten bei Sponsoring-Aktivitäten bestehen. Gegenstand des Anstoßes kann auch sein, dass Unverständnis darüber besteht, warum eine gewisse Sponsoring-Verbindung besteht und was dies mit den Zielen des Unternehmens zu tun hat. Der öffentliche Zweck, der hier dahintersteht ist, dass der Gewinn des öffentlichen Unternehmens, der durch die Gebühren aller Verbraucher erwirtschaftet wurde, sinnvoll angelegt sein will.

Wie oben angedeutet, bleibt es jedoch unwahrscheinlich, dass diese Forderungen, die sich auf öffentlichen Zwecke beziehen, überhaupt in der Breite der Landschaft der kommunalen Energiestadtwerke hervorgebracht werden. Ein denkbarer Grund hierfür ist, dass seit der Liberalisierung der kommunalen Dienstleistungen und der Organisation

in privatrechtlicher Form, eine Verselbstständigung der Geschäftsführung der kommunalen Unternehmen einsetzte. Ausgehend von dieser marktwirtschaftlichen Logik wird vom Eigentümer Stadt, über die Preisgestaltung hinaus, kein politischen Einfluss auf das Unternehmen genommen, um etwa Effizienzsteigerungen als die erhofften Früchte der Verselbstständigung des Unternehmens ernten zu können.

Nachdem nun eine Diskussionsgrundlage der Kommunalwirtschaft erbracht ist und denkbare Themen des Anstoßes der Gemeinwohlorientierung genannt sind, wird nun im folgenden Abschnitt eine Debatte einbezogen, die die Legitimation kommunalen Wirtschaftens mit der Abwägung zwischen unternehmerischer Autonomie einerseits und Gemeinwohlorientierung andererseits problematisiert: Wie autonom und marktbezogen kann ein kommunales Unternehmen handeln, um nicht die Grenze zur Privatwirtschaft zu überschreiten? Ist nicht die Gewinnerzielung kommunaler Unternehmen in vielen Fällen implizites Oberziel und bedeutet das wiederum nicht ein Legitimationsverfall für die Kommunalwirtschaft?

### 3.4 Legitimationsprobleme kommunalen Wirtschaftens?

*„Auf das Aufbrechen lokaler Versorgungsmonopole und einen zunehmend schärfer wehenden Wettbewerbswind versuchen die städtischen Versorgungsunternehmen zu reagieren, indem sie private Rechtsformen annehmen, privates Kapital als Beteiligung aufnehmen, ihre Geschäftsfelder ausweiten und regionale Kooperationen und strategische Allianzen mit öffentlichen und privaten Unternehmen eingehen. Die damit einhergehende Hinwendung zum Markt korrespondiert mit der Abwendung von politischen Erwartungen und schwächt die Orientierung kommunaler Unternehmen an öffentlichen Interessen ebenso wie die Einflussmöglichkeiten der Kommunen, ihre Unternehmen an einen politisch definierten Auftrag zu binden. Die wachsende Vermarktlichung kommunalen Wirtschaftens gleicht öffentliche Unternehmen immer deutlicher an private Unternehmen an. Der daraus erwachsende Gewinn für die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit und den wirtschaftlichen Erfolg der Betriebe wird jedoch mit einem Verlust an politischer Steuerbarkeit durch die Stadt als öffentlichen Eigentümer erkaufte und droht, die Grenze zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen einzuebnen und in der Folge gerade dadurch die Legitimationsbasis kommunalen Wirtschaftens zu untergraben.“ (Edeling, 2004:5)*

Die Studie „Öffentliche Unternehmen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung“ von Edeling, Stölting und Wagner (2004) stellt also die Diagnose, dass durch die organisatorische Privatisierung der Unternehmensform und deren reine Profitorientierung die Grenzziehung zwischen kommunalen Unternehmen und privatwirtschaftlichen Unternehmen eingeebnet wird. Wenn politische Steuerungsfähigkeit der kommunalen Unternehmen vermindert wird, um den unternehmerischen Entscheidungen gemäß einer marktwirtschaftlichen Logik Raum zu geben, dann erodiert die Legitimationsbasis kommunalen Wirtschaftens. Hier kommt es zwangsläufig zu einer „Autonomisierung“ oder „Untersteuerung“ (Papenfuß, 2013:302) der kommunalen Unternehmen aus Sicht des Eigentümers Stadt.

In der Governance- und der Public Management Diskussion wird versucht, dem Kontroll- und Steuerungsdefizit der öffentlichen Unternehmen durch ein kommunales Beteiligungsmanagement entgegenzuwirken. Dennoch kann konstatiert werden, dass die Instrumente des Beteiligungsmanagements, etwa ein Public-Corporate-Governance-Kodex in der Logik der Privatwirtschaft verharren. Zumal liegt der Ursprung des Beteiligungsmanagement bei großen Konzernen mit vielen Subunternehmen und in der Finanzbranche. Der Versuch das Steuerungsmodell auf die „Konzern-Kommune“ zu übertragen, greift zu kurz und kann „zur Lösung der vorhandenen Steuerungs- und Vertrauensprobleme nichts beitragen“ (Leixnering/Bramböck, 2013:190). Hier gerät also das privatrechtlich organisierte öffentliche Unternehmen in eine Erklärungspflicht gegenüber den Bürgern, denn

*„öffentliches Eigentum allein garantiert in dieser Lage nicht länger ein an öffentlichen Interessen ausgerichtetes Wirtschaften, im Gegenteil: Öffentliches Eigentum an Wirtschaftsunternehmen muss sich erneut legitimieren, indem es den Nachweis erbringt, dass über das Instrument öffentlicher Unternehmen Zwecke verfolgt und für unternehmerische Entscheidungen handlungsleitend werden, die durch Unternehmen der Privatwirtschaft nicht oder nicht in gleichem Maße erreicht bzw. nur mit einem hohen Aufwand an politischer Steuerung und Regulierung verbindlich gemacht werden können.“ (Edeling, 2004:19)*

Im kommunalpolitischen Alltag mag diese Problematik jedoch gar nicht präsent sein, wenn sich etwa zwischen der Stadt als Eigentümer und dem Unternehmen ein hier so bezeichneter fiskalischer Konsens verfestigt hat. Dieser Konsens soll die Situation beschreiben, dass die (Finanz-)Verwaltung der Stadt vor allem daran ein Interesse hat, dass



in der Stadtwerke-Holding die defizitären Bereiche so weit wie möglich ausgeglichen werden, damit hier nicht mit (allzu viel) Steuergeldern ein Nachschuss geleistet werden muss. Daher wird dem Unternehmen der Freiraum gelassen, um wirtschaftlich erfolgreich zu sein. Dieser Konsens, der hauptsächlich also zwischen Stadtverwaltung und dem städtischen Unternehmen besteht und der ja auch einen Status-quo der Finanzlage der Kommune darstellt, wird von den meist ehrenamtlichen Politikern im Stadtrat nicht in Frage gestellt und politische Weisungen an das Unternehmen werden folglich unterlassen. Zu dieser Situation gibt es verschiedene ordnungspolitisch-rechtliche und politisch-motivierte Auffassungen:

*„Erlangt das finanzwirtschaftliche Erfolgsziel auf Dauer de facto den Rang des Oberziels, gehören die öffentlichen Unternehmen nach der in Deutschland vorherrschenden ordnungspolitischen Auffassung privatisiert, da sich das unternehmerische Engagement der öffentlichen Hände nicht mehr mit der öffentlichen Aufgabenerfüllung rechtfertigen lässt.“ (Greiling, 1996:303)*

Die drastische Konsequenz daraus ist, dass wenn nicht mehr politisch rückgebundene Zwecke die Unternehmenspolitik bestimmen, sondern das Unternehmen rein der „unsichtbaren Hand des Marktes“ preisgegeben ist, dann so Lüder (1996:97) steht nach der organisatorischen Privatisierung des öffentlichen Unternehmens auch der materiellen Privatisierung nichts mehr im Wege.

Andere Autoren konstatieren gar eine „Sinnkrise der kommunalen Wirtschaft“ (Steckert, 2002:17), die durch die Liberalisierungstendenzen der Branche zustande gekommen ist. Diese Sinnkrise hat den geschichtlichen Hintergrund, dass während des Wiederaufbaus, beim sozialen Wohnungsbau und bei großen Stadtentwicklungsprojekten, etwa sozialen Großsiedlungen der klassischen Moderne, die kommunalen Unternehmen immer eine große Rolle spielten. Diese bedeutende Rolle ist zu Beginn der Zweitausenderjahre zu einer Restgrößenverwaltung verkommen und viele Kommunen verkaufen ihr ‚Tafelsilber‘, weil sie befürchten müssen, dass die Unternehmen zukünftig an Wert verlieren.

Somit ist der „historische Befund [...], dass die wirtschaftlichen Unternehmen der Kommune zum sozusagen klassischen Bestand der Selbstverwaltung gehören“ (ebenda:95). Aber scheinbar hat sich seitdem das Staatsverständnis geändert, denn gerade die „Energieversorgung galt über viele Jahrhunderte als Infrastrukturaufgabe, Daseinsvorsorge, Aufgabe mit Gemeinwohlbezug – sie war viel zu wichtig, um sie

ausschließlich den Marktkräften zu überlassen.“ (ebenda:98) Es gibt kontrastierend zu der vorgehenden Auffassung auch die Meinung aus der kommunalpolitischen Praxis, die die Gewinnorientierung gerade deswegen als gemeinwohlorientiert ansieht, weil hierdurch ja Gewinne für die Kommune erwirtschaftet werden, die dann wiederum zum Wohl der Einwohner eingesetzt werden, etwa in den defizitären Betrieben von Bädern oder ÖPNV. Hierauf lässt sich jedoch erwidern, dass dieser beschriebene fiskalische Konsens die realen finanziellen Zusammenhänge verschleiert. Denn es ist undurchsichtig, warum die Gebührenzahler für profitable Dienstleistungen wie Strom-, Gas-, Wasserverbrauch oder Abwasserentsorgung andere Bereiche mitfinanzieren sollen. Stellt es nicht etwa eine politische Forderung für sich dar, dass ÖPNV und Bäder, um beim Beispiel zu bleiben, öffentlichen Zwecken für sich selber sprechend dienen, etwa der Naherholung im Falle der Bäder oder der Mobilität jenseits des Individualverkehrs im Falle des ÖPNV. Dass an diesem fiskalischen Einvernehmen jedoch nicht gerüttelt wird, mag heute auch mit der teilweise verheerenden finanziellen Lage der Kommunen in der Bundesrepublik zusammenhängen.

Ein anderer Standpunkt ist, dass selbst wenn demokratische Bedenken bei der Verselbstständigung der kommunalen Unternehmen bestehen (Sternatz, 2013:63), und selbst wenn es rechtlich fraglich ist, ob der öffentliche Zweck kommunalwirtschaftlich noch gegeben ist (Greiling, 1996), so zeigt doch die jüngste Geschichte den Erfolg von kommunalen Stadtwerken. Diese gehören eben zu den Branchen, die hohe Anerkennungswerte bei den Verbrauchern erzielen. Und auch die Kundenquoten, die nach teilweise starken Verlusten in den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten seit der Liberalisierung durchaus bestanden haben, sich seit ein paar Jahren stabilisieren (Interview #4:1).

Gleichgültig wie man auch bezüglich dieser Debatte einen eigenen Standpunkt beziehen will, das Legitimationsproblem öffentlicher Unternehmen betrifft den Umstand, dass die Stadtwerke als Wettbewerber auf einem liberalisierten Markt agieren. Hier wird der Auffassung gefolgt, dass die Legitimationsgrundlage der kommunalen Wirtschaft, indem sie das öffentliche Interesse auf „lediglich fiskalische Ziele“ (Edeling, 2004: 160) richtet, erodiert. Das Legitimationsproblem der kommunalen Unternehmen besteht also darin, dass keine politische Steuerung der kommunalen Unternehmen möglich ist und somit die Grenzziehung zwischen privatwirtschaftlichen Zielen und öffentlichen Zielen aufgelöst ist.

Zwei wichtige Aspekte, die den Umstand betreffen, dass kommunale Energiestadtwerke zu marktconformen Handeln gezwungen

werden, sollen jetzt genauer betrachtet werden, denn sie bedingen den Handlungsrahmen für Energiestadtwerke. Erstens die Strommarktliberalisierung durch die EU seit 1998, die mit dem Ziel vorangetrieben wird, einen Energiebinnenmarkt entstehen zu lassen. Zweite Rahmenbedingung für kommunale Energiestadtwerke ist heute deren überwiegend in privatrechtlicher Organisationsform der GmbH geregelte Verfasstheit. Auf diese zwei Punkte soll im kommenden Abschnitt eingegangen werden.



# 4. Handlungsbedingungen der Stadtwerke im Energiebereich

Wenn die Gemeinwohlorientierung und unternehmerische Gewinnerzielungsabsicht der kommunalen Wirtschaft betrachtet werden soll, um Legitimationsprobleme kommunaler Stadtwerke aufzudecken, so muss das Umfeld, in dem sich kommunale Energiestadtwerke befinden, dargestellt werden. Hier sollen die zwei wichtigsten Punkte, die den Handlungsrahmen dieser Unternehmen bestimmen, behandelt werden. Erstens der sich wandelnde Energiesektor unter dem Einfluss der Politik der EU und daran anschließend die Bedeutung der Organisationsform der GmbH bei öffentlichen Unternehmen im Allgemeinen und Energiestadtwerken im Speziellen, vor allem im Hinblick auf die demokratischen Kontrollrechte für die Öffentlichkeit und die Stadtverordneten.

## 4.1 Energiesektor im Wandel: EU-Deregulierung und Marktliberalisierung

Die Anfänge einer europäischen Energiepolitik fallen mit den Ursprüngen der heutigen EU in der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und in der Europäischen Atomgemeinschaft zusammen. In den fünfziger und sechziger Jahren, die vom Wiederaufbau der Infrastruktur nach dem Zweiten Weltkrieg geprägt waren, wurde viel Energie für die Stahlproduktion benötigt und man war auch daran interessiert, den Montanbereich der verschiedenen nationalen Wirtschaften zu verflechten, sodass gegenseitige Abhängigkeiten zukünftig den Frieden sichern sollten. Trotz der zahlreichen Vorschläge für eine Liberalisierung blieb aber die Energiewirtschaft bis zur Jahrtausendwende ein Feld, das von nationalen Interessen und Monopolen geprägt weitgehender europäischer Regulierung widerstanden hatte (Pollak/Schubert/Slominski:2010).

Hauptsächlich trugen externe Schocks immer wieder dazu bei, dass die Hohe Behörde und später die Europäische Kommission mit Regulierungsvorschlägen die Mitgliederstaaten zur Verwirklichung

eines Binnenmarktes für Elektrizität und Gas anhielt, um die Ziele einer Liberalisierung, etwa Versorgungssicherheit, niedrigere Preise für Energie und Preisstabilität, zu verwirklichen. Beispiele für externe Schocks sind die Ölkrisen in den siebziger Jahren, der Reaktorgau in Tschernobyl 1986 und zuletzt die Ukrainisch-Russischen Gaskrisen im vergangenen Jahrzehnt.

Doch die Zeitfenster für ein Zustandekommen derartiger Regularien schlossen sich auch bald nach Ende der Krisen wieder und die Regierungschefs zeigten sich uneinig darüber, wie ein gemeinsamer Markt entstehen sollte. Die Uneinigkeit ist auch darin begründet, dass die verschiedenen Länder durch eigene Energieregime unterschiedlich geprägt sind, was wiederum divergierende nationalstaatliche Interessen hervorbringt.

*„Der historische Rückblick zeigt, dass die Schaffung eines Energiebinnenmarktes zwischen ehrgeizigen Kommissionsvorschlägen, rhetorischen Bekenntnissen des Europäischen Rates und mangelndem Veränderungswillen des Rates der Europäischen Union oszilliert“ (Pollak et al.: 2010:94).*

Ein neuer Anlauf wurde erst möglich, als die internen Strukturen der Europäischen Gemeinschaft erneuert wurden. Die Einführung der Abstimmung nach qualifizierter Mehrheit im Ministerrat stellt beispielsweise eine solche Veränderung dar.

Die Schaffung und Vollendung eines EU-weiten Binnenmarktes für Energie wird mit verschiedenen Richtlinien ab 1998 vorangetrieben. Ein wichtiges Instrument, um dieses Ziel zu erreichen, ist die sogenannte Entflechtung (auch Englisch: *unbundling*) der vertikal integrierten Unternehmen, die meist eine Monopolstellung besitzen. Ein vertikal integriertes Unternehmen ist ein Unternehmen, das in allen Phasen des Erstellungs- und des Vermarktungsprozesses eines Produktes aktiv ist. Im Fall der Elektrizität ist ein vertikal integriertes Unternehmen in der Energieproduktion tätig, besitzt und betreibt die Netze, die den Strom transportieren, und vertreibt das Stromprodukt an den Endverbraucher. Vonseiten des Regulierers wurde angemerkt, dass vor allem die netzgebundenen Energieträger, Gas und Elektrizität, besonderes Augenmerk der Regulierung benötigen, da entwicklungsgemäß die Transportinfrastruktur und die Produktion durch staatlichen Monopole geprägt sind, die oftmals in einem Konzern zusammengefasst waren. Die Entflechtung dieser einzelnen Sparten bedeutet also die Trennung der Produktion der Energie vom Betrieb der Netze und dem Vertrieb des Stroms an die Verbraucher.

Die Entflechtung ist nach Angaben der Kommission deswegen wichtig, um den Stromlieferanten ohne Netz einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu ermöglichen. Dadurch, dass viele Stromanbieter in einem Netz Strom liefern, entsteht mehr Wettbewerb, von dem man sich „Rationalisierungen im Stromsektor“ (Pollak et al., 2010:116) erhofft, die die Preise für die Verbraucher vergünstigen sollten. Deswegen war Ziel des Ansatzes, dass der Verbraucher frei seinen Stromlieferanten wählen kann. Seit Beginn der Energiemarktliberalisierung 1998 wurden hierfür Instrumente entwickelt. Der Rechtsanspruch auf Netzzugang war jedoch zuerst unwirksam, da die Eigentümer der Netze überhöhte Entgelte für die Durchleitung anderer Stromanbieter verlangten. Dies machte es konkurrierenden Stromlieferanten schwierig, den Endabnehmern günstigere Tarife anzubieten. Aus diesem Grund wurden nach EU-Regulierung 2006 die Bundesnetzagentur und die Regulierungsbehörden der Bundesländer gegründet, die die Netzentgelte der Netzbetreiber für einen Zeitraum von fünf Jahren genehmigen müssen. Abhängig wird die Höhe der Entgelte von der Struktur des Netzes, von den anfallenden Investitionen und etwa von den zu erwartenden Reparaturen gemacht. Darüber hinaus genehmigt die Bundesnetzagentur den Netzbetreibern Renditen von sieben bis neun Prozent (BpB, 2013a:55).

Sodann kam es in den vergangenen Jahren zu der Situation, dass sich durch die Versorgung mit Strom für die Stromanbieter wenig Gewinn erwirtschaften lässt, da ein großer Preisdruck auf dem Strompreis herrscht, weil heute in der Bundesrepublik übermäßige Stromerzeugungskapazitäten vorhanden sind. Gerade in den ehemals hochpreisigen Mittagsstunden, speisen gerade Solaranlagen viel Strom ins Netz ein, was die Preise an der Strombörse sinken lässt. Außerdem kann ein großer Bestandteil des Strompreises sowieso nicht vom Versorger beeinflusst werden. Zu den fixen Bestandteilen gehören: EEG-Umlage, Stromsteuer, Mehrwertsteuer, Netzentgelt, Konzessionsabgabe, KWK-Umlage. Durch den Preisdruck fallen die Gewinnmargen gering aus, was auch zu spektakulären Insolvenzen wie etwa des Stromanbieters Teldafax geführt hat (WDR, 2011).

Daher ist vor allem der Netzbetrieb im Gegensatz zum Stromvertrieb ein attraktives Geschäftsfeld. In den vergangenen Jahren haben auch Kommunen dieses Geschäftsfeld erkannt und wollen nun vermehrt mit eigenen Unternehmen die Netze betreiben. So haben viele Neugründungen von kommunalen Unternehmen und Rekommunalisierungen stattgefunden. Nach Angaben des Verbandes kommunaler Unternehmen (Vku) wurden seit dem Jahr 2007 83 Stadt- und Gemeindewerke

neugegründet und im Hinblick darauf, dass die meisten Konzessionsverträge in den Jahren 2015 und 2016 bei Strom- und Gasnetzen auslaufen, werden beim VkU Hoffnungen beflügelt, dass sich die Rekommunalisierungswelle noch nicht an ihrem Zenit befindet (AKP, 2014:22; Matecki/Schulten, 2013:11).

Die Kommunalgremien, die die Konzessionsverträge selber vergeben müssen, sind dabei nicht frei in ihrer Entscheidung und können etwa politisch motiviert die Konzession ihres kommunalen Netzes einfach an ihr kommunales Unternehmen vergeben. Denn die Kommunen müssen ein „transparentes und diskriminierungsfreies“ (§ 46 EnWG) Vergabeverfahren garantieren, dass die Leitlinien des Bundeskartellamtes und der BNA respektiert. Die wichtigsten Kriterien für die Konzessionsvergabe sind dabei, dass der Betrieb sicher, preisgünstig, verbraucherfreundlich, effizient und umweltverträglich wirtschaften muss. Kriterien, die vielleicht demokratisch wünschenswert wären, wie etwa Bürgerbeteiligung würden eine „ungerechtfertigte Bevorzugung kommunaler Unternehmen ermöglichen“ (ZEIT, 2013). Dies wird etwa vom VkU als Beschneidung der kommunalen Selbstverwaltung gesehen, denn die Kommunen könnten letztendlich nicht frei entscheiden. Somit wären die Kommunen

*„bloßer Sachwalter der wettbewerblichen Entscheidung im Rahmen des [...] EnWG [...] [und] es wäre auch nicht vereinbar mit der verfassungsrechtlichen Garantie gemeindlicher Selbstverwaltung, der Gemeinde diesen Gestaltungsspielraum um das Ziel der wettbewerblichen Sicherung eines möglichst effizienten Netzbetriebs willen zu nehmen.“ (Hellermann, 2013:46)*

Diese Problematik, die ebenfalls demokratietheoretische Implikationen hat, steht hier zwar nicht im Fokus bleibt jedoch interessantes Untersuchungsfeld. Mancherorts, so der Vorwurf der Wettbewerbshüter, werden von den Kommunen die Kriterien in der Art angepasst, die den kommunalen Bewerber bevorzugen. Dies führt dann zu Klagen vor den Verwaltungsgerichten der unterlegenen Bewerber. Jedoch kann auch beobachtet werden, dass in vielen Kommunen es oftmals neben dem Altkonzessionär keinen neuen Bewerber gibt, da sich der Aufwand für eine Bewerbung nicht lohnt. Die interessanten Konzessionsvergabeverfahren, in denen auch die großen Konzerne mitbieten waren etwa in Hamburg, Stuttgart und sind zeitweise noch in Berlin, da es hier um hohe Gewinnabsichten für die kommenden zwei Jahrzehnte geht (Interview #7:7; Interview #4:6). Jedoch sind auch die Netzentgelte in den vergangenen Jahren gesunken, da sie von einigen Betreibern künstlich



hochgerechnet wurden. Eine Praxis, der die BNA zum Gegensteuern veranlasst hat und in der Folge die Prüfkriterien anpassen ließ.

Zwei weitere Themen, die bezüglich der Rahmenbedingungen des Strommarktes hier noch diskussionswürdig sind, ist erstens die Zugänglichkeit des Netzes für Anbieter von erneuerbare Energien und zweitens die Wechselbereitschaft der Verbraucher. Es wird auch argumentiert, dass die Öffnung des Marktes für Konkurrenten der großen Energiekonzerne, neben der Förderung der erneuerbaren Energien durch Umlagen, einer der Faktoren für den Durchbruch der regenerativen Energien in der Bundesrepublik war. Denn neue Energieproduzenten oder Energiehändler konnten mit Ökoenergieprodukten nun um Kunden werben.

Die Frage, die sich hier jedoch stellt ist, konnte dies wirklich im Markt einen Trend zu erneuerbaren Energien bringen? Weiterhin erzeugen die großen vier Energiekonzerne über 73 Prozent der konventionellen Energieerzeugung und die BNA kommt noch im Jahr 2011 zu dem Ergebnis, dass „mehrere Anbieter (RWE, E.ON, Vattenfall und gegebenenfalls auch EnBW) individuell über eine marktbeherrschende Stellung verfügen“ (BpB, 2013a:56). Sicherlich brachte der Kernreaktorunfall in Fukushima nochmals viele Kunden dazu, zumindest atomenergiefreie Produkte zu kaufen. Aber zuletzt hat dies auch im großen Stil zu einer Wiederbelebung der Stromproduktion aus Braun- und Steinkohle geführt. Der Hunger nach günstiger Energie von Verbrauchern und Industrie und die Marktdominanz großer Energiekonzerne sind weiterhin prägend für den Energiesektor. Dies hängt auch mit der weiterhin wenig vorhandenen Wechselbereitschaft der Kunden zusammen.

Stadtwerke als Energieversorger befinden sich also in einer vom freien Energiemarkt geprägten Wettbewerbssituation. Neben der Strompreisentwicklung ist die Wechselbereitschaft der Kunden ein Indikator dafür, wie gut dieser Strommarkt funktioniert oder ob überhaupt von einem Markt gesprochen werden kann. Diese Wechselbereitschaft der Kunden wurde zuletzt als weiterhin träge beschrieben. Marktforscher gehen davon aus, dass bis 2016 etwa zwölf Millionen Stromkunden zu den Wechselkunden zählen werden, was etwa 30 Prozent der Haushalte sind. Bis 2011 waren es aber nur sieben Millionen Wechsel (Handelsblatt, 2013). Bis 2011 hatten also ungefähr 17 Prozent der Haushaltskunden von der Möglichkeit Gebrauch gemacht zu wechseln (BpB, 2013a:58). Ob man deshalb gleich alle Verbraucher, die jemals gewechselt haben, zu Wechselkunden erklären muss, wie die Marktforschung das tut, ist fraglich. Eine Vermutung etwa für die mangelnde

Wechselbereitschaft ist, dass Insolvenzen bei Billigstromanbietern die Wechselbereitschaft der Stromkunden weiter gering halten, da die Sorge besteht, einem unseriösen Angebot aufzusitzen (Interview #4:4). Dies ist jedoch nicht der einzige Grund, denn viele Verbraucher wissen gar nicht von der Wechselmöglichkeit, es überfordert sie oder sie sind gleichgültig bezüglich ihrer Stromversorgung eingestellt.

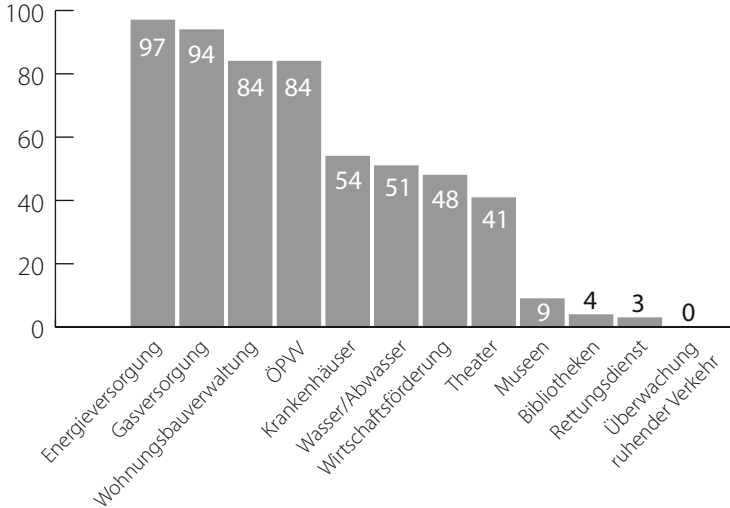
Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass es theoretisch für Haushaltskunden mit relativ wenig Aufwand möglich ist, den Stromanbieter zu wechseln. Dennoch ist der überwiegende Teil, etwa 70 bis 80 Prozent (Interview #8:2), der Kunden nicht ohne weiteres an einem Wechsel interessiert und selbst bei Strompreiserhöhungen des Energieversorgers muss nur geringfügig mit Kundenverlust gerechnet werden (BpB, 2013a:58). Zudem sind Netzbetrieb und Höhe der Netzentgelte von der BNA reguliert und unterliegen strengen Auflagen. Für diese Geschäftsfelder der Stadtwerke kann bilanziert werden, dass sich in den vergangenen zehn Jahren deutlicher mehr als in den Jahrzehnten zuvor ein gewisser Wettbewerb eingestellt hat, der jedoch noch stark reguliert und von Beharrlichkeit der Verbraucherstruktur geprägt wird.

## 4.2 Öffentliche Unternehmen in der Privatrechtsform der GmbH

In diesem zweiten Teil, in dem die Handlungsbedingungen für Energiestadtwerke analysiert werden, soll es darum gehen herauszuarbeiten, was die Organisation in der privatrechtlichen Form der GmbH sowohl für die demokratische Steuerung als auch für die demokratische Kontrolle des kommunalen Unternehmens bedeutet. Die Liberalisierung des EU-Binnenmarktes für Energie und die Versprechungen, die man sich im Zuge des Neuen Steuerungsmodells (Pollitt/Bouckaert, 2004:65) für die öffentliche Hand gemacht hatte, führten dazu, dass seit den neunziger Jahren die Mehrheit der öffentlichen Unternehmen, die vorher etwa als Regiebetrieb oder als Eigenbetrieb geführt wurden, in privatrechtliche Organisationsformen organisatorisch ausgegliedert wurden. Von diesem Schritt erwartete man sich unternehmerische Unabhängigkeit und eine schnellere Reaktion des Managements, was letztendlich zu mehr Effizienz und zu günstigeren Leistungskosten führen sollte. Wie in der folgenden Darstellung gesehen werden kann, ist der privatrechtliche Organisationsgrad gerade bei der Stromversorgung besonders hoch gegenüber den anderen Sektoren der kommunalen

len Wirtschaft. Dies bedeutet, dass der überwiegende Teil der kommunalen Energieversorger in GmbH Form verfasst ist. Die Rechtsform der AG ist weniger weit verbreitet.

Darstellung #1 Anteil der privaten Rechtsform bei kommunalen Unternehmen in größeren Städten (ab 50.000 Einwohnern)



(Herzberg/Boede/Meyerhöfer/Schliepe, 2008: 6; Richter/Edeling/Reichard, 2006)

Das bedeutet, dass die unternehmerische Unabhängigkeit sowohl mit politischen Steuerungsverlusten als auch mit Verlusten der demokratischen Kontrolle „erkauft“ (Edeling, 2004:5) ist. Denn – um bei der demokratischen Kontrolle zu bleiben – in der privatrechtlichen Organisationsform sind weitaus weniger Kontrollmöglichkeiten durch die Öffentlichkeit oder durch den Stadtrat gegeben als in einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform, wie etwa dem Eigenbetrieb oder der AöR.

Die Möglichkeit der (unternehmerischen) Kontrolle ist in privater Rechtsform hauptsächlich über den Aufsichtsrat vorgesehen, wenn überhaupt ein Aufsichtsrat bei der GmbH-Gründung gebildet wurde. Denn das GmbHG, das Drittelbeteiligungsgesetz und das Mitbestimmungsgesetz sehen vor, dass ein Aufsichtsrat unter einer Mitarbeiterzahl von 500 optional ist. Dann wird von einem fakultativen Aufsichtsrat gesprochen. Verpflichtend wird dieser erst ab einer Mitarbeiterzahl von 500 Angestellten. Ab dieser Schwelle greifen dann auch Regelungen

zur betrieblichen Mitbestimmung. Unter dieser Schwelle steht es also dem Gesellschafter oder den Gesellschaftern, in dem Fall einer 100-prozentigen kommunalen Gesellschaft repräsentiert durch den Stadtrat, frei einen Aufsichtsrat zu bilden.<sup>6</sup> Dies ist jedoch demokratietheoretisch als problematisch einzuschätzen, da lediglich eine Minderheit von gewählten Gemeinderatsmitgliedern im Aufsichtsrat der kommunalen GmbH sitzt (Herzberg, 2015:5).

Somit haben nur die Stadtratsmitglieder, die im Aufsichtsrat sitzen, Einsicht in die Akten und haben gegenüber ihren Fraktionskollegen auch Stillschweigen über Unternehmensgeheimnisse zu wahren. § 52 GmbHG gilt, soweit es nicht anders im Gesellschaftsvertrag bestimmt ist, in Verbindung mit AG § 93 Abs. 1 Satz 3 in dem es heißt:

*„Über vertrauliche Angaben und Geheimnisse der Gesellschaft, namentlich Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die den Vorstandsmitgliedern durch ihre Tätigkeit im Vorstand bekanntgeworden sind, haben sie Stillschweigen zu bewahren.“*

Somit gilt auch für Aufsichtsratsmitglieder, dass sie persönlich haftbar gemacht werden, wenn sie Fakten oder selbst Meinungen weitergeben, die zum Schaden der Gesellschaft führen. Dabei kann der Schaden auch immaterieller Natur sein etwa durch Vertrauensverlust oder Ansehensminderung (Köstler/Zachert/Müller, 2006).

---

6 Das Beispiel Potsdam zeigt, dass bei kommunalen privatrechtlich organisierten Unternehmen mit einem PPP unter dieser Schwelle an abhängig Beschäftigten bei Privatisierungen in der Vergangenheit auf Wunsch des privaten Partners auf einen Aufsichtsrat verzichtet wurde. Bei der Privatisierung 1998 der Wasserbetriebe Potsdam GmbH wurde kein Aufsichtsrat gebildet. Es wurde lediglich ein sogenannter Koordinierungsrat eingesetzt. Dieser bestand aus einem vom städtischen Gesellschafter (51 Prozent der Anteile) entsandten Geschäftsführer und aus zwei von privater Seite (49 Prozent) entsandten Mitgliedern, dem privaten Geschäftsführer und dem Prokuristen. Die privaten Vertreter waren zusammen für die GmbH vertretungswürdig, jedoch nicht der städtische Geschäftsführer für sich. Diese Regelung stellte sich für den städtischen Gesellschafter als sehr ungünstig heraus, worauf in 8.3.3 eingegangen wird (Paffhausen, 2010:153).

## Darstellung #2 Einsichtsmöglichkeiten im Gemeinderat und im öffentlichen Unternehmen in privater Rechtsform

	Gemeinderat (öffentliches Recht)	Öffentliches Unternehmen in privater Rechtsform
Versammlungen	Alle interessierten Bürger können teilnehmen	Öffentlichkeit ist ausgeschlossen. Nur Aufsichtsratsmitglieder können teilnehmen
Nichtöffentliche Sitzungen	Alle Gemeinderatsmitglieder (auch jene, die nicht Mitglied von Ausschüssen sind)	Nur Aufsichtsratsmitglieder können teilnehmen
Akteneinsicht	Alle Gemeinderatsmitglieder haben ein Recht auf Akteneinsicht	Akteneinsicht nur für Mitglieder des Aufsichtsrates
Bericht an Parteikollegen im Gemeinderat	Erlaubt, auch in Bezug auf Geheimnisse	Ambivalente Handhabung, Tendenz zur Nichtberichterstattung
Konsequenzen des Geheimnisverrats	Meist nur eine Ermahnung der Verwaltung	Nervosität: persönliche Haftung der Aufsichtsratsmitglieder
Generelle Orientierung	Alles ist öffentlich, sofern nicht etwas explizit verboten ist	Alles, was im Aufsichtsrat gesagt wird, unterliegt der Verschwiegenheit

(Herzberg, 2015:6)

Zwar gilt die Verschwiegenheitspflicht nur für Geheimnisse des Unternehmens und das einzelne Aufsichtsratsmitglied kann etwa über sein eigenes Stimmverhalten sprechen und seine eigene Meinung kundtun, aber in der Praxis herrscht Verunsicherung bei den Aufsichtsratsmitgliedern darüber, was zu den Geheimnissen des Unternehmens zählt und was nicht. Daher ist der Regelfall, dass generelles Stillschweigen darüber herrscht, was im Aufsichtsrat gesprochen wird oder wie etwa zu einem streitbaren Punkt im Aufsichtsrat abgestimmt wurde (Oebbecke, 2007:255).

Das Stimmverhalten der Aufsichtsratsmitglieder wird dann relevant, wenn etwa im Stadtrat beschlossen wird, dass die Vertreter der Kommune zu einer einheitlichen Stimmabgabe angewiesen werden. In fast allen Gemeindeordnungen wird dieses Weisungsrecht vorausgesetzt. Die kommunalen Vertreter können somit zum Gebrauch aller ihrer Rechte in dem jeweiligen Gesellschaftsorgan angewiesen werden.

Doch in der juristischen Diskussion wird von den „gesellschaftsrechtlichen Grenzen des kommunalen Weisungsrechts“ (ebenda:257) ausgegangen. Das bedeutet, dass es in dem Falle eines Interessenskonflikts der kommunalen Aufsichtsratsmitglieder zwischen dem Wohl des Unternehmens und dem Interesse der Kommune das Wohl der Gesellschaft überwiegt. Denn die Vertreter in den Organen sind von den Kommunen zwar entsendet, aber als Personen in den Aufsichtsgremien sind sie zuerst dem Gesellschaftszweck des Unternehmens verpflichtet. Dies hat damit zu tun, dass die Aufsichtsratsmitglieder bei Handlungen gegen das Wohl oder gegen den Gesellschaftszweck des Unternehmens als Person rechtlich belangt werden können. Eine andere Begründung ist die, dass das GmbHG und das AktG als bundesrechtliche Regelung Vorrang haben und daher sowohl die Weisungsrechte des Gemeinderats als auch die Informationsrechte gegenüber dem Rat nur „deklaratorischen“ Charakter haben (ebenda: 254). Dieser Umstand kann damit entschärft werden, dass neben der Profitorientierung des öffentlichen Unternehmens im Gesellschaftervertrag andere Ziele des Unternehmens, etwa konkretisierte Ziele der Gemeinwohlorientierung, genannt werden.

Der Mechanismus, dass im Zweifel das Wohl des Unternehmens über dem der Weisung der Kommune steht, verstärkt sich dann, wenn ein privater Anteilseigner Mitgesellschafter des überwiegend kommunalen Unternehmens ist. Auf die Auswirkungen des PPP auf die Legitimation des öffentlichen Unternehmens soll im Abschnitt 8.3.3 *Bürgerbeteiligung und Public-Private-Partnerships* eingegangen werden. Hier ist davon auszugehen, dass die Aufsichtsratsmitglieder des privaten Mitgeschafters darauf achten werden, dass die kommunalen Vertreter keiner etwaigen politischen Weisung folgen, die möglicherweise dem Gesellschaftsziel der Gewinnerorientierung zuwider laufen könnte.

Von diesem Abschnitt der Rahmenbedingungen kann gesehen werden, dass erstens die liberalisierten Marktstrukturen im Strom- und Gassektor und zweitens die privatrechtliche Verfasstheit der Stadtwerke im Energiebereich den kommunalen Unternehmen nur stark eingeschränkte Handlungsspielräume lassen, um ihre Legitimationsprobleme anzugehen. Wie sie dies mit Bürgerbeteiligung unter diesen Rahmenbedingungen dennoch versuchen und ob sie damit erfolgreich sind, ist Gegenstand dieser Arbeit. Im kommenden Abschnitt soll zunächst der Legitimationsbegriff für die Analyse der Instrumente der Bürgerbeteiligung anwendbar gemacht werden. Dazu ist es hilfreich, die Legitimationsformen der Input-, Throughput- und Output-Legitimation zu unterscheiden.

# 5. Legitimationsformen

Legitimation ist ein Begriff, dem sich viele Disziplinen angenommen haben. Aussagen, die die Legitimation von Macht angehen, wurden etwa von juristischen Interpretationen hervorgebracht. Mit der Entstehung der Soziologie wurde die Frage, wie Herrschaft von Menschen über Menschen hingenommen und vergeben wird, auch zu einer essentiell gesellschaftswissenschaftlichen Fragestellung. Legitimationsfragen können von den unterschiedlichsten Aggregationsebenen ausgehen. Dies kann von der Legitimation eines ganzen Systems bis hinab zum einzelnen Individuum geschehen (Euchner, 1979:151).

*„Herrschaft von Menschen über Menschen ist nicht einfach vorgegeben und hinzunehmen, sie bedarf vielmehr einer rechtfertigenden Herleitung (Legitimation).“* (Holzmann, 2006:21)

In der ursprünglichen herrschaftssoziologischen Sichtweise auf Legitimation, ist all das als legitim zu bezeichnen, was sich in der legalen Rechtsordnung bewegt. Legitimation ist die Rechtfertigung für eine Machtposition. Der Glaube an die Legalität, die innerhalb einer Ordnung mit den dazugehörigen Normen und Regeln überliefert wird, begründet die rationale Herrschaft (Weber, 1925:159). Die legitime Macht muss auf einer rechtmäßigen Ordnung basieren und die Beherrschten, oder zumindest ein Großteil der Beherrschten, müssen Vertrauen in diese Rechtsordnung haben und diese als rechtmäßige Ordnung anerkennen (Schubert/Klein, 2011:139).

Auf diese traditionalistische Perspektive folgt eine Kritik am Legitimationsbegriff, die etwa von Jürgen Habermas und Claus Offe hervorgebracht wurde. Von ihnen wird ein Legitimationsdefizit der repräsentativen Institutionen diagnostiziert. In der traditionalistischen Sichtweise auf Legitimation wird Apathie, Gleichgültigkeit und Schweigen der beherrschten Menschen mit Zustimmung zum herrschenden Machtverhältnis gleichgestellt. Dabei finden sich die Beherrschten in einer derart schwachen Position wieder, dass sie ihre Interessen nicht artikulieren können. Es ist also vielmehr die Frage, wer das Verfahren bestimmt, dass Legitimation erzeugen soll, und ob es nicht eine Scheinlegitimierung ist, da das Verfahren von den privilegierten Schichten dominiert wird. Die Sichtweise auf Legitimation durch legale Verfahren ignoriert auch, dass der Emanzipationswille weiter Teile der

Bevölkerung erst deren Teilhabe durch eine Überwerfung der legalen Verhältnisse erkämpfen musste. Hierzu Scharpf:

*„Politische Entscheidungen sind legitim. Wenn und weil sie den ‚Willen des Volkes‘ widerspiegeln – das heißt, wenn sie von den authentischen Präferenzen der Mitglieder einer Gemeinschaft abgeleitet werden können.“* (1999:16)

Aber was ist die authentische Präferenz einer Gemeinschaft und wie artikuliert sie sich? Wenn ein nicht unbedeutender Teil der Gemeinschaft die herrschende Ordnung in Frage stellt und als illegitim darstellt, ist dies ein Versuch, die Präferenzen der Gemeinschaft zu verändern. Legitimität im Sinne von Legalität hat sich verändert, da ein herrschendes und überliefertes Modell heute viel einfacher in Frage gestellt werden kann. Zumal sich auch zunehmende Möglichkeiten etwa durch Informationsverfügbarkeit und Mobilität ergeben. Dies bringt eine Vielzahl von Handlungsalternativen hervor (McAllister, 1999:188).

Was für Systeme und Entscheidungen gilt, ist ebenfalls für Institutionen in der Gesellschaft gültig. Eine Institution muss also immer wieder ihre Existenzberechtigung unter Beweis stellen und sich an verändernde Präferenzen anpassen. Der Neo-Institutionalismus liefert beispielsweise ein Konzept für diesen Prozess der permanenten Angleichung von Institutionen. Nach der Theorie des Isomorphismus wird eine Organisation zu einer Anpassung an die institutionelle Lebenswelt durch verschiedene Umstände bewegt: Erzwungene Isomorphie (1), mimetische Isomorphie (2) und ein Prozess, der normativer Isomorphismus (3) genannt wird (DiMaggio/Powell, 1983).

Institutionen haben demnach einen intrinsischen Drang fortzubestehen. Wie bereits oben angedeutet, wird hier argumentiert, dass die Legitimationsprobleme, die sich aus der mangelhaften Grenzziehung zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen ergeben, zu einem Anpassungsprozess führen, der auf Bürgerbeteiligung setzt. Denkbar könnte dies zu einem Prozess des normativen Isomorphismus gerechnet werden. Andere Anpassungsprozesse führten unterdessen zur Auswahl der Fälle für die qualitative Analyse. Im Falle der SWP etwa die erzwungene Isomorphie, da gewisse Anschuldigungen der Öffentlichkeit das Unternehmen in Bedrängnis brachten. Im Falle der SWW hingegen kann eher der mimetische Isomorphismus eine plausible Begründung liefern. Die Bürgerbeteiligung soll bei der SWW die Akzeptanz für eine Stromproduktion in siedlungsnahen Windkraftanlagen bringen. Dies kann als mimetisch in dem Sinne gelten, als dass die Beteiligung von



Menschen als gewohnte Praxis gerade bei umstrittenen Windkraftprojekten gilt, um Akzeptanz zu generieren.

In den folgenden Unterpunkten soll nun versucht werden, Legitimation zu operationalisieren und damit für die Untersuchung anwendbar zu machen. Die Legitimation entspringt gemäß der Auffassung von Scharpf aus verschiedenen Quellen: Input-Legitimation, Throughput-Legitimation und Output-Legitimation. Diese Differenzierung haben Haus und Heinelt (2005:20) aufgegriffen und Herzberg (2015:9) hat die Legitimationsformen auf kommunale Unternehmen angewendet. Diese Aufschlüsselung ist in Darstellung #3 wiedergegeben. Im folgenden Abschnitt werden die einzelnen Legitimationsformen vorgestellt. In der Analyse der Fallstudien wird herausgearbeitet werden, wie Instrumente der Bürgerbeteiligung welche Legitimationsformen und in welcher Qualität ansprechen. Wegen der offensichtlichen Überschneidung der Kriterien Information, Deliberation und Mitbestimmung, die gleichzeitig als gute Praxis für Bürgerbeteiligung gelten, ist es zu kurz gedacht, das Thema Bürgerbeteiligung allein auf die Form der Input-Legitimation zu beziehen. Die Analyse wird zeigen, dass die Instrumente der Bürgerbeteiligung ebenfalls potentiell legitimationsverbessernde Auswirkungen auf die anderen Legitimationsformen haben.

Darstellung #3 Legitimationsformen und jeweilige Prinzipien und Kriterien

Formen demokratischer Legitimation	Input-Legitimation	Throughput-Legitimation	Output-Legitimation (ökologische und ökonomische Legitimation)
Prinzip	Partizipation	Transparenz	Effektivität
Kriterien	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Information</li> <li>• Deliberation</li> <li>• Mitbestimmung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persönlichkeit des Managers</li> <li>• Verfahren der Zurechnungsfähigkeit (i.S.v. Accountability)</li> <li>• Responsivität gegenüber NGOs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preisentwicklung und Gewinne</li> <li>• Qualität der Dienstleistungen</li> <li>• Problemlösungsfähigkeit (bspw. Energiewende, Klimawandel)</li> </ul>

(Haus/Heinelt, 2005:20; Herzberg, 2015:9)

Es wird angemerkt, dass ein gewisser Widerspruch oder ein Spannungsverhältnis zwischen den einzelnen Legitimationsformen besteht. Auf diesen Umstand kann an dieser Stelle aber nur verwiesen werden. Eine verbesserte und zugänglichere Information, eine Mitwirkung oder gar Mitbestimmung geschieht etwa auf Rechnung einer effektiven Lösung

des Problems (Meine, 2012:198). Scharpf (1997) begründet dies mit den geteilten Interessen der Bürgerschaft. Einerseits wird Mitbestimmung eingefordert, andererseits wird nicht automatisch akzeptiert, dass dies Einbußen in der Effizienz von Entscheidungsfindungen bedeuten kann, denn es ist denkbar, dass sich der Entscheidungsprozess verlängert wenn mehr Mitbestimmung stattfindet.

## 5.1 Input-Legitimation: Information, Deliberation und Mitbestimmung

Die Kriterien, die die Input-Legitimation einer Institution beeinflussen, sind Information, Deliberation und Mitbestimmung. Die herkömmliche Form der Mitbestimmung in einem kommunalen Betrieb sind die in den Stadtrat gewählten Vertreter, die für den Eigentümer Kommune in den Aufsichtsrat delegiert werden. Es gibt allerdings Modelle von verstärkter Partizipation in einem Kommunalen Unternehmen. In der Form des öffentlichen Rechts wurden Vorschläge für einen „partizipativen Eigenbetrieb“ gemacht (Herzberg, 2008:14; Berliner Energietisch, 2012). Hier wählen die Verbraucher direkt Vertreter ihrer Interessen in den Verwaltungsrat des Betriebes. Dies wird von den kommunalen Praktikern meist als nicht umsetzungsfähig zurückgewiesen (Interview #7:5). Bei den Energiestadtwerken scheidet dann mehr Mitbestimmung am GmbHG, denn das ist in der Rechtsform über die Arbeitnehmermitbestimmungsregelungen nicht vorgesehen. Außerdem ist ja gerade weniger Mitbestimmung und mehr Autonomie für die Geschäftsführung das wichtige Argument des Public Managements für die Rechtsform der GmbH.

Sogenannte Kundenbeiräte sind in der GmbH Form das Äußerste, was an Mitwirkung über den Aufsichtsrat hinaus möglich ist. In anderen Bereichen der kommunalen Wirtschaft haben Beiräte für Kunden oder spezielle Personengruppen schon längere Tradition. Etwa ein Beirat für Menschen mit eingeschränkter körperlicher Mobilität beim ÖPNV. Im Energiebereich ist das noch nicht etabliert. Der 2012 neu gegründete Netzbetreiber des rekommunalisierten Stromnetzes in Hamburg ging diesen Schritt zu mehr Mitwirkung der Kunden (Hamburg Energie, 2012). Denn dies stellte eine politische Forderung während des Volksentscheides dar. Dies ist aber, wie die Bezeichnung schon nahelegt, ein Gremium ohne Mitbestimmungsrechte. Im Hinblick auf die *4. Handlungsbedingungen der Stadtwerke im Energiebereich* ist also im Bereich der Input-Legitimation höchstens Information und Deliberation

zu erwarten. Bei der Auswahl der Kundenvertreter im Kundenbeirat wird zwar auf eine gewisse Repräsentativität geachtet, doch sind die Diskussionen, die dort geführt werden, nicht öffentlich zugänglich, so dass die Deliberation für einen weiteren Kreis der Bürger-Verbraucher kaum Auswirkungen hat.

## 5.2 Throughput-Legitimation: Transparenz und Zurechnungsfähigkeit

Throughput-Legitimation kann anschaulich mit dem Bestreben umschrieben werden, Licht in das dunkle der „Black-Box“ (Herzberg, 2008:14) scheinen zu lassen. Bereits in 4.2 *Öffentliche Unternehmen in der Privatrechtsform der GmbH* wurde angemerkt, dass der öffentlichen Zugänglichkeit von Informationen durch die organisatorische Privatisierung Grenzen gesetzt sind. Private Unternehmen versuchen dabei, zunehmend durch Kommunikation und Public-Relations-Formate ihre Politik darzustellen. Hier ist die Zunahme an Kundenzeitschriften oder andere Berichterstattungsformate anzumerken (e.g. Verantwortungs-, Sponsoring- und Compliance-Berichte). Hierzu passt auch die Aussage des Zusammenschlusses der Städte, die bei ihren Unternehmen auf verbessertes Kommunizieren und Rechtfertigen setzen.

*„Es zeigt sich, dass Legitimität ‚diskursiv‘ geworden ist, häufig nur im Wege der wechselseitigen Überzeugungen und des Aushandelns zustande kommt.“*  
(Deutscher Städtetag, 2013:1)

Bezüglich einer erhöhten Transparenz des kommunalen Betriebs wird dies aber nicht gerecht. Forderungen, die auf verbesserte Zugänglichkeit von Information im Bereich der Energiestadtwerke abzielen, werden mit dem Argument zurückgewiesen, dass etwa die Einkaufspreise von Energie oder die Wartungskosten für das Stromnetz sensible und wettbewerbsrelevante Informationen darstellen.

### 5.3 Output-Legitimation: Effektives Lösen kollektiver Probleme

Die Output-Legitimation bezieht sich auf das Nützlichkeitsprinzip für die Lösung gewisser kollektiver Probleme. Bei Institutionen ist die Nützlichkeit gegeben

*„wenn und weil sie auf wirksame Weise das allgemeine Wohl im jeweiligen Gemeinwesen fördern [...]. Die Herrschaft für das Volk leitet Legitimität von der Fähigkeit zur Lösung von Problemen ab, die kollektiver Lösung bedürfen, weil sie weder durch individuelles Handeln noch durch den Markt und auch nicht durch freiwillig-gemeinsames Handeln der Zivilgesellschaft gelöst werden können.“ (Scharpf, 1999:16)*

Die herkömmliche Output-Legitimation wird in der öffentlichen Daseinsvorsorge mit der effektiven Erstellung der Dienstleistung gemessen. Stets sind es die Preisentwicklungen, die von einer breiten Öffentlichkeit beobachtet werden, und somit ist die möglichst kostengünstige Erstellung ein wichtiger Maßstab. Als Beispiel sind die institutionellen Anpassungen seit den neunziger Jahren zu sehen. Die Hoffnung hinter Privatisierung oder dem Eingehen von einem *Public-Private-Partnership* (PPP) war vielerorts darauf bezogen, dass durch den Glauben an die erhöhte Effizienz von Privatunternehmen Preise für den Kunden gering zu halten sind. Diese Hoffnung wurde mancherorts enttäuscht und PPP kommen der öffentlichen Hand langfristig teuer zu stehen (ND, 2014:44), was jedoch nicht bedeutend ist für die institutionelle Anpassung, denn diese erfolgt oftmals aus der Plausibilität eines Schrittes heraus. Es ergibt Sinn diesen Schritt der institutionellen Angleichung an einem bestimmten Punkt zu gehen, weil etwa der Geist der Zeit einer marktaffinen Argumentation Glauben schenkt. Die Erklärung für den Anpassungsprozess wurde oben schon mit dem Isomorphismus angedeutet.

Ein weiterer Aspekt, der sich dem Kriterium der Problemlösungsfähigkeit zuordnen lässt, ist, dass kommunale Energiestadtwerke zunehmend betonen, dass mit ihnen die dezentrale Energiewende zu schaffen sei. Die Räson, die hier zugrunde liegt, ist, dass die Energiewende eine kollektive Herausforderung darstellt und die Stadtwerke als lokale und regionale Akteure die kompetenten Manager für dieses ungelöste Problem der Gesellschaft sind. Wenn sie dies ihren Bürgern/Verbrauchern schlüssig darstellen erhöht sich denkbar ihre Output-Legitimität.

## 6. Partizipation und Bürgerbeteiligung am kommunalen Unternehmen

Während der Sichtung der Literatur und dem Kontakt mit den kommunalen Praktikern wurde bald klar, dass das Verständnis von dem, was Bürgerbeteiligung darstellt, stark divergieren kann. Beteiligung wird in dieser Arbeit als Beteiligung an der politischen Steuerung kommunaler Unternehmen verstanden. Die Analyse der Fallbeispiele wird jedoch aufzeigen, dass unter Bürgerbeteiligung auch die finanzielle Beteiligung an Projekten der erneuerbaren Energien verstanden werden kann. Dies ist zwar keine Beteiligung im partizipatorischen Sinne, hat jedoch auch Effekte auf die Legitimität von kommunalen Unternehmen, da die finanzielle Beteiligung von den Kunden der Stadtwerke angenommen wird.

In diesem Abschnitt sollen diese Beteiligungsformen zunächst in den allgemeinen Diskurs rund um politische Partizipation eingeordnet werden. Partizipation wird von den lateinischen Worten *pars* und *capere* abgeleitet und kann übersetzt so viel wie Beteiligung, Teilnahme, Teilhabe, Mitwirkung, Mitbestimmung bedeuten.

*“By political participation we mean activity by private citizens designed to influence government decision-making.”* (Huntington/Nelson, 1976: 3)

Und bei Verba heißt es:

*“By political participation we refer simply to activity that has the intent or effect of influencing government action – either directly by affecting the making or implementation of public policy or indirectly by influencing the selection of people who make those policies.”* (1995: 38)

Politische Partizipation hat also die Absicht, das Regierungshandeln direkt zu beeinflussen oder versucht über die Auswahl der Amtsträger auf die politische Richtung einzuwirken. Dies kann also den eigentlichen Wahlakt bedeuten oder jede andere Form von politischer Beteiligung. In Darstellung #4 weiter unten im Text wird versucht, die Vielfältigkeit von Partizipation zu illustrieren.

Politische Partizipation ist insofern erst einmal ein neutraler Begriff, als dass durch diesen Begriff noch keine Aussage darüber getroffen wird, ob die Bürger von Politik und Verwaltung beteiligt werden oder ob sie sich selbst beteiligen wollen und dies einfordern. Aus Sicht von Politik und Verwaltung soll Partizipation das Vertrauen in die politische Verfasstheit des Staates (*polity*) oder die Akzeptanz von politischen Entscheidungen (*policy*) herstellen, um somit die herrschenden politischen Prozesse (*politics*) zu legitimieren. An dieser im Englischen sehr hilfreichen Aufgliederung des Begriffes Politik wird bereits ersichtlich, dass Beteiligung im Stande ist auf alle drei oben angesprochenen Legitimationsdimensionen einzuwirken. Mit welchen Instrumenten der Bürgerbeteiligung an kommunalen Energiestadtwerken welche Legitimationsdimension angesprochen wird, soll die anschließende Analyse zeigen. Hier soll aber noch versucht werden, die Vielfalt von Partizipation greifbar zu machen.

Der zweite Gedanke auf den politische Partizipation neben Legitimation von politischen Regimen basiert, ist der Emanzipationsgedanke. Emanzipatorische Demokratietheorien, wie etwa die partizipative Demokratie von Benjamin Barber (2003), sehen vor allem die transformativen und erzieherischen Möglichkeiten von politischer Beteiligung. Der Ausgangspunkt der partizipativen Demokratie ist ein Entfremdungsgedanke über das Leben des Menschen. Da der Konsum den Menschen vereinnahmt hat und die sozialen Beziehungen zu einfachen Marktbeziehungen verkommen sind, fristet der Mensch in der „Postdemokratie“ (Crouch, 2004) ein vereinsamtes und kleingehaltenes Leben. Somit lebt der Mensch rein auf das ‚Ich‘ fokussiert und hat keine Vorstellung mehr von dem ‚Wir‘ oder was das Gemeinsame darstellen könnte.

Der Apathie muss entgegengesetzt werden, dass jeder Mensch wieder den Glauben daran gewinnt, dass seine Beteiligung wirksam ist (Schmidt, 1995a:102). Dann wiederum fördert das „effektive Zusammenhandeln in einer gemeinsamen Welt“ (ebenda) das Gefühl der Gemeinsamkeit. Politische Partizipation wird in diesem Kontext auch als Schule der Demokratie gesehen. Partizipation ist daher auch nach Barber „to a degree an end in itself“ (2003:87). Zweck ist also nicht nur gemeinsam bessere Entscheidungen zu treffen, sondern Beteiligung trägt auch zur Selbstverwirklichung des Menschen in der Gesellschaft bei.

Barbers partizipative Demokratietheorie hat ebenfalls einige Schnittmengen mit der Habermaschen deliberativen Demokratietheorie und der Theorie des kommunikativen Handelns (1995). Die Urteilskraft

wird durch Partizipationsprozesse gestärkt. So wird auch die Fähigkeit geschult, die Perspektiven des Gegenübers nachvollziehen zu können: sich überzeugen zu lassen, den Gegenüber zu überzeugen, und sich gemeinsam einen objektiven Willen bilden. Jedoch ist die partizipative Demokratie bei Barber nicht so stark konsensorientiert wie das oft der deliberativen Demokratie vorgeworfen wird. Barber schreibt etwa “[w]here consensus stops, politics starts” (2003:129).

Obwohl man nicht die Diagnosen einer Demokratiekrise teilen muss (Nolte, 2011:7), halten die normativen Demokratietheorien doch etwas Inspirierendes bereit. Der Umstand, dass weite Teile der Verwaltungswissenschaft und der Governance Forschung die emanzipatorische Dimension von politischer Partizipation allzu oft ignorieren, ist aber als kritisch anzusehen. Vielerorts besteht das alleinige Interesse, mit Hilfe der Partizipation die Akzeptanz von Entscheidungen herzustellen und Macht zu legitimieren. Dabei sollten Beteiligungsprozesse vermehrt auch als gemeinsamer Lernprozess in dem Dreieck aus Politik, Verwaltung und Bürgern gesehen werden (Kiderlen, 2013:105). Und nicht umsonst gilt Partizipation in der Tradition der Verwaltungsethik und rund um die Theorien des guten Regierens als eine gemeinsame Suche nach der besten Entscheidung.

Dennoch ist natürlich das Ideal der partizipativen oder der deliberativen Demokratie noch lange nicht erreicht und wenn man optimistisch sein will, kann eher behaupten werden, dass man am Beginn eines Weges hin zu einer derartigen Demokratie steht. Das Neue ist bereits im Entstehen, aber es bleibt eingebettet in den institutionellen Rahmen der repräsentativen Demokratie und die Hoffnung, die über allem schwebt, ist die Demokratisierung der Demokratie. Die neuen partizipatorischen Instrumente, die allerorten entwickelt werden, ergänzen also bisher eher die repräsentative Demokratie, sodass etwa Nolte von der Entwicklung der „multiplen Demokratie“ (2012:410) spricht.

Den Bürgern genügt es also nicht mehr, alle paar Jahre die Stimme abzugeben, um sie dann für die Zeit bis zur nächsten Wahl verloren zu haben. Die Anfänge über eine Beteiligung nachzudenken, die über institutionalisierte demokratische Partizipationsrechte hinausreicht, ist in der Bundesrepublik vielleicht in der Friedensbewegung und in der Anti-Atomkraft-Bewegung zu suchen. Man kann natürlich die Anfänge auch noch weit früher festmachen, etwa in der Arbeiterbewegung, die das Dreiklassenwahlrecht überwarf, oder die Frauenbewegung, die das Stimmrecht für die Frau erkämpft hat. In der aktuellen Debatte in der Bundesrepublik ist Partizipation und Bürgerbeteiligung eher mit stadtentwicklungspolitischen Fragen, wie etwa Stuttgart-21 oder die

Entwicklung des Tempelhofer Feldes in Berlin verknüpft. Für Potsdam ist das Vorhaben zu nennen, das durch ein Büro für Bürgerbeteiligung eine „strukturierte Bürgerbeteiligung“ in Stadtverwaltung und -politik zu verankern versucht (Kleger, 2013:7). Es ist also von einer steten (Weiter-)Entwicklung und Veränderung der politischen Partizipationsformen auszugehen. In der folgenden Darstellung #4 wurde versucht, dieser Vielfalt habhaft zu werden.

Darstellung #4 Formen von politischer Partizipation

Politische Partizipation			
Nicht-dialogisch-strukturierte Verfahren		Dialogisch-strukturierte Verfahren	
Konventionelle Verfahren	Unkonventionelle Verfahren	Selbstselektive Verfahren	Aleatorische Verfahren
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutionalisierte Elemente des politischen Systems</li> <li>• Mitarbeit in politischen Parteien</li> <li>• Ausübung des Wahlaktes</li> <li>• Beiräte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterschriften-sammlungen</li> <li>• Mitarbeit in einer NGO</li> <li>• Politischer Konsum</li> <li>• Online Kampagnen</li> <li>• Politischer Protest</li> <li><i>legal</i></li> <li>genehmigte Demonstration/ Streik</li> <li><i>illegal</i></li> <li>wilder Streik/ Hausbesetzung/ ziviler Ungehorsam</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Open-Space</li> <li>• Zukunftswerkstatt</li> <li>• Bürgerhaushalt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planungszelle</li> <li>• Deliberative polling?</li> <li>• Citizens' jury</li> </ul>

(Lietzmann, 2013:15)<sup>7</sup>

Aus der Aufstellung ist nun nicht ersichtlich, ob eine Partizipationsform einen emanzipatorischen oder legitimierenden Charakter hat. Zumal denkbar ist, dass diese beiden Induktionen auch vermischt auftreten können. Daher ist immer auch wichtig zu fragen, ob Partizipation ‚top-down‘ von Verwaltung oder der herrschenden Politik geplant ist, oder ob sie sich ‚bottom-up‘ außerparlamentarisch aus einer Oppositi-

7 Das Deliberative Polling oder auch Deliberationsforum ist eine Methode, bei der ein repräsentativer Schnitt der Bevölkerung zwei bis drei Tage über ein Thema lernt und in einen Meinungs-austausch tritt. Die Teilnehmenden werden möglichst umfassend und ausgeglichen informiert und führen dann einen Diskurs miteinander. Die Auswertung der Präferenzverschiebungen wird mit Fragebögen vor und nach der Veranstaltung untersucht (Fishkin, 1991 und 1995). Die Methode findet auch zunehmend in der politischen Bildungsarbeit Anwendung (Sliwka et al. 2006).



onshaltung oder im Sinne einer sozialen Bewegung formiert hat. Diese und andere wichtige Fragen beziehen sich auf die Qualität von Partizipation.

(1) Zugänglichkeit des Beteiligungsprozesses: Kann das Beteiligungsinstrument Fragen zum Gegenstand der Beteiligung „ent-expertisieren“ (Nolte, 2013:410)? Inwiefern kann ein Beteiligungsmodell dazu beitragen, dass mehr Menschen sich Wissen über das aneignen, worüber entschieden wird? Ist die Zugänglichkeit oder die Barrierefreiheit von Informationen, die Gegenstand der Entscheidung sind, sichergestellt?

(2) Selektivität des Beteiligungsprozesses: Wie steht es um die Selektion der Meinungen innerhalb des Beteiligungsprozesses? Wird die Inklusivität und Repräsentativität gewährleistet und werden die Meinungen von Minderheiten oder Meinungen von beteiligungsfernen Personen berücksichtigt? Oder ist der Prozess selbstselektierend? Dies betrifft etwa die unterschiedliche Ressourcenausstattung der beteiligten Bürger (Schmidt, 1995a:30).

(3) Wirksamkeit der Beteiligung: Herrscht Klarheit darüber, wie wirksam die Beteiligung jeder einzelnen Person sein kann oder ist es unklar, ob es sich um eine bloße Informationsveranstaltung, um ein Mitwirkungsprozess oder um tatsächliche Mitbestimmung handelt (ebenda)?

(4) Beeinflussung des Beteiligungsprozesses: Haben die Betroffenen Einfluss auf den Ablauf des Beteiligungsprozess oder werden sie unter, von Politik und Verwaltung festgelegten, Bedingungen beteiligt (Kersting, 2008:14)?

(5) Demokratie als kommunikativer Akt: Werden Raum und Möglichkeit geschaffen, um Argumente auszutauschen? Dabei gehören sprechen und zuhören, also das Überzeugen und das Überzeugtwerden, gleichermaßen zu einem kommunikativen Akt. Kann also diese anspruchsvolle Auseinandersetzung in dem Beteiligungsprozess stattfinden (Barber, 2003:143)?

Für die Analyse der Bürgerbeteiligungsinstrumente der Stadtwerke sind diese Fragestellungen wichtig, da sie einen Einblick in die Qualität eines Beteiligungsprozesses geben. Sie können zwar nicht alle im Detail in der Analyse behandelt werden, jedoch zeigt diese Aufstellung, wie differenziert ernstgemeinte und ideale Bürgerbeteiligung und nicht bloße Legitimations- und Akzeptanzbeschaffung aussehen kann.



# 7. Bürgerbeteiligung Stadtwerke Wolfhagen

Für die Analyse des Fallbeispiels der Bürgerbeteiligung an den Stadtwerken Wolfhagen GmbH (SWW) wird folgendermaßen vorgegangen. Zuerst wird mit Hilfe einer tabellarischen Zeitschiene eine Übersicht dargeboten, um die Entwicklung der SWW rund um die Beteiligung der Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen eG (BEG) seit der Gründung der SWW in der Rechtsform der GmbH darzustellen (7.1). Danach werden die Entwicklungen in ihrem Kontext evaluiert. Hier wird bereits analysiert, wie etwa die Bürgerbeteiligung auch aus dem Willen heraus entstanden ist, die Akzeptanz der Wolfhager Bevölkerung für einen Windpark der SWW herzustellen (7.2). Darauf folgend wird die genossenschaftliche Satzung der BEG in deren wichtigsten Funktionen für die Bürgerbeteiligung hervorgehoben (7.3). Im Anschluss daran wird die Analyse erbracht wie die SWW im Detail ihre Input-Legitimation (7.4.1), Throughput-Legitimation (7.4.2) und Output-Legitimation (7.4.3) mit Hilfe der Bürgerbeteiligung verbessert. In den jeweiligen Abschnitten wird auch eine Evaluation des Beteiligungsprozesses, etwa bezüglich der Repräsentativität oder der Qualität der Deliberation innerhalb der Prozesse erbracht. Das Fallbeispiel der SWW wird mit einem Zwischenfazit und einer kritischen Reflexion der Ergebnisse abgeschlossen (7.5), um danach zur Analyse der Bürgerbeteiligung der Stadtwerke Potsdam GmbH (SWP) hinzuleiten (8).

## 7.1 Tabellarische Chronik der Beteiligung der Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen an den Stadtwerken Wolfhagen

In der folgenden Darstellung #5 sollen die Ereignisse zusammengefasst werden, die zur Beteiligung der BEG an den SWW geführt haben. Im Anschluss daran werden in der Kontextevaluation die Akteure und die Unternehmensstruktur der SWW eingeführt und es soll erläutert werden, wie die Idee der Beteiligung der BEG aus dem Gedanken heraus entstanden ist, sowohl Akzeptanz als auch Kapital für die Verwirklichung eines stadtnahen Windparkprojekts zu erhalten.

## Darstellung #5 Zeitschiene der Entwicklung der Stadtwerke Wolfhagen

Jahr	Entwicklung
2000	SWW, bis dato ein Eigenbetrieb der Stadt, wird in GmbH Form formell ausgegliedert, verbleibt aber zu 100 Prozent im materiellen Besitz der Stadt.
2003	SWW beschließt den Rückkauf von Netzkonzessionen von einigen Stadtteilen.
2006	SWW übernimmt den Netzbetrieb für elf weitere Stadtteile von Betreiber E.ON Mitte.
2007	Belieferung aller Haushaltskunden mit Strom aus regenerativen Energien. Der Strom aus Wasserkraft wird von einem österreichischen Produzenten bezogen.
2008	Stadtrat setzt sich das Ziel, bis 2015 den gesamten Strom aus regenerativen Energien zu produzieren.
2008	Planungen für den Windpark am Rödeser Berg beginnen.
2011	Sieben Prozent des Stroms der SWW werden aus regenerativen Energien hergestellt.
2012	SWW beschließt, eine zu gründende BEG mit 25 Prozent an den SWW zu beteiligen.
2012	Die BEG wird mit 265 Genossenschaftsgründungsmitglieder gegründet.
2013	Zweite Generalversammlung der BEG beschließt, die Anteile, die ein Mitglied maximal erwerben darf, von 20 auf 40 zu erhöhen. Die Genossenschaft zählt 590 Mitglieder.
2013	Die BEG sammelt erfolgreich die notwendige Summe und wird Beteiligungsgesellschaft der SWW.
2014	Die BEG ist eine offene Gesellschaft und zieht weiterhin neue Mitglieder an. Sie verringert die maximalen Anteile pro Neumitglied auf fünf Anteile, denn das neu angeworbene Kapital muss gewinnbringend und im Sinne der Satzung der BEG angelegt werden.

(SWW, 2019; AEE, 2009; AEE, 2008; AEE, 2011:11; HNA, 2012a; HNA, 2012b)

## 7.2 Zusammenfassung der Beteiligung der Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen an den Stadtwerken Wolfhagen

Dieser Abschnitt soll dazu dienen, die in der Zeitschiene aufgeführten Meilensteine in einem Narrativ zu verbinden, wie sie die sieben Interviewpartner in der Fallstudie zu den SWW übereinstimmend wiedergegeben haben. Es soll auch versucht werden, die dortigen Entwicklungen mit dem allgemeinen Diskurs um Stadtwerke, die Nutzung regenerativer Energien und Bürgerbeteiligung zu verbinden. Die Erkenntnisse aus den Interviews werden durch Dokumente der Öffentlichkeitsarbeit der BEG und der SWW und von Zeitungsartikeln ergänzt. Dies stellt die Kontextevaluation dar, wie es etwa zur Entscheidung der Bürgerbeteiligung kam oder zum Beschluss, regenerative Energien zu nutzen.

Während den neunziger Jahren versprach man sich viel von Reformen, die auf die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells abzielten. So wurde auch im Stadtrat in Wolfhagen die Entscheidung getroffen, den Stadtwerke Eigenbetrieb in GmbH Form organisatorisch auszugliedern. Die davon erhofften Vorteile lagen für die Akteure vor allem wegen des liberalisierten Energiemarktes auf der Hand: schnellere Entscheidungswege, mehr Flexibilität und Unabhängigkeit des Managements, sowie der Weg fort vom angeblich „angestaubten“ (Interview #4:1) Image der Kommunalverwaltung. In einer Zeit also, in der die öffentliche Diskussion den Tenor hatte, dass es besser wäre, ein solches kleines Stadtwerk an den Regionalversorger zu verkaufen ehe es zu spät wäre, und ein Wertverfall des Betriebs einsetzte (Steckert, 2002:12). Das Vertrauen der Kommunalpolitiker in die ausgegründeten Stadtwerke bestand weiterhin fort, da sich der Rückgang der Kundenzahlen während der ersten Jahre der Liberalisierung in Grenzen hielt (Interview #2:5).

Hingegen eher gegen den Trend der Zeit wurde 2003 entschieden, die Netzkonzessionen von verschiedenen Ortsteilen Wolfhagens aufzukaufen, die im Netzgebiet des Regionalversorgers E.ON Mitte lagen. Dies geschah somit rund zehn Jahre vor den aktuellen Berichten eines Rekommunalisierungstrends (AKP, 2014:22). Durch die Netzübernahme auf den Ortsteilen, die 2006 vollzogen werden konnte, erhoffte man sich auch Neukunden zu generieren, was sich jedoch als verfehlt Hoffung herausstellte denn „die Wechselbereitschaft war dann doch nicht so hoch in der Zeit“ (Interview #2:6).

Um ein weiteres Verkaufsargument für das Stromprodukt der SWW aufweisen zu können, griff 2007 die Geschäftsführung die sich

darbietende Möglichkeit auf durch zugekauften Strom aus österreichischer Wasserkraft den Haushaltskunden Strom aus 100 Prozent regenerativen Energien zu liefern. Noch bevor also eine breite Richtungsänderung im Markt bestand, Ökostrom für alle Kunden oder auch nur ein Ökostromprodukt anzubieten, wurde dies in den SWW beschlossen. Das zahlte sich nach Meinung der Geschäftsführung dann spätestens im Jahr 2011 aus, als die SWW wegen der Havarie des Atomreaktors in Fukushima einen erheblichen Anstieg an Kundenzahlen verbuchen konnte.

Bevor diese Entwicklungen einsetzten, bestand jedoch bereits eine Gruppe aus engagierten Einwohnern, die sich in der Klimaausschuss Wolfhagen um 2005 engagierte und eine ökologischere Energieerzeugung forderte. Dies stieß bei der Geschäftsführung der SWW auf offene Ohren. In diesem Umfeld generierte sich die Idee, die Stadt Wolfhagen langfristig mit 100 Prozent regenerativ erzeugtem Strom zu versorgen. Es wurde in der Folge versucht, einen möglichst breiten Konsens herzustellen und die politischen Parteien mit ins Boot zu holen:

*„Das war uns ganz wichtig im Vorfeld schon und das kam auch aus der Klimaausschuss schon heraus, dass wir eine möglichst breite Mehrheit wollen. So ein Projekt hier in unserer Kommune kann man nur durchziehen, wenn man auf eine breite Mehrheit bauen kann. Wenn das eine knappe Mehrheit ist von 51 Prozent oder so, dann ist es sehr schwierig. [...] und da wurden auch alle wesentlichen Entscheidungen in der Richtung vorher abgestimmt.“*  
(Interview #2:3)

Die Konsensbildung gelang, denn der „Funke sprang über“ (Interview #5:2) zu den politischen Vertretern. Letztendlich wurde die Entscheidung des Stadtrats im Jahr 2008, dass eine 100-prozentige Stromselbstversorgung aus erneuerbaren Energien strategisch für 2015 angestrebt wird, von allen im Stadtrat vertretenen Parteien mitgetragen. Danach „ging eigentlich der Ball hin und her“ (ebenda) zwischen Politik und den SWW und die ersten Photovoltaik-Freiflächenanlagen und kleinere Projekte der energetischen Sanierung konnten realisiert werden. Jedoch war den handelnden Akteuren sehr früh klar, dass eine 100-prozentige Stromversorgung aus erneuerbaren Energien, neben Initiativen zum Stromsparen, nur mit der Stromerzeugung durch Windkraftanlagen möglich ist. Daraufhin begann die Suche nach einem geeigneten Standort.

Sehr bald wurde ein Standort in die Diskussion eingebracht, der zum Konfliktthema in der Stadtpolitik wurde. Es handelt sich um einen

stadtnahen Höhenzug, den Rödeser Berg, auf den vier Windkraftanlagen gebaut werden sollten, um das strategische Ziel bis 2015 zu erreichen. Zwar wurden alle Vorschriften, die etwa das Bundesimmissionschutzgesetz (BImSchG) und Baugesetzbuch (BauGB) vorgeben, eingehalten, es formierte sich dennoch die „Bürgerinitiative Wolfhager Land Keine Windkraft in unseren Wäldern“ (BI). Das BImSchG schreibt beispielsweise vor, dass Umweltgutachten eingeholt werden müssen und die Windkraftanlagen einen Mindestabstand zu Siedlungen einhalten müssen, um Immissionen wie etwa Schattenwurf oder Geräusche der Rotoren so gering wie möglich zu halten.

Der kleine aber dennoch lautstarke Protest der BI konnte durch diese Legitimation durch das Verfahren nicht befriedet werden. Die Aktivistinnen der BI sind nicht generell gegen Windkraftanlagen, denn sie forderten etwa ein Repowering von bereits vorhandenen Windparks in der Region. Sie sehen in dem Rödeser Berg einen schützenswerten Wald, der Raum für gefährdete Arten bietet. Insofern kann die Gemengelage als klassischer Fall des St. Florians Prinzips gelten. Die in der Politikwissenschaft geläufige und im Englischen geprägte Begrifflichkeit ist, die betroffenen Menschen als *Nimby* zu bezeichnen. Die Betroffenen erkennen vielleicht den Handlungsdruck, fordern jedoch die Beeinträchtigung nicht in ihrem Hinterhof zu platzieren (*not in my backyard*) und tun diese Forderung mit lautstarken Protest kund (Geis, 2003:17; BpB, 2013b:266).

In dieser Situation, in der zumindest die Mehrheit der politischen Führung die Pläne der SWW unterstützte, war klar, dass es mehr Legitimation und Akzeptanz bedurfte, um die Pläne zu verwirklichen. Eine weitere Bestärkung der Legitimation machen die Windkraftanlagenplaner der SWW daran fest, dass der bereits amtierende und parteilose Bürgermeister (BM) sich im Wahlkampf der Kommunalwahl im Jahr 2011 für die Pläne der SWW aussprach und wiedergewählt wurde.

*„[Der BM] hat sich schon ganz deutlich für diesen Windpark positioniert. Denn das war ein polarisierendes Thema im Wahlkampf. Ganz klar nicht nur in den Parteien. Sondern der BM stand auch im Vorfeld schon unter Beschuss seitens der Gegner. [Er hat] [a]uch geäußert, dass er das Konzept mitträgt und auch unterstützt.“* (Interview #2:2)

Die Situation nach der Kommunalwahl war die, dass nun auch zwei Parteien im Stadtrat vertreten waren, die in expliziter Gegnerschaft des Windparks auf den Rödeser Berg angetreten waren: der Ortsverband der Grünen und das Bündnis Wolfhager Bürger (BWB), wobei

sich das BWB explizit zur Verhinderung des Projektes formiert hatte. Die beiden anderen Parteien, SPD und CDU, unterstützten weiterhin die Windkraftanlagen am Rödeser Berg. Weiterhin war auch die Finanzierung unklar und die Forderung seitens der Politik stand nun noch deutlicher im Raum, eine möglichst breite Beteiligung der Einwohner hinzubekommen, um die „Akzeptanz“ (Interview #1:2) der Bürger zu erhalten.

Hier wird nur kurz darauf verwiesen, was im Abschnitt 6. *Partizipation und Bürgerbeteiligung* bereits angemerkt wurde und im Analyseteil noch weiter aufzuarbeiten ist, dass wenn die Interviewten von Beteiligung sprachen, dies häufig mit finanzieller Beteiligung gleichstellten. So wundert es auch nicht, dass die Idee zur Gründung der Genossenschaft letztendlich von einer Bank gegeben wurde. Die Idee stand also im Raum, die Bürger in irgendeiner Form an dem Windpark zu beteiligen, um einerseits das Kapital für den Windpark zu generieren und andererseits die Akzeptanz für das Projekt herzustellen. Zuerst wurde an eine Kommanditgesellschaft gedacht. Jedoch wurden dann Bedenken aus der Politik und aus der Geschäftsführung der SWW geäußert, dass diese finanzielle Beteiligung nicht niederschwellig genug sein würde, um tatsächlich eine breite Streuung der Anteile zu ermöglichen. So kann ein Anteil hier erst ab rund 10.000 Euro denkbar sein, da ansonsten der Verwaltungsaufwand sehr hoch ist. Es ist zwar auch möglich, diesen kleinsten Anteil noch einmal aufzustückeln, jedoch ist das rechtlich schwierig und bedeutet wiederum viel Administration. In dieser Situation kam die Genossenschaftsidee ins Spiel, die bei einem Besuch der GLS Bank in Bochum entstand, als über Finanzierungsmöglichkeiten des Windparks nachgedacht wurde. Dieses Konzept wurde sodann aufgegriffen und weiterentwickelt:

*„Dann haben wir überlegt das sinnvollste wäre, die Genossenschaft an den SWW zu beteiligen, weil ich keine Interessenskollision wollte. Zwischen ich hab da eine Windparkgesellschaft, da hängen mir die Kommanditisten am Rockzipfel: Ja mach doch mit dem Wind lieber das oder verkaufe den nach Honolulu. Ich will den ja in meinem Stadtwerk haben. Wenn es dann hieß: Naja Stadtwerke ist euer Bier, wir sind da am Windpark beteiligt. Jetzt sind wir alle an den SWW beteiligt. Wir haben alle eine Perspektive: Den SWW soll es gut gehen.“ (Interview #4: 3)*

Der Entschluss nun nicht nur eine Beteiligung an dem Windparkprojekt durchzuführen, sondern 25 Prozent der SWW an eine noch zu gründende BEG zu verkaufen, wurde innerhalb der Stadtverwaltung mit großer

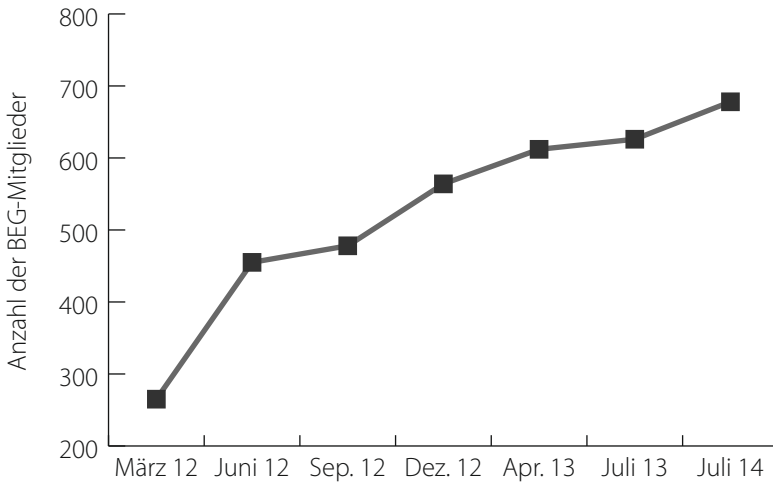


Skepsis betrachtet. Hier musste viel Überzeugungsarbeit geleistet werden, denn wenn von nun an die Stadt als Anteilseigner die Überschüsse mit jemandem teilen sollte, wurden finanzielle Einbußen befürchtet. Auf die Kritik, dass es sich letztendlich trotzdem um eine Privatisierung handelt, auch wenn das Unternehmen teilweise an die Verbraucher der Leistungen des Unternehmens verkauft wird und keine großen Investoren ins Unternehmen geholt wurden, wird später eingegangen. Die Bedenken finanzieller Art, wurden seitens der Geschäftsführung der SWW erwidert. Es wurde eine Erhöhung der Eigenkapitalquote der SWW vereinbart, sodass der finanzielle Erlös für die Stadt zumindest gleichbleiben, wenn nicht sogar erhöhen sollte, da die Stadtwerke nun den Strom selbst produzieren und nicht nur verteilen wollten:

*„Wir sagen immer ein Bild: Vorher gab es einen Blechkuchen und jetzt gibt's die Torte. Und jeder hat entsprechend größere Stücke. [Also] weiterhin [die Stadt] auch [...] Geld bekommt wie auch vorher schon ausgeschüttet wurde.“*  
(Interview #3:5)

In der Folge wurde nun versucht, die Öffentlichkeit für das Projekt der Beteiligung der BEG an den SWW zu gewinnen und für eine Mitgliedschaft in der BEG zu werben. Es bestand in den Maaßen ein reger Andrang bei der ersten Informationsveranstaltung für die Genossenschaftsgründung in der Stadthalle, dass gleich ein zweiter Termin ausgerufen werden musste. Insgesamt informierten sich 600 Personen für das Modell an den zwei Veranstaltungen. Aus diesen Informationsveranstaltungen heraus ging ein interessierter Kern von ungefähr 40 Menschen hervor, die ehrenamtlich bei der Gründung der BEG behilflich sein wollten. Eine ‚Satzungsgruppe‘ entwarf die Satzung der BEG in Rücksprache mit dem zuständigen Genossenschaftsverband und den vor Ort ansässigen genossenschaftlichen Banken. Die ‚Gründungsgruppe‘ war Gesprächspartner für die SWW für die geplante Beteiligung an den Stadtwerken. Die 25 Prozent Anteile an den Stadtwerken stellten einen Wert von 2,3 Mio. Euro dar, den es nun an Mitgliedschaftsanteilen einzuwerben galt. Zu Beginn des Jahres 2012 stimmten die Abgeordneten der SVV mehrheitlich für eine Beteiligung einer noch zu gründenden BEG. Die Gründungsveranstaltung der BEG fand zwei Monate später statt und 265 Gründungsmitglieder traten bei. Knapp ein Jahr später war das Geld, das die BEG für die Beteiligung an den SWW nötig hatte, eingeworben.

Darstellung #6 Entwicklung der Mitgliederzahlen der Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen seit der Gründung im März 2012 bis Juli 2014



(Eigene Darstellung nach Angaben der BEG)

Die BEG wurde als offene Gesellschaft gegründet, was bedeutet, dass weiterhin Mitglieder aufgenommen werden. Dies ist auch in der politischen Forderung begründet, dass die BEG so viele Mitglieder wie möglich haben möchte, um möglichst viele Menschen mit den Programmen und dem dazugehörigen Wissen über Energieeffizienz und über eine ökologische Energieproduktion erreichen zu können.

Da nun aber das Geld für die Beteiligung an den SWW eingeworben ist, muss die BEG nach weiteren Möglichkeiten suchen, das zusätzlich und stetig neu eingeworbene Geld im Sinne der Satzung gewinnorientiert anzulegen:

*„Gegenstand sind regionale Projekte einer sicheren und umweltfreundlichen, soweit möglich preisgünstigen Energieversorgung.“ (Satzung BEG § 2 Abs. 2)*

Da dies planerisch eine Herausforderung ist und die passenden Projekte gefunden und verhandelt werden müssen, hat der Vorstand die Entscheidung getroffen, zwar weiterhin neue Mitglieder aufzunehmen, jedoch die für Neumitglieder maximal zu zeichnenden Anteile auf fünf Anteile zu reduzieren. Eine weitere Beteiligung für die BEG kann etwa

ein Windpark sein, der momentan nördlich von Kassel im Entstehen ist. Ein weiterer Hinweis diesbezüglich ist, dass die SWW im Verbund der Stadtwerkeunion Nordhessen (SUN) langfristig planen, die gesamte nordhessische Region mit Strom aus regenerativ produzierten Strom zu versorgen. Ein Aspekt, der in der Analyse der Output-Legitimation noch behandelt werden wird.

Eine jüngste Entwicklung und eine, die ein Problem für die Energiegenossenschaften im Allgemeinen und somit auch für die BEG darstellt, ist die Registrierungspflicht von Beteiligungsgenossenschaften bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Im Zuge der Finanzmarktkrise wird eine daraus formulierte politische Forderung umgesetzt Kapitalanlagefonds stärker als bisher zu überwachen. Ein Beispiel hierfür ist die Verschärfung der Vorschriften die Eigenkapitalquote zu erhöhen. In diesem Zug wurde das Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) reformiert und viele Energiegenossenschaften fallen nun ebenfalls unter die Aufsicht der BaFin. Denn viele Energiegenossenschaften, wie die BEG auch, sind keine operativen Genossenschaften. Das bedeutet, sie beteiligen sich allein finanziell an Projekten und betreiben selbst keine Energieproduktionsanlagen. Somit werden Beteiligungsgenossenschaften ähnlich wie Investmentfonds behandelt und unterstehen der Finanzaufsicht der BaFin zum Schutz der Anleger. Dies hat den Hintergrund, dass den Energiegenossenschaften unterstellt wird, reinen Kapitalanlagegeschäften nachzugehen.

Die Energiegenossenschaften und deren Spitzenverband protestieren gegen diese Maßnahme, da viele kleine Bürgerenergiegenossenschaften die Hürden, die das KAGB vorgibt, nicht nehmen könnten und so ihre Betätigung einstellen müssten. Außerdem, so argumentieren die Betroffenen, seien die Beteiligungen keine reinen Geldanlagegeschäfte. So würden auch andere Zwecke verfolgt werden, wie die Förderung der dezentralen Energieversorgung und die Förderung der regionalen Wirtschaft. Diese Argumente der politischen Zielsetzung zählen jedoch für die BaFin bisher nicht, da aus deren Sicht ein Beteiligungsvermögen verwaltet wird, wenn die Genossenschaft nicht selber beispielsweise einen Windpark betreibt:

*„Energiegenossenschaft, deren Unternehmensgegenstand auf die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen zur Erzeugung von Energien sowie auf den Absatz der gewonnenen Energien gerichtet ist und erhalten die Mitglieder vom Unternehmensgewinn eine Dividende auf ihre Einlage, könnte die Genossenschaft als Investmentvermögen einzuordnen sein, sofern sie die Anlage nicht selbst betreibt und damit nicht operativ tätig ist.“ (BaFin, 2013:3)*

Die Registrierungspflicht lief im Juli dieses Jahres aus und die politische Auseinandersetzung besteht fort. Die kommenden Monate werden zeigen, ob der Bundestag einer Ausnahmeregelung für Genossenschaften der regenerativen Energien trifft. Somit ist auch weiterhin unklar, ob die Registrierung der BEG bei der BaFin erfolgreich ist oder ob die BaFin der BEG in der Folge der Registrierung Auflagen erteilt, etwa, was die Qualifikation des Vorstandes angeht. Diese Auflagen muss dann die BEG erfüllen. Inwiefern diese Auflagen dann für die BEG erfüllbar sind, ohne dass die Rentabilität der Beteiligung noch gegeben ist, muss abgewartet werden. Dieser Exkurs zeigt jedoch, dass sich der Beteiligungsdiskurs der BEG sehr stark in Sprachfeldern und -mustern bewegt, die eine Logik des Finanzinvestments aufgreifen, und somit einer demokratischen Beteiligung im Sinne der Mitwirkung weniger Raum geben. Auf diesen Umstand wird in der Analyse der Legitimationsformen weiter eingegangen werden. Auch die Frage, ob die Strategie des Modells der Beteiligung der BEG an den SWW nun die Auseinandersetzung um die Bebauung des Rödeser Berges endgültig befriedet hat, kann nach Meinung der handelnden Personen noch nicht abschließend beantwortet werden. Die Windkraftanlagen befinden sich noch im Bau und werden Ende 2014 in Betrieb genommen. Erst dann werden die befürchteten Umwelteinflüsse realistisch bewertet werden können. Andere sagen wiederum, dieser Konflikt ließe sich generell nicht befrieden und die Aktivisten der BI hätten lediglich resigniert. Es war auch die Meinung zu hören, dass viele Menschen in Wolfhagen wohl das Thema überdrüssig geworden waren, da sich die Diskussion und das Planungsverfahren bereits über vier Jahre hinzogen.

An dieser Stelle ist abschließend auf das generelle Dilemma zwischen Umweltschutz vor Ort und der lokalen Produktion von regenerativen Energien hinzuweisen. Die Naturschutzverbände und im Fall Wolfhagen auch der Ortsverein der Partei Bündnis'90/Die Grünen müssen hier mit einer Interessenskollision umgehen und reiben sich teilweise daran auf. Zwar ist man „Grundsätzlich [...] natürlich auch für Windkraft – als flächeneffizienten regenerativen Energieträger“ (TAZ, 2014a), so ein Sprecher des BUND, aber eben auch für den Artenschutz im unmittelbaren Umfeld, etwa von Zugvögeln oder Fledermäusen, den die Naturschützer durch die Rotoren der Windkraftanlagen bedroht sehen (TAZ, 2014b).

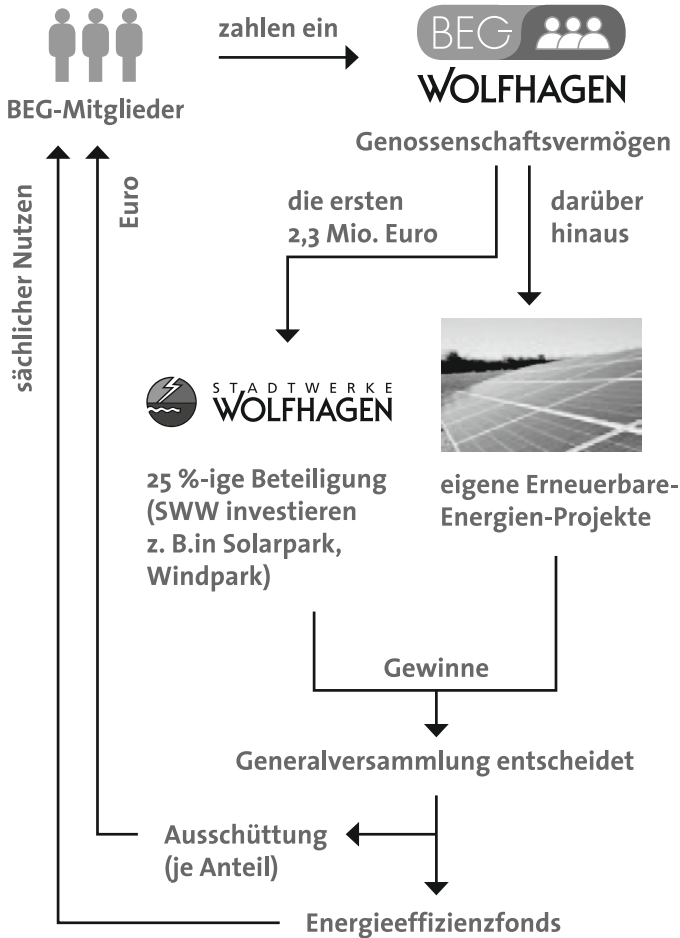
### 7.3 Hauptmerkmale der Satzung der Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen

In diesem Abschnitt sollen nun die in der Satzung verbrieften Rechte für die Mitglieder der BEG genannt werden. Dies dient dazu, den sozusagen Beteiligungsalltag der BEG besser zu verstehen und nachzuvollziehen, wie eine Teilhabe etwa über die Programme des Fachbeirates Energieeffizienz geschieht. Insofern wird auf folgende Punkte eingegangen: Der genossenschaftliche Grundsatz ein Mitglied eine Stimme, die geschäftliche Betätigung der BEG vis-à-vis der SWW, die Dividendenausschüttung für die Mitglieder, die „sachlichen Ausschüttungen“ (Interview #5:4) im Sinne der Vorteile aus den Programmen des Energieeffizienzbeirates für die Mitglieder, die Vertretung der BEG im Aufsichtsrat der SWW und zuletzt die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft in der BEG.

Zu Beginn konnte eine Person maximal 20 Anteile zu je 500 Euro erwerben. Noch während des ersten Jahres wurde die Entscheidung getroffen dieses Limit heraufzusetzen auf 40 Anteile pro BEG-Mitglied, um die Beteiligung an den SWW zu vervollständigen (Interview #9:2). Somit war zeitweise eine Beteiligung von höchstens 20.000 Euro pro Genosse möglich. Beginn 2014 wurden die maximalen Anteile, die ein Neumitglied zeichnen kann oder die maximale Menge an Anteilen auf die ein bereits eingetragenes Mitglied aufstocken kann, übergangsweise, wie im vorangegangenen Abschnitt beschrieben, auf fünf Anteile reduziert. Der Grund hierfür ist, dass die Genossenschaft momentan keine Möglichkeiten hat oder eben zeitweise nach Anlagemöglichkeiten sucht, das Geld im Sinne der Satzung gewinnbringend zu investieren.

Davon unbeeinflusst bleibt der genossenschaftliche Grundsatz, dass etwa auf der einmal jährlich stattfindenden Generalversammlung (GV) jedes Mitglied eine Stimme besitzt. Damit das Argument der niedrigen Schwelle für einen Einstieg zur Geltung kommt, ist es auch möglich den Mitgliedsanteil anzusparen. Der Anteil kann dann innerhalb von zwei Jahren auf Ratenzahlung bei einer Anzahlung von 50 Euro bezahlt werden, was dann einer monatlichen Rate von ungefähr 20 Euro entspricht.

Darstellung #7 Schema der Beteiligung der Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen



(BEG, 2012:9)

Von dieser Möglichkeit des Ansparens wurde bisher insgesamt sechs Mal Gebrauch gemacht (Interview #9:3). Die BEG ist eine offene Gesellschaft. Das bedeutet im Gegensatz zu einer geschlossenen Gesellschaft, dass es weiterhin möglich ist, für neue Mitglieder Anteile zu erwerben und Genossenschaftsmitglied zu werden. Die 2,3 Millionen Euro Beteiligung an den SWW sind nun seit dem Jahr 2012 eingesammelt. Doch

die Genossenschaft wächst weiter. Daher sucht nun die BEG nach anderen Beteiligungsmöglichkeiten für das frisch gezeichnete Geld, das gemäß der Satzung in regionalen Projekten der regenerativen Energieversorgung angelegt wird. Dabei sind

*„konkurrierende Leistungen bzw. Angebote, die im Wettbewerb mit der Stadtwerke Wolfhagen GmbH stehen [...] ausgeschlossen.“* (Satzung BEG § 2 Abs. 5)

Andere Aktivitäten zur Energieeffizienzsteigerung oder zur Produktion von erneuerbaren Energien sind „in kooperativer Abstimmung mit den Stadtwerken Wolfhagen“ (Satzung BEG § 2 Abs. 4) möglich.

Die Mitglieder der Genossenschaft nehmen einmal jährlich an der Dividendenausschüttung teil. Wie hoch diese ausfällt beschließt jährlich die GV. Einen Teil der Ausschüttung muss nach Genossenschaftsgesetz (GenG) in den ersten Jahren des Bestehens noch als Rücklage angespart werden. Alle Gewinne, die nicht für Rücklagen der BEG verbucht werden oder als Dividende ausgeschüttet werden, landen im Mitgliederenergieeffizienzfond. Hieraus werden Energieeffizienzprogramme, die der Fachbeirat Energieeffizienz verwaltet, finanziert. Ein Programm fördert beispielsweise die Abwrackungen von energieineffizienten Haushaltsgeräten und die Ersetzung durch energieeffiziente Geräte für BEG-Mitglieder.

Auf der GV wählen alle Mitglieder den Aufsichtsrat und den Fachbeirat Energieeffizienz. Stimmberechtigt sind dabei die aktuell 678 Mitglieder. Der Vorstand wird vom Aufsichtsrat gewählt. Alle Gremien sind ehrenamtlich besetzt, was bedeutet, dass die Mandatsträger keine Aufwandsendschädigungen für Sitzungen erhalten. Der Fachbeirat Energieeffizienz besteht aus bis zu neun Mitgliedern,

*„die besondere persönliche Interessen, Erfahrungen und Kenntnisse in Bezug auf den Einsatz erneuerbarer Energien und/oder Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz haben sollen.“* (Satzung BEG § 18 Abs. 2)

Damit eine Abstimmung der Aktivitäten im Bereich Energieeffizienz in Wolfhagen, erfolgt sitzen im Fachbeirat Vertreter der Stadt Wolfhagen, der SWW und des Energie 2000 e.V. Der Energie 2000 e.V. ist die Energieagentur des Landkreis Kassel, die unter anderem Energieberatung durchführt. Da die BEG an den SWW eine 25-prozentige Beteiligung hält, wurde verhandelt, dass zwei Vertreter die BEG im Aufsichtsrat der SWW vertreten. Die Satzung der BEG regelt, dass der Auf-

sichtsrat der BEG diese zwei Vertreter bestimmt „von denen ein Vertreter Mitglied des Vorstands und ein Vertreter Mitglied des Aufsichtsrates [der BEG] sein muss.“ (Satzung BEG § 17 Abs. 7) Für die Beteiligung der BEG an den SWW musste der Stadtrat den Gesellschaftervertrag für die SWW ändern, deren Aufsichtsrat nun neun Mitglieder hat: der OB als geborener Aufsichtsratsvorsitzende, zwei Vertreter der BEG, ein Arbeitnehmervertreter und fünf Stadtverordnete, die dem Wahlergebnis entsprechend von den Fraktionen entsendet werden. Im geänderten Gesellschaftervertrag der Stadt Wolfhagen für die SWW konnte die BEG weitere Änderungen durchsetzen, die im Aufsichtsrat der SWW nur mit einer 80-Prozent-Mehrheit außer Kraft gesetzt werden könnten. Daher besitzt die BEG in diesen Bereichen eine sogenannte Sperrminorität, da die Zustimmung ihrer Vertreter nötig wäre, um Veränderungen in diesem Bereich vorzunehmen. Dies betrifft etwa den Fall, wenn der Aufsichtsrat entscheidet, weitere Gesellschaftsanteile der SWW zu privatisieren oder von dem strategischen Ziel abzurücken, den Stromverbrauch Wolfhagens mit 100 Prozent regenerativen Energien zu decken. Zuletzt soll noch angemerkt werden, dass nicht jeder Mitglied der BEG werden kann.

*„Mitglied kann jede natürliche oder juristische Person [...] werden, die Energiekunde der SWW ist oder die in einem Haushalt gemeldet ist, der einen Vertrag als Energiekunde mit der SWW geschlossen hat.“ (Satzung BEG § 3 Abs. 1)*



Darstellung #8 Netzbetreiber der Hochspannungsleitungen  
in der Bundesrepublik



*(<http://www.bpb.de/politik/wirtschaft/energiepolitik/152927/transnetbw?type=galerie&show=-image&i=154877>)*

Die Darstellung der Netzbetreiber der Hochspannungsleitungen ist deshalb hier angefügt, um zu zeigen, wer Stromkunde der SWW werden kann. Alle Haushalte oder Unternehmen, die im Netzgebiet der SWW den Strom beziehen, können Stromkunde werden. In diesem Fall betreibt die Netze die Hochspannungsleitungen die Netzbetreibergesellschaft TenneT. Dies bedeutet, dass auch Kunden der SWW, die nicht aus der Region kommen, ebenfalls BEG-Mitglied werden können und Geld in Anteile der BEG investieren können. Die Bedenken gegenüber Investoren von außerhalb sorgte bereits für einigen Unmut auf einer GV.

## 7.4 Verbesserte Legitimation der Stadtwerke Wolfhagen durch Bürgerbeteiligung?

Während der Informationsbeschaffung und der Interviewauswertung wurde klar, dass mit Bürgerbeteiligung ganz unterschiedliche Schwerpunkte gemeint sein können. Auf diese Vielfaltigkeit wurde bereits im Teil 6. *Partizipation und Bürgerbeteiligung am kommunalen Unternehmen* eingegangen. Alle drei Legitimationsformen der SWW werden durch Bürgerbeteiligung verändert. Wie die Beteiligung der BEG als Hauptinstrument für diese Legitimationsbeschaffung genau vor sich geht, wird in diesem Abschnitt aufgezeigt, und die verschiedenen Arten von Legitimation werden der Reihe nach diskutiert.

### 7.4.1 *Input-Legitimation: Mitbestimmung über die Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen in den Stadtwerken Wolfhagen?*

In diesem Abschnitt soll es darum gehen, wie es die SWW ihren Kunden durch eine BEG-Mitgliedschaft konkret ermöglicht, ihre Input-Legitimation in den Bereichen Information, Deliberation und Mitbestimmung zu erhöhen. Dabei wird zuerst auf den Informationszuwachs der Beteiligten durch Aktivitäten der BEG eingegangen. Danach wird die Bedeutung der Gremien der BEG als Ort der Deliberation erläutert. Um den Teil der Input-Legitimation abzurunden, wird im abschließenden Abschnitt hinterfragt, wie repräsentativ die BEG-Mitgliedschaft zur durchschnittlichen Bevölkerung ist und was getan wird, um eine möglichst barrierefreie Beteiligung zu ermöglichen.

#### a) Wissenstransfer: der Bürger als Energieexperte

Es ist anerkannt, dass das Wissen über den Beteiligungsgegenstand Voraussetzung ist für eine weitergehende Mitbestimmung. Daher ist die „Ent-expertisierung“ (Nolte, 2012:410) und die Demokratisierung von Wissen erster Bestandteil eines Beteiligungsmodells. Es kann beobachtet werden, dass die BEG ihren Mitgliedern über verschiedene Instrumente ermöglicht, sich Wissen über das Unternehmen und über die Sachverhalte des Unternehmens anzueignen und in der Folge über die Wahrnehmung des Rechts auf Wortbeiträge und des Stimmrechts auf der GV Einfluss auf die SWW nehmen kann. Diese Rechte sind natürlich mit dem Vorhandensein gewisser Barrieren verbunden und deshalb kritisch zu betrachten, was in diesem Abschnitt auch weiter

unten nicht zu kurz kommen soll. Neben des Zwecks der auf das wirtschaftliche Wohl der Mitglieder abzielt, soll

*„der sparsame Umgang mit Energie und Wasser [...] durch Beratung der Mitglieder und der Öffentlichkeit [...] gefördert werden.“* (Satzung BEG § 2 Abs. 2)

Demnach ist das erklärte Ziel laut der Geschäftsführung der SWW, „die Energiewende in den Haushalten [zu] vollziehen“ (Interview #4:5). Die Energieeffizienzprogramme des Energieeffizienzbeirates der BEG sind dabei das wichtigste Element, um an diesem Ziel zu arbeiten. Bisher wurden drei dieser Programme initiiert, die zwar auf Beteiligung seitens der Mitglieder gestoßen sind, deren Beteiligung jedoch teilweise hinter den Erwartungen der Mitarbeiter der BEG zurückblieb (Interview #9:3).

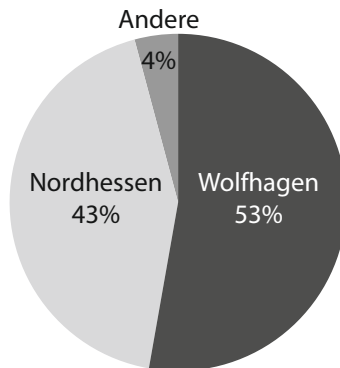
Diese Programme sollen hier exemplarisch aufgeführt werden. Erste Aktion war in Zusammenarbeit mit einer Energieberatungsfirma vergünstigte Thermographie Bildaufnahmen der Fassaden der Häuser für die Mitglieder anzubieten. Durch die Infrarot Wärmebildaufnahmen kann festgestellt werden, wo eine Dämmung notwendig ist. Eine zweite Aktion war die vergünstigte Abgabe von LED Lampen für BEG-Mitglieder. Diese Leuchtmittel sind teuer in der Anschaffung aber günstig im Verbrauch. Durch die vergünstigte Abgabe in begrenzter Zahl konnten die Genossen denkbare Vorurteile über die Lichtqualität der LEDs abgebaut werden. Eine dritte Aktion, die der Fachbeirat ins Leben rief, war die Förderung der Anschaffung energieeffizienter Haushaltsgeräte. Pro BEG-Mitglied werden drei Neuanschaffungen eines Haushaltsgeräts mit der höchsten Energieeffizienzklasse gefördert.

Diese Beispiele sollen veranschaulichen, wie die BEG mit dem Fachbeirat versucht die Auseinandersetzung mit dem effizienten Umgang mit Strom zu fördern. In diesem Sinne kann die BEG auch als eine Art „Energiesparverein“ (Interview #4:3) gedacht werden. Selbst wenn lange nicht alle Mitglieder an allen Aktionen teilnehmen, findet dennoch eine Sensibilisierung für die Thematik statt, zumal alle Mitglieder auch mit der Quartalsinformation über die Aktivitäten des Fachbeirats im Speziellen und mit Informationen über die Aktivitäten der BEG und der SWW im Allgemeinen auf dem Laufenden gehalten werden. Dabei ist auch zu betrachten, was einer der Interviewten mit „700 Multiplikatoren an Stammtischen“ (Interview #4:5) umschreibt. Das soll bedeuten, dass nicht nur die Mitglieder der BEG selber von

dem durch die Aktionen transportierten Wissen profitieren, sondern im gewissen Maß die Aktivitäten des Fachbeirats ja auch zum Stadtgespräch werden, indem die BEG-Mitglieder in ihren Haushalten und in ihrem Umfeld die Thematik verbreiten.

b) Die Gremien der BEG als Ort für Deliberation

Darstellung #9 Wohnort der Mitglieder der Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen



(eigene Darstellung nach Angaben der BEG<sup>28</sup>)

Der zweite Aspekt, der neben dem Wissenstransfer hier genannt werden soll, ist die Ermöglichung von Deliberation. In der Idealvorstellung ist Demokratie als kommunikativer Akt zu verstehen. Es werden der Raum und die Möglichkeit zum Austausch von Argumenten geschaffen. Das Sprechen und das Zuhören, die gedacht werden als das Überzeugen und Überzeugt-werden, gehören beide zu diesem kommunikativen Akt der Demokratie (Barber, 2003). Fernab von diesem Ideal, jedoch weit mehr als in anderen kommunalen Unternehmen möglich ist, wird dies durch die BEG zustande gebracht, indem sie hierfür Räume und Anlässe schafft. Zu nennen sind die Gremien der BEG, in denen dieser kommunikative Austausch stattfinden kann. Das Gremium mit der geringsten Barriere zur Teilnahme an diesem Austausch stellt sicherlich die einmal jährlich stattfindende GV dar. Dennoch gibt es hier einige Einschränkungen, zumal die Fähigkeit und der Mut vorhanden sein müssen, sich vor mehreren hundert Leuten auszudrücken. Theoretisch steht dieses Recht jedoch jedem einfachen Mitglied zur

8 Zahlenbasis sind die BEG-Mitgliedschaften im Juli 2014.

Verfügung. Die Analyse der Qualität der dort geführten Auseinandersetzungen ist eine Fragestellung für sich, deren Antwort hier nicht geleistet werden kann.

Aber die Interviewten aus den Gremien Aufsichtsrat und Vorstand der BEG erkannten die GV als wirksames Korrektiv an, das durchaus kritisch nachfragt. Als etwa Statistiken (vgl. Darstellung #9) auf der GV präsentiert wurden, die zeigten, dass ein erheblicher Prozentsatz von Anteilen von BEG-Mitgliedern gehalten wird, die nicht aus Wolfhagen, sondern aus der näheren Umgebung kommen, brachen sich gewisse Befürchtungen Bahn, von fremden Investoren beeinflusst zu werden. Zumal ein Argument der BEG Gründung war, dass die Wertschöpfung vor Ort geschehen solle. Ein Legitimationsargument, das weiter unten bei der Output-Legitimation aufgegriffen wird.

- c) Repräsentativität der Mitglieder der BEG zur Gesamtheit der Bevölkerung

Dieser Zugewinn an Input-Legitimation ist mit gewissen Einschränkungen zu betrachten. In der Demokratieforschung und der Beteiligungsforschung werden schon lange die Differenzen in der Ressourcenausstattung der Menschen, die an der Beteiligung teilnehmen können oder nicht, thematisiert (Schmidt, 1995a:84). Im Kontext selbstselektierter Beteiligungen wird auch häufig von der Beteiligung der „üblichen Verdächtigen“ (Klages/Vetter, 2013:34) gesprochen. Bei der BEG herrscht kein Mechanismus, der einer Selbstselektion der Mitglieder zuvor kommt oder der versucht Mitgliedschaften über den Personenkreis hinaus, der sowieso interessiert ist, zu rekrutieren. Der einzige Punkt, der stark betont wird, ist die geringe Einstiegshöhe für einen BEG-Anteil. Die Kosten liegen bei 500 Euro. Dabei besteht die Möglichkeit diesen Betrag in Raten anzuspargen.

*„Das ist, was wir wollen. [...] mit geringen finanziellen Möglichkeiten sich an diesem Energiewendethema zu beteiligen. Auch den Hartz IV Empfänger nicht außen vor zu lassen dabei.“* (Interview #4:4)

Jedoch ist in der Praxis fraglich, ob dieses Ziel tatsächlich erreicht wird. An anderer Stelle wird sogar anerkannt, dass nicht Geldressourcen alleine eine Einstiegsschwelle bilden können. Zeitressourcen werden auch als Voraussetzung genannt:

*„Aber die mit denen wir die Energiewende eigentlich machen wollen, also junge Familien und sowas alles, also die haben dafür weniger den Kopf frei, also sind in einer anderen Lebensphase.“ (Interview #4:4)*

Hier wird also bedauert, dass wenige aus dem gesellschaftlichen Spektrum der jungen Menschen mit Familie erreicht werden. Generell wird der Altersdurchschnitt auch als hoch eingestuft und ebenfalls der Frauenanteil der BEG-Mitgliedschaft fällt gering aus. Er wird etwa auf „20–25 Prozent geschätzt“ (Interview #3:7). Obwohl eine repräsentative Erhebung, in der die sozio-ökonomische Zusammensetzung der BEG-Mitglieder aufgeschlüsselt ist, im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet wurde, deuten die zusammengenommenen qualitativen Einschätzungen der Interviewten daraufhin, dass sich die Beteiligten hauptsächlich aus der gebildeten, männlichen und finanziell ausreichend abgesicherten Mittelschicht rekrutieren. Denkbar ist auch, dass die gute finanzielle Situation einer großen Schicht in Wolfsburg gar als Voraussetzung für das Zustandekommen der BEG Beteiligung an der SWW gelten kann, und dass in einem Zeitraum von nur knapp einem Jahr bei einer Bevölkerung von knapp unter 13.000 Bewohnern der Betrag von 2,3 Mio. Euro eingesammelt werden konnte:

*„Demnach es in Wolfsburg ja schon eine reiche Mittelschicht gibt. Alle haben ihr eigenes Haus. Keine Mietausgaben. Die renovieren zwar toll, aber trotzdem hat man mitbekommen: ach, hier noch für meinen Enkel auch noch 10.000 [Euro] Anteile und für meine Kinder 10.000 [Euro] Anteile.“ (Interview #6:11)*

Stärker prägt sich die Dominanz der gebildeten Mittelschicht in den Gremien der BEG aus. So sollen diese ausschließlich mit Menschen besetzt werden, die bereits umfangreiches Wissen mitbringen.

*„Der Fachbeirat besteht aus [...] Mitgliedern der Genossenschaft, die besondere persönliche Interessen, Erfahrungen und Kenntnisse in Bezug auf den Einsatz erneuerbare Energien und/oder Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz haben sollen.“ (Satzung BEG § 18 Abs. 2)*

Demnach gibt es auch Vorbehalte, dass die Inklusion aller Perspektiven im ehrenamtlichen und selbstselektierenden BEG-Modell möglich ist:

*„Ich kann mit Lieschen Müller keinen Vorstand besetzen. Das kriegen sie nicht hin, denn Sie haben eine Tätigkeit zu erledigen, die nachher sich auf-*

*hängt in dem Rechtsgerüst was um uns rum ist. Sprich Genossenschaftswesen, Verband, Steuerrecht, jetzt da drüber noch mal BaFin, Kapitalanlagegesetz. Da ist dieser Wille alle mitzunehmen. Funktioniert auch wieder nur begrenzt. Muss man einfach ehrlicherweise so sagen.“ (Interview #1:7)*

Die Gefahr besteht also durchaus, dass eine Ignoranz der Interessen der schwachen und abgehängten Bevölkerungsschichten entstehen kann, weil deren Stimmen schlicht nicht repräsentiert sind und bestenfalls deren Situation ‚mitgedacht‘ wird. Insofern ist zusammenfassend die Zugänglichkeit zur BEG als ungenügend einzuschätzen, wobei eine tiefere Analyse des sozialen Hintergrunds der finanziell Beteiligten nicht geleistet werden konnte. Dabei ist die Zugänglichkeit von Information, die Sachlage der Entscheidung ist, wichtiger Bestandteil von Partizipation. Die Inklusivität und Repräsentativität von Beteiligungsprozessen muss gewährleistet sein, damit die Meinungen von Minderheiten oder Meinungen von beteiligungsfernen Personen berücksichtigt werden.

#### *7.4.2 Throughput-Legitimation: Mehr Öffentlichkeit durch die Generalversammlung und Kundenbindung*

Die Prinzipien der Throughput-Legitimation sind die Transparenz und die Zurechnungsfähigkeit von Entscheidungen. An dieser Stelle sollen zwei Aspekte des Legitimationszuwachses aufgeführt werden. Die entstehende Halb-Öffentlichkeit durch die GV der BEG und die beabsichtigte Kundenbindung, die sich aus der Verknüpfung zwischen BEG-Mitgliedschaft und dem Kundendasein der SWW ergibt. Eine verbesserte Throughput-Legitimation der SWW durch die Beteiligung der BEG kann darin gesehen werden, dass die BEG zwei zusätzliche Vertreter in die Aufsichtsratssitzungen der SWW entsendet, die das Unternehmen kontrollieren. Dies ändert jedoch nichts an dem Umstand, dass die Aufsichtsratssitzungen geheim sind und die Aufsichtsratsmitglieder zum Wohle des Unternehmens zum Schweigen verpflichtet sind, wie dies im Abschnitt der Rahmenbedingungen, die das GmbHG vorgibt, oben beschrieben ist.

##### a) Mehr Öffentlichkeit durch die Generalversammlung

Der Legitimationszuwachs kann somit nur mit der Einschränkung betrachtet werden, dass im Kreis der 678 BEG-Mitglieder, die indirekt durch die BEG an den SWW beteiligt sind, eine Art Halb-Öffentlich-

keit innerhalb dieser Mitgliedschaft aber auch darüber hinaus entsteht. Insofern gibt es eine gewisse verstetigte Auseinandersetzung mit der Thematik Energieproduktion, -verbrauch, -effizienz und mit dem Unternehmen SWW. Im Rahmen des GenG werden die Fragen, die die Art des Produzierens und die Art des Verbrauchens von Energie angehen, breiter diskutiert. Einmal im Jahr wird auf der GV über das Wohl und Wehe der BEG beraten. Mindestens jedes andere Jahr finden auf der GV auch Wahlen statt, was ebenfalls ein Anlass sein kann über Ausrichtung der BEG und im weiteren Sinn der SWW zu sprechen. Drei Jahre beträgt die Amtszeit des Aufsichtsrats und zwei Jahre die des Fachbeirats Energieeffizienz. Eine quasiöffentliche Atmosphäre ist auch dadurch gegeben, dass geladene Gäste, neben BEG-Mitgliedern, an der GV teilnehmen.

*„Insofern die GV ist zwar keine öffentliche Veranstaltung aber es werden schon Gäste dazu eingeladen. Es sind also nicht nur Mitglieder, die Mitglieder sind stimmberechtigt, aber es sind auch Gäste da, die Presse ist da. Insofern ist das also eine öffentliche Veranstaltung, ne halb-öffentliche Veranstaltung. Sodass da nicht dicht gehalten werden muss.“ (Interview #5:2)*

Denkbar vordergründig werden auf der GV allerdings die Kapitalinteressen der Anleger-Mitglieder diskutiert. Somit wird explizit auch das finanzielle Wohlergehen der SWW auf der GV und in den Mitgliederinformationen thematisiert. Die Geschäftsführung spricht von einer Interessensüberlagerung der BEG und der SWW:

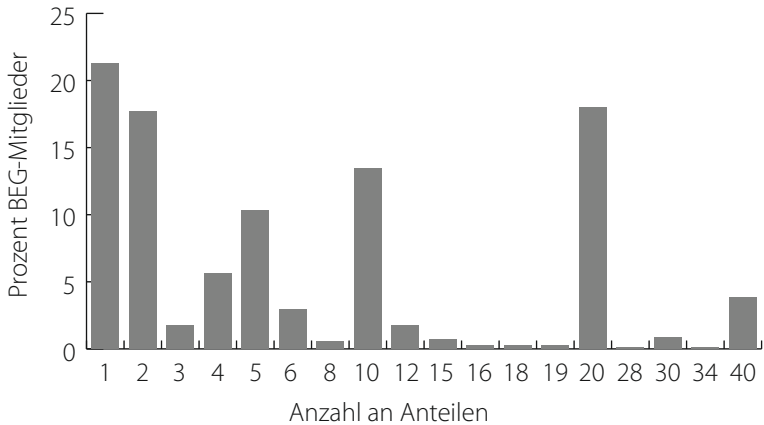
*„Und jetzt kommt hinzu sie sind ja nicht nur an einem Windpark beteiligt, sondern sie sind an den Stadtwerken beteiligt. Dabei interessiert sie nicht nur, dass der Windpark Strom schüttet und dass der Solarpark Strom erzeugt. Sondern ob unsere Wasserversorgung nach wie vor preismäßig günstig aber auch ein paar Euro Verdienst davon [abwirft]. Und ob wir auch weiterhin genug Stromkunden haben, an die wir unseren Strom verkaufen. So und das alles zusammengenommen ist für mich eine starke Interessensüberlagerung.“ (Interview #4:3)*

Auf der GV wird beispielsweise auch die Entscheidung getroffen, wie viel Dividende als Geld ausgeschüttet und wie viel dem Energieeffizienzfond für die Programme des Fachbeirats zugewiesen werden soll. Ob Sachdividende oder Gelddividende, beides kommt materiell nur den BEG-Mitgliedern zugute. Und bei der Gelddividende gemäß der Menge der gezeichneten Anteile. In Darstellung #10 wird aufgeschlüsselt



dargestellt, wie viel Prozent der Mitglieder jeweils wie viele BEG-Anteile gezeichnet haben. Hier kann gesehen werden, dass rund vierzig Prozent der BEG-Mitglieder entweder ein oder zwei Anteile gezeichnet haben. Immerhin haben aber auch annähernd ein Fünftel (18 Prozent) der Mitglieder Anteile in der Höhe von 10.000 Euro gezeichnet und annähernd vier Prozent gar 40 Anteile im Wert von 40.000 Euro.

Darstellung #10 Prozent der Mitgliedschaft und Menge der jeweils gezeichneten Anteile an der Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen



(eigene Darstellung nach Angaben der BEG<sup>9</sup>)

Der Umstand, dass rund vierzig Prozent, was 264 Mitgliedern in absoluten Zahlen entspricht, entweder ein oder zwei Anteile gezeichnet haben, kann dahingehend gewertet werden, dass für diese Mitglieder wohl weniger der finanzielle Anreiz hinter der Mitgliedschaft steht. Denn bei einer Dividende von drei Prozent wie im Jahr 2013 würde bei einem Anteil eine Gelddividende von 15 Euro und bei zwei Anteilen von 30 Euro bedeuten. Denkbar ist also, dass dies ein zu geringer finanzieller Anreiz ist und deshalb zumindest bei einem großen Teil der BEG-Mitgliedschaft eher der ideelle Wert der ‚Beteiligung‘ überwiegt.

<sup>9</sup> Zahlenbasis sind die BEG-Mitgliedschaften im Juli 2014.

- b) Kundenorientierung der Stadtwerke Wolfhagen:  
,Vor Ort ansprechbar‘

Die Perspektive auf den Bewohner einer Kommune als Verbraucher stellt, wie oben angemerkt, klar eine Verkürzung der Perspektive dar. Dennoch kann die Einbindung der Kunden auch reale Verbesserungen mit sich bringen. Aspekte der Verbraucherdemokratie werden weiter unten noch stärker bei dem Fall der SWP thematisiert werden, denn dort wird versucht, mit einem Kundenbeirat die Input- und Throughput-Legitimation zu erhöhen. Bei der SWW soll an dieser Stelle mehr der Aspekt hervorgehoben werden, dass die Erreichbarkeit und Zugänglichkeit der Institution vor Ort die Legitimation in der Throughput-Dimension erhöhen kann.

Die Geschäftsführung der SWW betont etwa, dass die Erreichbarkeit vor Ort durch den Telefondienst und durch das Kundenzentrum gegeben ist. Auf diesem Wege können die Verbraucher Fragen klären, die etwa ihre Stromabrechnung betreffen. So kann sich ein Kunde persönlich die Zusammensetzung seines Strompreises erklären lassen. Eine individuelle Handhabung wird auch bei Stromabschaltungen für einen Haushalt geboten. Die Geschäftsführung betont an dieser Stelle, sie sei ein Unternehmen, das wirtschaftlich handeln müsse und darum gebe es auch Stromabschaltungen. Es ist aber fraglich, ob ein zum wirtschaftlichen Handeln gezwungenes Unternehmen das Recht auf Versorgung mit Elektrizität noch gewährleistet und inwiefern materiell die Grundrechtsermöglichungspflicht (Knauff, 2004:186) noch gegeben ist. Diese Fragestellung, wurde bereits im Abschnitt 3. *Besonderheiten der kommunalen Wirtschaft* angedeutet, ist aber nicht Gegenstand dieser Arbeit. Bei der SWW werden also individuelle Lösungen bei ‚säumigen‘ Haushalten geboten, wie etwa eine Art Prepaid-Lösung. Der ‚verschuldete‘ Kunde lässt sich ein Kartenabrechnungsgerät einbauen und wird wieder mit Strom versorgt sobald er die Karte auflädt. Zur Aufladung der Karte wird dann ein erhöhter Preis auf die KW/h bezahlt und anhand des Aufpreises geschieht die Entschuldung.

Anhand dieses Beispiels soll gezeigt werden, dass theoretisch alle kommunalen Stadtwerke ihren lokalen Bonus auszuspielen versuchen. Dies schlägt sich auch in Werbekampagnen nieder, wie weiter unten bei den SWP gesehen werden wird. Die Erreichbarkeit vor Ort wird also hier zur Throughput-Legitimation gezählt, da in gewissen Maßen die Zurechnungsfähigkeit des Unternehmens erhöht wird. Dennoch mit der Einschränkung, dass sich dies auf die Perspektive des Bürgers als

Kunden reduziert und sich keine realen Veränderungen etwa bei der Transparenz einstellen.

### 7.4.3 Output-Legitimation: Die Lösung kollektiver Probleme

Bei dieser Dimension der Legitimation wird die Frage gestellt, inwiefern die Bürgerbeteiligung der SWW die Effizienz und Effektivität der Leistungserstellung verbessern kann. Bei der Output-Legitimation geht es um die Herausforderungen in der Gesellschaft, die einer kollektiven Herangehensweise bedürfen (Scharpf, 1999:16). Hier soll auf zwei Themen eingegangen werden, die die SWW sich vorgenommen hat, strategisch in ihrem Umfeld zu bewältigen. Einerseits soll hier die Energiewende betont werden, denn die Entscheidung den Strom lokal für den Eigenverbrauch der Stadt aus Wind zu produzieren geht auf bürgerliches Engagement zurück, das von der Sorge um den Klimawandel motiviert ist. Zweitens sollen Argumente, die sich auf die Förderung der lokalen Wirtschaft beziehen, mit der ökonomischen Legitimation greifbar gemacht werden, die Linnemann (2010:70) in seiner Dissertation zu Strukturveränderungen im Stadtwerkeumfeld ausgemacht hat.

#### a) Ökologische Legitimation: ‚Energiewende vor Ort vorantreiben‘

Eine ökologische Legitimation wird zu dem Zweck dieser Arbeit konstruiert und zur Output-Legitimation gerechnet. Denn das Ziel der SWW ist es, eine Lösung für das kollektive Problem der regenerativen Energieversorgung vorzuweisen. Ein wichtiger Baustein, um das zu erreichen, ist die Beteiligung der BEG. Wie oben beschrieben sowohl zur Akzeptanzgenerierung als auch zur Einwerbung von Geldquellen zur Finanzierung des Windparks.

*„Wir folgen dem, was eigentlich Konsens ist. National wollen wir die Energiewende. Die ist demokratisch zustande gekommen. Mit einem Beschluss letztendlich. Wir wollten in Wolfhagen 100-prozentige erneuerbare Energie. Was wir ja jetzt schon machen. Die kaufen das ja jetzt schon aus Österreich Wasserstrom. Wir wollen aber das so, dass wir das selber theoretisch lokal produzieren. So, das ist unser Ansinnen.“ (Interview #1:8)*

Bei einer Mitgliedschaft in der BEG bietet sich diese dann auch an, bei dem Vorhaben eine bessere Energieeffizienz zu erreichen. Der hohe Energieverbrauch im Gebäudebereich kann ebenfalls als kollektives Problem dargestellt werden, das einer Lösung bedarf. Und der Ener-

giefizienzbeirat setzt mit den oben beschriebenen Programmen hier an. Geschäftszweck der BEG ist

*„die Förderung der ökologischen Anliegen der Mitglieder sowie der Schaffung eines ökologischen Bewusstseins in der Bevölkerung.“* (Satzung BEG § 2 Abs. 1)

Die Initiative für eine ökologischere Energieproduktion war in Wolfhagen von der weitaus größeren Problematik des Klimawandels motiviert. Rund um die Geschäftsführung der SWW und in der Klima-offensive Wolfhagen engagierter Bürger entstand die Bewegung, die dazu führte, dass zuerst ein Ökoprodukt für alle Haushalte ermöglicht wurde, und nun bis 2015 die 100-prozentige Energieversorgung aus regenerativen Energien angestrebt wird. Mit den vier Windkraftanlagen, die Ende 2014 in Betrieb genommen werden, sind SWW und BEG auf dem Weg diese kollektive Herausforderung zu lösen.

Darüber hinaus versucht auch die SWW, sich einer anderen Problematik im regionalen Verbund anzunehmen. Als Argument gegen erneuerbare Energien wird oft die schwankende Einspeisung erhoben. Bei weniger Wind wird weniger Strom produziert und gleiches gilt für Photovoltaik-Anlagen bei schlechter Wetterlage oder in der Nacht. Mitinitiiert von der Geschäftsführung der SWW wurde die Stadtwerke Union Nordhessen (SUN) gegründet. 2011 wurde dieses Netzwerk aus sechs Stadtwerken, darunter die Städtischen Werke Kassel AG, gegründet, um ein grundlastfähiges Stromnetz aufzubauen und gegenseitige Engpässe und Überschüsse auszugleichen. Dies ist nur ein Aspekt der SUN, denn es wird beispielsweise auch ein Netz aus elektronischen Tankstellen aufgebaut. Mit diesen verschiedenen Ansätzen, die darauf abzielen, „die Energiewende in den Haushalten vollziehen [zu] wollen“ (Interview #4:5) erhöht sich die Output-Legitimation der SWW, die sich dieser kollektiven Probleme, was bei der Energieproduktion und im geringeren Maße auch auf die Energieeffizienz zutrifft, angenommen hat.

b) Ökonomische Legitimation: ‚Wertschöpfung in der Region‘

Eine weitere Legitimierung, die für die Zwecke dieser Arbeit zur Output-Legitimation gezählt wird, ist die ökonomische Legitimation. Bei Linnemann ist die „ökonomische Legitimierung“ (2010:70) eine von vier anderen Legitimierungen im Legitimierungsgefüge kommunaler Stadtwerke neben politischer Legitimierung, gesellschaftlicher Legitimierung und juristischer Legitimierung. Um diese Legitimation zu er-

halten, muss eine „relevante Marktunvollkommenheit vorliegen“, der „staatliche Eingriff in Form eines Unternehmens muss die Situation verbessern“ und es „darf keine bessere Alternative geben“ (ebenda:71). Wenn diese Kriterien erfüllt sind, würde sich aus wohlfahrtsökonomischer Perspektive heraus das öffentliche Unternehmen ökonomisch legitimieren. Hier wird sich dieser Legitimationsform bedient, da die Aussagen aus den Kreisen der SWW und der BEG, dass die Energiewende vor Ort mit Bürgerbeteiligung die lokale Wertschöpfung fördert und „gute und sichere Arbeitsplätze vor Ort“ (Interview #3:5) entstehen, auf eine ökonomisch begründete Legitimation abzielen.

Das Argument der lokalen Wertschöpfung der Energiewende vor Ort zielt vor allem auf den Gegensatz zu einer zentralistisch geprägten Energieversorgung mit wenigen Kohle- oder Atommeilern ab, die im Besitz der vier großen Energiekonzerne sind. Mit den Schlagworten der lokalen oder regionalen Wertschöpfung versucht beispielsweise auch der Vku, kommunale wirtschaftliche Betätigung ökonomisch zu legitimieren. Zuletzt wurde in diesem Sinne die Begrifflichkeit des *citizen value* geprägt. Demnach würde die kommunale Wirtschaft eben den *citizen value* fördern im Gegensatz zu den großen AGs, die vor allem dem *shareholder value* ihrer Anlieger folgen. Der *citizen value* bringt also einen Mehrwerteffekt für das Gemeinwohl: eine Verbesserung der lokalen Wertschöpfung, die Entstehung von qualitativ hochwertigen und sicheren Arbeitsplätzen und letztendlich die Verbesserung der Einnahmesituation der Kommune (Wuppertal Institut, 2013:21).

Folglich versuchen einige Studien die Wertschöpfung für die Kommune zu analysieren und mit volkswirtschaftlichen Argumenten zu untermauern. Das grüne Umweltministerium in Baden-Württemberg vergab den Auftrag zu einer „Studie über die Wertschöpfungseffekte durch erneuerbare Energien in Baden-Württemberg“ an das Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (2011). So wird versucht, den steuerlichen Mehrwert für die Kommune zu errechnen, wenn Unternehmen, die in allen Stufen der Wertschöpfung beteiligt sind, auch in der Kommune ansässig sind. Die Wertschöpfungsstufen bei regenerativen Energien sind dann die Planung und Projektierung, Installation, Finanzierung und Versicherung. Dies ist nicht der Ort für eine volkswirtschaftliche Analyse dieses Effekts oder für eine in Bezug-Setzung dieser Berechnungen mit anderen Wertschöpfungsketten. Es sollte jedoch zeigen, dass sich die Kommunen von einem Engagement für die dezentrale Energiewende Beschäftigung, Einkommenseffekte und Steueraufkommen errechnen.

Diese ökonomische Legitimation beanspruchen auch die SWW und die BEG für sich, ohne konkrete Zahlen zu liefern, allein aus dem Grund, dass sich eine Berechnung für den lokalen Fall äußerst komplex darstellen würde. Jedoch ist die Argumentationskette schlüssig: Das Kapital, das die Energieproduktion bezahlen muss, die andernorts geschieht, fließt bei einer zentralistischen Energieversorgung aus der Stadt ab. Im Gegensatz dazu steht das zu erreichende Modell, bei dem die Stromproduktion vor Ort stattfindet, und das Geld folglich bei den Stadtwerken und bei der BEG ankommt, die weiter in Energieeffizienz investieren wollen. Dieser lokalen ökonomischen Legitimation folgt dann auch die Aussage, keine fremden Investoren in der BEG haben zu wollen.

*„Das spiegelt sich auch im Genossenschaftsmodell wieder. [...] das ist eh schon nicht anfällig für ne feindliche Übernahme. Aber man wollte auch jetzt keine Fremdinvestoren im großen Stil drin haben, sondern sehen, dass man die Anteile vor Ort verkaufen kann.“ (Interview #2:2)*

Mit dem Argument, das auf die lokale Wertschöpfung baut, versucht daher auch die SWW ihre Output-Legitimation zu erhöhen. Inwiefern dieses Modell volkswirtschaftlich so eintreten wird, ist folglich nicht vordergründig. Aber die Rationale ist schlüssig, auch wenn eine andere Stimme bei dem Diskurs rund um die lokale Wertschöpfung vor einer Verengung des Sichtfeldes warnt:

*„Da ist trotzdem so eine Verbundenheit: Wir als Region; die Wertschöpfung. Das ist eine Diskussion, die hier in Nordhessen aber auch bundesweit [geführt wird], die hat auch hier begonnen. [...] Ich bin da etwas hin- und hergerissen. Ich finde das gut aber andererseits neigt man dazu die Brille zu eng zu stellen. Als dann der Solarpark gebaut wurde: ja das sind chinesische Panels. Von Viessmann werden die konfektioniert. In Rahmen gepackt. Ja, die die's jetzt aufgestellt haben, das ist eine Firma aus dem Schwäbischen. Ja und die Monteure auch von irgendwoher. Na gut, der Zaun und sonst alles was elektrisch ist vor Ort.“ (Interview #6:11)*

## 7.5 Zwischenfazit und Kritik des Bürgerbeteiligungsmodells der Stadtwerke Wolfhagen

In diesem letzten Teil der Analyse des Bürgerbeteiligungsmodells der SWW soll ein kurzes Zwischenfazit gezogen werden und es sollen die oben bereits angedeuteten kritischen Punkte zusammengefasst wer-

den. Dabei soll erstens auf die Repräsentativität und Zugänglichkeit des Modells eingegangen werden. Dann soll resümiert werden, dass für die meisten beteiligten Personen wahrscheinlich die finanzielle Beteiligung gegenüber der partizipatorischen Beteiligung überwiegt. Drittens soll darauf eingegangen werden, dass theoretisch eine Interessenkollision zwischen dem öffentlichen Zweck der Kommune und dem privaten Wohl der BEG-Mitgliedschaft denkbar ist. Und als letzter Punkt soll der Effekt auf die Legitimation der SWW zusammenfassend eingeschätzt werden.

Die Verantwortlichen der BEG haben den Anspruch, dass die Bürgerbeteiligung so niederschwellig wie möglich sein soll. Bezüglich der finanziellen Ressourcen mag das auch durchaus funktionieren. Es kann jedoch konstatiert werden, dass hinlänglich der anderen Barrieren, die einer umfassenden Beteiligung im Wege stehen, zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Hierunter zählen zum einen die intellektuellen Ressourcen, denn eine Sensibilisierung für das Thema der Bürgerbeteiligung an Stadtwerken ist in gewissen Schichten der Bevölkerung stark ausgeprägt und in anderen weniger bis gar nicht vorhanden. Zum anderen sind die Zeitressourcen zu nennen, die in verschiedenen Lebenslagen und -modellen ungleich verteilt sind. So bleibt der Kreis der Engagierten selbstselektiert, was zu einem Problem werden kann. Denn der Mangel an Repräsentativität kann etwaige Konflikte zugunsten einer materiell besser gestellten Schicht entscheiden. Beispielsweise wenn es darum geht, einerseits eine preisgünstige Energieversorgung für alle und andererseits die Verfolgung von ökologischen Zielen abzuwägen. Hier ist bereits die Satzung der BEG eindeutig für die Priorisierung des Umweltziels. Denn die Versorgung mit Strom soll an erster Stelle mit umweltfreundlichen Projekten geschehen, die eine „soweit möglich preisgünstige Energieversorgung“ (§ 2 Abs. 2) wird prioritär hinter die ökologische Forderung platziert.

An zweiter Stelle soll hier darauf eingegangen werden, dass Bürgerbeteiligung im Wolfhager Modell hauptsächlich eine Beteiligung des Bürgers im Sinne eines Bürger-Anlegers bedeutet. Zwar wird die Dimension betont, dass mit Hilfe der Mitgliedschaft im „Energiesparverein“ (Interview #4:3) auch die Energiewende im eigenen Haushalt vollführt werden kann, dennoch war die Beteiligung bei Projekten den Energieeffizienzbeirats auch dahingehend eingeschätzt worden, als dass diese hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist. Allerdings kann die Geldrendite zusammen mit der sachlichen Rendite auch als eine Art Anreizsystem gesehen werden sich überhaupt zu beteiligen, sowohl im finanziellen als auch im partizipativen Sinne, denn die

politische Beteiligung ist im Vergleich zu anderen Energiestadtwerken stark überdurchschnittlich einzuschätzen. Mit der Anzahl von 360 in Wolfhagen wohnenden BEG-Mitgliedern ist bei einer Stadt mit 13.000 Einwohnern eine relevante Menge an finanziell Beteiligten. Außerdem besteht das Projekt erst rund drei Jahre und zieht weiter Neumitglieder an, sodass nicht auszuschließen ist, dass in Zukunft die Beteiligung noch weitere Kreise erreichen wird.

Zum Thema der potentiellen Kollision zwischen öffentlichen und privaten Interessen, ist vorerst festzustellen, dass es sich bei dem Beteiligungsmodell, obwohl der private Teilhaber eine Bürgerenergiegenossenschaft ist, um eine Teilprivatisierung eines städtischen Unternehmens handelt, das vorher gewissermaßen allen Bewohnern der Kommune gleichermaßen gehörte. Nun wurde ein Viertel dieses Unternehmens an 678 Bürgern, die insgesamt vom „Sozialkapital“ (Zimmer, 2005:101) wahrscheinlich zu den bessergestellten Bürgern zählen, verkauft.

Dies stellt solange kein Problem dar, wie die städtischen Interessen mit denen der BEG übereinstimmen. Denkbar bestehen aber etwa Interessenskollisionen zwischen einer preisgünstigen Energieversorgung für alle und den Renditeinteressen der Bürger-Anleger. Faktisch korreliert dies jedoch mit dem Interesse der Kommune, denn auch die (Finanz-)Verwaltung erwartet von dem profitablen kommunalen Unternehmen eine gewisse Rendite. Solange also die Stadtverordneten über den Aufsichtsrat, über eine moderate Gebührengestaltung hinaus, kaum politischen Steuerungseinfluss ausüben, wird der oben bereits besprochene fiskalische Konsens nicht aufgekündigt. Diese Interessenskollisionen zwischen den Interessen des Stadtrats, die sich aus einem mehr oder weniger repräsentativen Wahlprozess herauskristalisieren, und den Interessen des BEG Bürger-Anlegers besteht vordergründig auch deshalb nicht, da die SWW mit Hilfe der BEG vermeintlich gemeinwohlorientierte Zwecke erfolgreich umsetzt, wie etwa die ökologische Energieversorgung, die im politischen Prozess formuliert und in der SVV als Strategie vereinbart wurden.

Zuletzt sollen hier die Einschätzungen der Effekte, die die Bürgerbeteiligung auf die Legitimation der SWW hat, und die im Abschnitt *7.4 Verbesserte Legitimation der SWW durch Bürgerbeteiligung?* behandelt wurden, zusammengefasst werden. Nach Einschätzung der Geschäftsführung der SWW war die Ausgangslegitimation des Unternehmens vor der Beteiligung als zumindest ausreichend einzuschätzen:



*„Die SWW haben aber einen hohen Vertrauensvorschuss. Also [...] das, was wir in Wolfhagen getan haben, eigentlich gar nicht hätten tun müssen. Jedenfalls nicht in dem Sinne von [...] wollen wir überleben dann müssen wir uns irgendwie nochmal bürgernäher machen.“* (Interview #4:1)

Nach der Ausgründung des Eigenbetriebes in die GmbH sieht der Geschäftsführer vielleicht eine Zeit der Orientierungslosigkeit. Aber trotz Marktliberalisierung würden die Stadtwerke

*„meistens [...] treue Kunden in unseren Städten haben. Wir haben weiterhin 90 Prozent der Kunden die weiterhin bei uns geblieben sind. Also eine hohe Kundenzuverlässigkeit und Orientierung.“* (ebenda)

Die SWW haben also nicht etwa aus einer Legitimationskrise heraus Bürgerbeteiligung versucht um einem Problem gegenzusteuern, sondern sie haben selbst in einem Dialog mit der aktiven Bürgerschaft und der Kommunalpolitik aktiv die Lösungssuche zu einem kollektiven Problem angegangen. Die Akzeptanzzusicherung für das Windparkprojekt war dann letztendlich der Auslöser für die Konstruktion des Bürgerbeteiligungsmodells.

Insofern kann das Resümee gezogen werden, dass sich die SWW gegen einen möglichen Legitimationsverfall in der Zukunft vorsorgend gewappnet hat. Ein Legitimationsverfall wäre etwa denkbar, wenn die SWW keine Lösung des kollektiven Problems der dezentralen und regenerativen Energieversorgung hätte anbieten können. Auch der Entschluss 100 Prozent ökologische Stromversorgung im Einkauf für alle Stromprodukte umzusetzen, hatte den SWW einen Legitimationszuwachs im Sinne eines Kundenzuwachses nach der Atomreaktorhavarie in Fukushima im Jahr 2011 beschert. Der strategische und politische Beschluss des Stadtrats im Jahr 2008 den gesamten Strom im Jahr 2015 aus selbsterzeugten und regenerativen Energien herzustellen, wirkt denkbar positiv auf die Legitimation der SWW. Die Akzeptanz für die vier Windkraftanlagen wurde möglicherweise von der Bürgerbeteiligung bewirkt. Dieser Konflikt gilt bislang zwar als befriedet, doch kann durch negative Umwelteinflüsse des Windparks diese Akzeptanz wieder kippen, was aber entgegen der Erfahrungen mit vorhandenen Bürgerwindparks sprechen würde.



# 8. Bürgerbeteiligung Stadtwerke Potsdam

Der Anlass, der die Bürgerbeteiligung in der Stadtwerke Potsdam GmbH (SWP) auf den Plan rief, ist ein grundlegend anderer als der im Falle Wolfhagens. Auf den Vergleich der Fälle wird unten im Abschnitt 9. eingegangen. Die Auswahlkriterien der beiden Fälle wurden bereits im Abschnitt 2.1 *Kriterien der Fallauswahl* transparent gemacht. Ein Kriterium für die Auswahl der SWP war, dass bei der Fallauswahl annehmbar war, dass Anschuldigungen von außen, die von der Presse teilweise skandalisierend benannt wurden und die von Mitarbeitern der SWP als „Konglomerat aus verschiedenen Dingen“ (Interview #8:3) beschrieben wurden, eine Transparenz- und Beteiligungsoffensive der SWP hervorriefen. Neben den im Abschnitt 3. *Besonderheiten der kommunalen Wirtschaft* diagnostizierten Legitimationsproblemen kommen bei der SWP somit noch andere legitimationsmindernde Umstände zum Tragen, die, so die Argumentation, mit Hilfe von Bürgerbeteiligung ausgebesert werden sollen. Für die Kontextevaluation ist auch hier ein kurzer Rückblick nötig. Demnach wird folgendermaßen bei der Analyse der Bürgerbeteiligung der SWP vorgegangen.

8.1 gibt mit der Hilfe einer Zeitschiene einen Überblick über die wichtigen Entwicklungen seit den neunziger Jahren, die zu der Stadtwerke Holding von heute geführt haben. Die sukzessive Entwicklung seit den neunziger Jahren bedarf der Erklärung und der Kontextevaluation, was in 8.2 getan werden soll. 8.3 geht auf die Legitimationsprobleme der Stadtwerke, die zusätzlich in jüngster Zeit die SWP belasteten, ein. Dabei soll in Unterpunkten auf Anschuldigungen gegen die SWP eingegangen werden, auf Kundenverluste und auf zusätzliche Herausforderungen an die Legitimation durch das PPP der SWP Tochtergesellschaft EWP. Damit endet die Kontextanalyse und es wird damit fortgefahren in Abschnitt 8.4, die seit dem Jahr 2011 begangenen Schritte hinsichtlich ihres Effekts auf die verschiedenen Legitimationsformen zu analysieren.

## 8.1 Tabellarische Chronik der jüngsten Entwicklungen der Stadtwerke Potsdam

### Darstellung #11 Zeitschiene der Entwicklung der Stadtwerke Potsdam

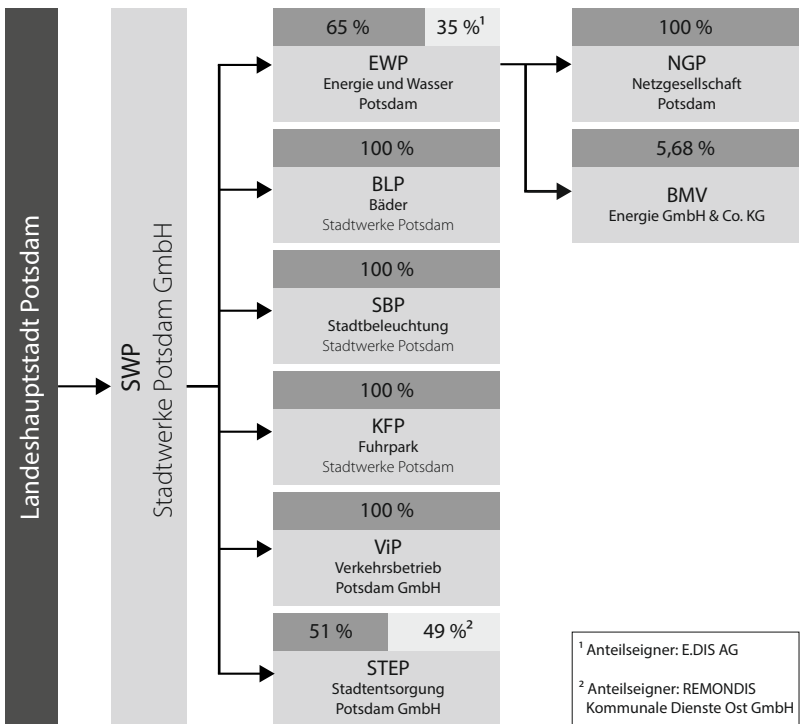
Jahr	Entwicklung
1993	Umsetzung des Stadtratsbeschluss von 1991 zur Gründung des Eigenbetriebes Stadtwerke Potsdam.
1993	Beschluss des Stadtrats zur Errichtung eines mit Erdgas betriebenen Heizkraftwerkes, für Fernwärmeerzeugung und Stromerzeugung mit Kraft-Wärme-Kopplung (KWK).
1994	Gründung der Energieversorgung Potsdam GmbH (EVP) aus der Wärmeunion Potsdam.
1994	Gründung der Wasserbetriebe Potsdam GmbH.
1995	Umsetzung des Stromvergleichs von 1992: Märkische Energieversorgung AG (MEVAG) und heute E.DIS hält seitdem 35 Prozent der EWP.
1995	Übernahme der Stromversorgung durch die EVP; nun Versorger für Strom, Erdgas und Fernwärme.
1998	Die 1998 teilprivatisierten Wasserbetriebe Potsdam GmbH (Stadt Potsdam 51 % und Eurawasser Potsdam GmbH 49 %) werden 2000 rekommunalisiert.
2000	Nach Stadtratsbeschluss wird die Stadtwerke Holding, Stadtwerke Potsdam GmbH (SWP), gegründet. Die Holding agiert als geschäftsleitende Holding und in ihr sind vier eigenständige Unternehmen zusammengefasst. (siehe Darstellung #12 Beteiligungsstruktur der SWP)
2002	Fusion der EVP mit den Wasserbetrieben Potsdam GmbH zur Energie und Wasser Potsdam GmbH (EWP).
2010	Beschluss zur Energieversorgung ohne Atomstrom.
2011	Gipfel der (medialen) Empörung über verschiedene Vorwürfe, jedoch keine rechtliche Strafbarkeit: Undurchsichtigkeit des Sponsoring Netzwerks, Sinnhaftigkeit und Dimension des Stadtwerkefests.
2011	Umfrage des Meinungsforschungsinstituts zur Akzeptanz des Stadtwerkefests.
2012	Einrichtung des EWP Kundenbeirats.
2012	Auflegung des EWP-Kundenfonds.

(SWP, 2010:27; Paffhausen, 2008:96)

## 8.2 Zusammenfassung der jüngsten Entwicklungen der Stadtwerke Potsdam

Zur besseren Verständlichkeit muss hier vorab auf die Verwendung der Bezeichnung SWP gegenüber der Bezeichnung EWP eingegangen werden. Dazu ist auch die folgende Darstellung #12 nützlich. Heute ist die Stadtwerke Holding, die SWP, zu 100 Prozent im Besitz der Landeshauptstadt Brandenburgs. Zur kommunalen Holding gehören mit allen Gesellschaftsanteilen die Bäderlandschaft (BLP) und die Verkehrsbetriebe (ViP). An den zwei anderen Tochtergesellschaften EWP und Stadtentsorgung Potsdam (STEP) sind jeweils private Gesellschaften anteilmäßig beteiligt. Bei der STEP ist der private Partner mit 49 Prozent beteiligt und bei der EWP sind es knapp über ein Drittel der Anteile (35 Prozent).

Darstellung #12 Beteiligungsstruktur der Stadtwerke Potsdam zum 01.01.2014



(SWP, 2014)

Zu dem Zweck der Analyse der Bürgerbeteiligung an Energiestadtwerken ist also nur die EWP von Interesse. In der politischen Auseinandersetzung wird aber zumeist nur ungenau von ‚den Stadtwerken‘ gesprochen, wenn allein die Leistungen der EWP gemeint sind. Die anderen Unternehmen, wie etwa die ViP, werden als unabhängige Unternehmen wahrgenommen, was sie faktisch ja auch sind. Die geschäftsführende Holding hat nur die Funktion des oben beschriebenen Finanzausgleichs zwischen defizitären und profitablen Bereichen zu vollziehen. In Potsdam hatten die EWP und die SWP bisher in der Regel dieselbe Person als Geschäftsführer. Es sind jedoch zwei verschiedene Aufsichtsräte eingesetzt und im EWP Aufsichtsrat ist die Gesellschaft E.DIS mit der Minderheitsbeteiligung vertreten. Um diese Ausgangssituation zu verstehen, ist es hilfreich einen kurzen Exkurs in die Geschichte der städtischen Betriebe in Potsdam zu nehmen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der bereits in der Zwischenkriegszeit bestehende Stadtwerke Eigenbetrieb neugegründet. Dieser bestand jedoch nur für vier Jahre in der DDR fort, dann wurde er gezwungenermaßen in eine regionale Kombinatstruktur eingegliedert (SWP, 2010:27). So entstand in der DDR eine zentralisierte Struktur aus regionalen Stromverteilerkombinaten und einem Stromerzeugungskombinat. Die letzte durch die freien Volkskammerwahlen 1990 eingesetzte Regierung der DDR unter Ministerpräsident Lothar de Maizière plante nun die Umwandlung der Kombinate in AGs, um diese AGs wiederum an die großen westdeutschen Energiekonzerne zu verkaufen. Hier regte sich Widerstand bei den Städten und den Kommunalverbänden. Und über den Weg der Kommunalverfassungsbeschwerde wurde dann beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) gegen das betreffende Gesetz Beschwerde eingereicht, da die Kommunen nicht einsehen wollten, dass das Stromvermögen, das den Städten teilweise in den fünfziger Jahren genommen und verstaatlicht wurde, nun an große westdeutsche Stromkonzerne verkauft werden würde (VkU, 2012).

Der Kompromiss, der vor dem BVerfG im Jahr 1992 ausgehandelt wurde, beinhaltete, dass die Kommunen einen Anspruch auf Übertragung des Stromvermögens hatten. Diese Entscheidung hatte für die Stadtwerklandschaft zur Folge, dass eine Erfolgsgeschichte begründet wurde, denn im „Ergebnis sind [...] bis heute über 140 Stadtwerke mit eigenen Strom-, Gas- und Fernwärmeversorgungen [in den neuen Bundesländern] entstanden“ (Becker, 2011:83). Der Stromvergleich, der den Streit zwischen den westdeutschen Energiekonzernen und den Kommunen befriedete, sah vor, dass die Elektroleitungen vor Ort, sowie die Transformatoren und Kraftwerke in Besitz der Kommunen kommen

konnten und die Konzerne bei den Regionalversorgern den Zuschlag erhalten würden (ZEIT, 1992). Für Potsdam bedeutete dies, dass der Beschluss, einen Stadtwerke Eigenbetrieb zu gründen, der bereits 1991 getroffen wurde, nun umgesetzt werden konnte.

Die Minderheitsbeteiligung an der Energieversorgung Potsdam GmbH (EVP) erhielt durch den Stromvergleich die Märkische Energieversorgung AG (MEVAG) als regionalen Energieversorger. Seitdem beträgt die private Beteiligung an der EVP 35 Prozent. Dies ist konstant geblieben, auch wenn sich daraufhin einige Male die Eigentümerstruktur der MEVAG veränderte. Die MEVAG schloss sich mit anderen Unternehmen zur E.DIS Energie Nord AG zusammen, die dann umfirmierte zur E.DIS AG (E.DIS). Die E.DIS gehört mehrheitlich (zu 65 Prozent) über eine Beteiligungsgesellschaft zum E.ON Konzern. Hier nach wird, wenn von der Minderheitsbeteiligungsgesellschaft der EWP gesprochen wird, die Bezeichnung E.DIS verwendet.

Des Weiteren entstand die EWP aus der Fusionierung der Wasserbetriebe Potsdam GmbH (WP) und der EVP. Der EVP war im Jahr 1995 noch das Vermögen der Gasversorgung Potsdam GmbH übertragen worden. 2002 fusionierte der zeitweise für zwei Jahre privatisierte WP mit der EVP zur EWP. Somit ist die EWP heute sowohl Strom-, Gas- und Wasserversorger und Wasserentsorger, als auch Strom- und Fernwärmeproduzent. Die EWP ist der größte Strom- und Gasversorger im Netzgebiet Potsdam, sodass die EWP die Grundversorgung eines Haushalts nach § 36 EnWG übernimmt, falls ein Energieversorger insolvent wird und die Versorgung einstellt. Eine Situation, die vergangenes Jahr bei drei Strom- und Gasversorgern im Netzgebiet eintrat (EWP, 2013c).

Durch Rekommunalisierungen von Konzessionen für den Stromnetzbetrieb überstieg im Jahr 2012 die Zahl der Stromnetzkunden der EWP die 100.000 Marke. Dies ist nicht zu verwechseln mit den Stromkunden, die die EWP mit Strom versorgt. Die Versorgungsquote betrug ungefähr 75 Prozent der Haushalte in Potsdam. Genauere Zahlen werden nicht veröffentlicht (Interview #8:3). Beim Überschreiten der Marke 100.000 an Stromnetzkunden, für die die EWP das Netz betreibt, ist die EWP nach § 7 EnWG zur Entflechtung der Stromnetzaktivitäten verpflichtet (EWP, 2012c). Auf diese Verpflichtung wurde bereits oben im Abschnitt *4.1 Energiesektor im Wandel: EU-Deregulierung und Marktliberalisierung* eingegangen. Diese als Tochtergesellschaft der EWP ausgegliederte Netzgesellschaft übernimmt den Betrieb des Gas- und Stromnetzes und gewährt den rechtlich festgelegten diskriminierungsfreien Zugang zu den Netzen, etwa für andere konkurrierende Versorger. Im Jahr 2011 wurden dann verschiedene Vorwürfe laut, in deren

Folge die Geschäftsführung das Vertrauen der Abgeordneten des Stadtrats verlor und die Geschäftsführung sich gezwungen sah, die Ämter in der SWP und EWP abzugeben (EWP, 2011a). Im Folgenden sollen nun die verschiedenen Legitimationsprobleme der SWP im Kontext analysiert werden.

### 8.3 Legitimationsprobleme der Stadtwerke Potsdam: Anschuldigungen, Kundenverluste und das *Public-Private-Partnership*

Nach dieser kurzen Einführung in die Stadtwerkehistorie sollen hier an erster Stelle die verschiedenen Vorwürfe zusammengefasst werden, die sich nach der Argumentation dieser Arbeit legitimationsmindernd auf die EWP ausgewirkt haben. Dies ist deshalb wichtig, da in den Ursachen der Vorwürfe, etwa mangelhafte Transparenz, bereits die Forderungen oder die Mittel zur Schadensbehebung enthalten sind. An zweiter Stelle wird auf die Kundenverluste der EWP eingegangen, die auf einen Legitimationsverfall bei der EWP hindeuten, der suggeriert, dass der Legitimationsverfall bereits vor den zutage tretenden Problemen im Jahr 2011 einsetzte. Zuletzt soll argumentiert werden, dass ein PPP zusätzlich die von Edeling (2004) diagnostizierten Legitimationsprobleme vergrößern kann.

#### 8.3.1 *Anschuldigungen gegen die Stadtwerke Potsdam*

Es soll auf drei Anschuldigungen eingegangen werden, die in der Gesamtheit zu den Rücktritten der Geschäftsführung im Jahr 2011 geführt haben. Erstens, die „Potsdamer Spitzelaffäre“ (Tagesspiegel, 2011b), zweitens, der Verdacht auf „fremdnützige Untreue“ (MoPo, 2012) und drittens, Auseinandersetzungen um die Kosten des Stadtwerkefestes. Der Vorwurf in der Spitzelaffäre lautet, dass die Geschäftsführung der SWP im Jahr 2001 eine Detektei beauftragt haben soll, Informationen über den Geschäftsführer des anderen großen kommunalen Unternehmens, des Wohnungsunternehmens PRO Potsdam, zu beschaffen. Hintergrund für die angebliche Bespitzelung waren Pläne, die darauf abzielten, alle kommunalen Unternehmen unter dem Dach der Stadtwerke zu vereinen. Heikel war der Fall auch deswegen, da die beschuldigte Detektei von einem ehemaligen Stasi-Offizier geführt gewesen sein soll (Tagesspiegel, 2011a).



Der zweite Fall handelt davon, dass wegen des Verdachts auf Untreue die Staatsanwaltschaft bereits im Jahr 2011 Ermittlungen gegen die Geschäftsführung der EWP eröffnete (EWP, 2011b). Diese soll Bürgschaften für den in Finanznot geratenen lokalen Fußballverein vergeben haben, die im Aufsichtsrat der Stadtwerke zustimmungspflichtig gewesen seien (PNN, 2012a). Dies sei in diesem Zusammenhang aber keine eigennützige Untreue, sondern laut einem privaten Gutachten eine „fremdnützige Untreue“ (MoPo, 2012), da der Geschäftsführer selber keinen Nutzen davon gehabt hätte, sondern der Fußballverein, dessen Aufsichtsratsvorsitzender der Geschäftsführer der SWP und EWP zur damaligen Zeit ebenfalls war. Diese Unterscheidung ist deswegen nötig, da sich der ehemalige Geschäftsführer nach eigener Aussage nicht selbst bereichert habe, sondern den Fußballregionalligisten in einer schwierigen Phase unterstützen wollte, so der ehemalige Geschäftsführer gegenüber einer Zeitung:

*„Die Staatsanwaltschaft und auch die von der Stadt beauftragten Rechtsanwälte haben im Nachhinein bestätigt, dass es sich bei den sogenannten Bürgschaften nicht wirklich um rechtsverbindliche Bürgschaften handelte, sondern bestenfalls um lose Absichtserklärungen. Dadurch konnte [...] [dem Fußballverein] jedoch intensiv geholfen werden.“* (Paffhausen, 2014)

Die Pflichtverletzungen gegenüber dem Aufsichtsrat waren letztendlich strafrechtlich nicht relevant (Tagesspiegel, 2012a) und die Staatsanwaltschaft stellte die Ermittlungen gegen die Zahlung von 35.000 Euro ein (PNN, 2014a).

Die dritte Auseinandersetzung dreht sich um das Stadtwerkefest. Der Vorwurf lautet hier, dass nicht klar sei, durch wie viel Geld von Sponsoren das Fest getragen würde oder ob es teilweise nicht auch durch Gebühren mitfinanziert werde. Das seit dem Jahr 2000 stattfindende Fest wuchs alljährlich in Größe und Prominenz der eingeladenen Künstler, sodass das Fest zunehmend auch wegen seiner Dimensionen in die Kritik geriet: So ist es heute mit rund 120.000 Besuchern an drei Tagen die größte Open-Air Veranstaltung in Potsdam (PNN, 2010). Nachdem der Geschäftsführer im Jahr 2011 zurückgetreten war, wurde lange die Entscheidung offen gelassen, ob das Fest erneut stattfinden sollte. Mit einer Befragung durch ein Marktforschungsinstitut, dass durch die SWP beauftragt wurde, sollte nun die „Akzeptanz“ (EWP, 2012a) für das Festivals bei den Einwohnern erfragt werden.

*„Ergebnisse der repräsentativen Umfrage Ende 2011 haben uns in der Auffassung bestärkt, dass die Mehrheit der Potsdamerinnen und Potsdamer dieses Fest will.“* (ebenda)

Der Aufsichtsrat der EWP stimmte der neuen Geschäftsführung in dieser Interpretation der Umfrageergebnisse zu. Nach dem Willen der Stadtverordneten sollte das Programm jedoch verkleinert und die Kosten bei 800.000 Euro gedeckelt werden. Nach Angaben der EWP werden drei Viertel der Summe von Sponsoren bezahlt (PNN, 2014b). Die EWP vertritt die Auffassung, dass die Kosten für das Stadtwerkefest gerechtfertigt sind, denn sie betrachten das „Eventmarketing als Kundenbindungsinstrument“ und als „kulturelles Highlight im Jahr [habe das Stadtwerkefest] [...] einen nachhaltigeren Effekt [...] als jedes Plakat im Stadtbild“ (SWP, 2014).

Die Debatten und Vorwürfe zogen einige Konsequenzen nach sich, die hier nur kurz benannt werden sollen, da die einzelnen legitimationsverbessernden Aspekte, die im Abschnitt der 8.4 *Verbesserte Legitimation der Stadtwerke Potsdam durch Bürgerbeteiligung* detailliert analysiert werden, nicht vorweggenommen werden sollen. Die EWP benannte noch im Jahr 2011 eine Anti-Korruptionsbeauftragte (EWP, 2011) und der Bürgermeister setzte eine Transparenzkommission der SVV ein, um Vorschläge zu erarbeiten, die die Missstände beheben sollten. Außerdem wird Kritik daran geäußert, dass drei Aufsichtsratsmitglieder der EWP weiterhin in Aufsichtsräten der gesponserten Vereine sitzen. Die SVV verabschiedete allerdings eine unverbindliche Empfehlung für den Aufsichtsrat, an die sich die betroffenen Aufsichtsratsmitglieder auch nach der Verabschiedung jedoch nicht hielten. Danach sollen Aufsichtsratsmitglieder

*„keine Interessenkonflikte aufgrund einer Geschäftsbeziehung, Beratung oder Organfunktion bei Kunden, Lieferanten, Kreditgebern, sonstigen Geschäftspartnern oder Empfängern von Sponsoringleistungen [haben].“* (SVV Potsdam, 2012)

### 8.3.2 Kundenverluste der Energie und Wasser Potsdam

Das zweite Indiz, dass es um die Legitimation der SWP in den letzten Jahren nicht zum Besten stand, geht aus einer Beschlussvorlage der Fraktion Die Andere im Stadtrat hervor, die von der Geschäftsführung der EWP die Ausarbeitung von einem „Konzept zur Rückgewinnung von EWP Kund/innen“ (SVV Potsdam, 2009a) verlangt. Denn die ...

*„EWP wurde in den letzten Monaten durch einen Kundenschwund von mehr als zehn Prozent unter Druck gesetzt [...]. Es stellt sich aus diesem Grund die Frage, ob die bisherigen Maßnahmen ausreichend sind, um das Wohl des Unternehmens und damit Einnahmen für die Stadt Potsdam langfristig zu sichern. [...] In dem von der Geschäftsführung vorzulegenden Bericht soll anhand konkreter Zahlen eine Bilanz dieser Aktionen gezogen werden sowie die konkreten nächsten Schritte zur Gewinnung weiterer Kunden aufgezeigt werden.“ (ebenda)*

Dem Vorschlag der Fraktion Die Andere wurde nicht zugestimmt und ein Konzept zur Rückgewinnung von Kunden wurde der SVV zumindest in öffentlicher Sitzung nicht vorgelegt. Dies liegt denkbar auch daran, dass aus unternehmerischer Sicht die Energieversorgung nicht mehr das lukrativste Geschäftsfeld von Energiestadtwerken darstellt und deshalb ein Kundenverlust das Unternehmen nicht zwangsweise in Bedrängnis bringt. Dies stellt zumindest teilweise ein Problem für die Korrelation von Kundenverlust und Legitimitätsverlust dar.

*„Das hätten wir auch gar nicht gespürt. Auch zwanzig Prozent Kundenverlust hätten wir gar nicht gespürt, weil die Marge auf der Erzeugungsbasis, die ging immer mehr runter. Je tiefer der Preis für Strom beispielsweise in Leipzig an der Strombörse [gehandelt wurde]. Die sind immer weiter runter gegangen. Das bedeutet, dass da sowieso immer weniger Geld verdient wurde. Und Geld wurde nur verdient bei den Durchleitungsentgelten, bei den Netzentgelten [...]. Der Kundenverlust setzt sich nur in der Marge, das ist ganz ganz wenig, bei der Erzeugung auf. Das ist ja nicht so, wenn ein anderer den [Kunden] versorgt, dass die EWP plötzlich viel weniger Geld hat. Nein, nein. 80 Prozent von dem Geld ist immer noch Netznutzung, na gut nicht nur Netznutzung, da sind die Steuern drin [und] die Abgaben drin.“ (Interview #7:5)*

Der erste Umstand, der hier von der ehemaligen Geschäftsführung beschrieben wird, ist der, dass mit der Stromversorgung in den vergangenen Jahren immer weniger Geld verdient werden konnte. Dies zeigen auch die vermehrten Insolvenzen von Stromanbietern. Der Preis des Stroms, der an der Strombörse gehandelt wird, sank in den vergangenen Jahren beständig, da nun gerade ehemals Hochpreisphasen ein Überangebot im Markt besteht. Die Gründe für den günstigen Strom sind vor allem die subventionierten erneuerbaren Energien und die abgeschriebenen Kohlekraftwerke (FAZ, 2013). Der Strompreis verteuert sich dann für die Haushaltkunden durch die bereits oben im Abschnitt

#### 4.1 Energiesektor im Wandel: EU-Deregulierung und Marktliberalisierung beschriebenen Umlagen und Steuern.

Im oben wiedergegebenen Zitat der ehemaligen Geschäftsführung kann als zweites herausgelesen werden, dass für die SWP vor allem der Netzbetrieb ein gutes Geschäft darstellt. Die Netzentgelte werden wie ebenfalls in 4.1 beschrieben von den Netzagenturen genehmigt. Der Tenor der damaligen und aktuellen Geschäftsführung der EWP ist also der, dass sich die Kundenverluste in einem verkraftbaren Bereich befänden. Es lohnt sich demnach nicht, um die vergleichsweise wenigen Kunden, die wechselfreudigen sind, einen Preis- oder Marketingkampf zu führen. Zumal habe man für Stadtwerke eine normale Anschlussquote von 75 bis 80 Prozent bei Haushaltskunden (Interview #8:1). Diese ergänzte Rahmenbedingung ist für die Legitimitätsfrage, beziehungsweise für die Kontrollvariable der Legitimation, problematisch, denn einem Kundenverlust wird erst ab einer bestimmten Größe ausreichend Aufmerksamkeit seitens des Unternehmens geschenkt.

### 8.3.3 Bürgerbeteiligung und Public-Private-Partnerships

An dieser Stelle soll die These von der mangelhaften Grenzziehung zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen (Edeling, 2004) nochmals aufgegriffen werden. Hier wird argumentiert, dass die durch die mangelhafte Grenzziehung hervorgerufenen Legitimationsprobleme für ein öffentliches Unternehmen durch das Eingehen eines PPP nochmals verstärkt werden. Die theoretische Begründung hierfür ist, dass ein privater Mitgesellschafter kein Interesse daran hat politische Steuerung zuzulassen, komme diese vom Aufsichtsrat oder gar von beteiligten Bürgern. Denn politische Kontrolle oder Beteiligung, sei sie auch noch so gering, bindet für das Unternehmen personelle und finanzielle Mittel, was am Ende den Gewinn und den unternehmerischen Handlungsspielraum reduziert. Denn

*„der private Partner in einem PPP befasst sich mit öffentlichen Aufgaben in der Regel nur, wenn es sich für ihn lohnt.“* (Steckert, 2002:52)

Demnach steht das Spannungsverhältnis zwischen politischer Steuerung und demokratischer Kontrolle auf der einen Seite und unternehmerische Autonomie auf der anderen Seite hier im Zentrum des Interesses. Um dies für die Potsdamer Situation nachzuweisen, soll hier exemplarisch sowohl die Dissertation „Entscheidungen über eine öffentlich private Partnerschaft“ (Paffhausen, 2010) des bis 2011 für die SWP und EWP tätigen

Geschäftsführers herangezogen werden, als auch die Erklärungen zum PPP in einer Schriftreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdams „Gestaltungen von PPP“ (Paffhausen, 2008) analysiert werden. Diese Publikationen bezogen sich in neben dem PPP der EWP auf das PPP, das der Wasserbetrieb (WP) mit dem Unternehmen Eurawasser, das damals ein Tochterunternehmen der Konzerne Thyssen Krupp und Suez war, zwischen den Jahren 1998 und 2000 eingegangen war. Anhand des Interviews mit dem ehemaligen Geschäftsführer und Autor der Studien konnte die damalige Situation der WP mit dem heutigen PPP von EWP und E.DIS verglichen werden.

Ein Teil des Legitimitätsproblems ergibt sich daraus, dass das öffentliche Interesse auf Preis- und Gebührenstabilität reduziert wird. Die Gemeinwohlorientierung wird mit der „effektiven und preiswerten Daseinsvorsorge für Jedermann“ (Paffhausen, 2008:106) zusammengefasst. Wie im Abschnitt 3.4 *Legitimationsprobleme kommunalen Wirtschaftens?* argumentiert diese Arbeit, dass dies nicht ausreichend ist, um den öffentlichen Zweck zu rechtfertigen.

Der andere Teil des Legitimationsproblems ergibt sich daraus, dass das PPP mit Eurawasser eine sehr unzulängliche demokratische Kontrolle bot. In der Arbeit des ehemaligen Geschäftsführers wird die Undurchsichtigkeit des PPP betont. Das Vertragswerk von insgesamt dreizehn Verträgen und Vereinbarungen bestand aus Verpflichtungen, die das Unternehmen über zwanzig Jahre hinweg binden sollten. Außerdem beinhalteten die Verträge lückenhafte Regelungen zur Übernahme von Investitions- und Instandhaltungskosten. Darüber hinaus komplizierte Preisgleitklauseln, die es dem privaten Partner ermöglichten die Preise stark zu erhöhen.

*„Für die Verantwortlichen der Stadt Potsdam war dieses komplizierte Konstrukt nur schwer zu durchschauen.“* (Paffhausen, 2010:150)

Umso besser wussten aber die Rechtsberater des privaten Partners über die Verträge Bescheid und nutzten dies, um die Preise stark zu erhöhen. Für den ehemaligen Geschäftsführer gibt es „Sonnenseiten“ und „Schattenseiten“ (2008:102) eines PPP und bei der Partnerschaft mit Eurawasser überwogen klar die Probleme, so ein Fazit des Autors. Daher war die erste große Amtshandlung des ehemaligen Geschäftsführers das Auflösen dieses PPP. Es scheint so zu sein, dass es viele Risiken beim Eingehen eines PPP gibt und die öffentliche Hand bei der Erstellung der Verträge für das PPP auf „spezialisierte Beratungsunternehmen“ (ebenda:104) angewiesen ist. Gleichfalls sollte

„die Kommune/öffentliche Hand [...] ein wachsames Auge darauf haben, ob das Privatunternehmen auch tatsächlich alle vertraglich vereinbarten Leistungen einhält.“ (ebenda)

Im Fall des PPP mit Eurawasser war es aber so, dass die Stadtverwaltung damit stark überfordert war. Von einer Kontrolle der vereinbarten Regelungen konnte nicht ausgegangen werden, denn eine Kontrolle durch die Abgeordneten des Stadtrats konnte deswegen nicht stattfinden, da kein Aufsichtsrat vorgesehen war. Anstelle eines Aufsichtsrates wurde ein „Koordinierungsrat“ (Paffhausen, 2010:153) eingesetzt, der aus drei Personen bestand. Ein städtischer Geschäftsführer konnte von den beiden vom privaten Anteilseigner entsandten Geschäftsführer und kaufmännischen Prokuristen im Tagesgeschäft überstimmt werden. Somit entsprach die Stimmgewichtung im tagesgeschäftlichen Koordinierungsrat nicht der kommunalen (51 Prozent) und privaten (49 Prozent) Gewichtung der Gesellschaftsbeteiligungen des damaligen PPP mit Eurawasser. Nun wurde nach Ansicht des ehemaligen Geschäftsführers die Landeshauptstadt damals wie viele PPP in jener Zeit „über den Tisch gezogen“ (Interview #7:7). Da der private Partner eben keinerlei Interesse am langfristigen Wohl des Unternehmens hatte, sondern möglichst schnell viel Geld verdienen wollte.

Beim PPP zwischen E.DIS und der EWP, das heute noch fortbesteht, würden jedoch die Sonnenseiten überwiegen, so der Autor. Denn die E.DIS Gesellschafter sehen zwar ihre Beteiligung durchaus auch als Finanzinvestment, aber sie sind am langfristigen Wohl der EWP interessiert. Selbst die langfristige Orientierung löst aber den Interessengegensatz nicht auf, dass demokratische Kontrolle und bürgerschaftliche Beteiligung gegen unternehmerische Autonomie durchgesetzt werden müssen.

Ein Einwand gegen dieses Argument stellt dar, dass der Gesellschafter Stadt sich in einer ähnlichen Situation, wie das am langfristigen Wohl des kommunalen Unternehmens beteiligtes Privatunternehmen, befindet. Dieser sogenannte fiskalische Konsens wurde bereits in 3.2 *Der öffentliche Zweck kommunalen Wirtschaftens* ausgeführt. Die Finanzverwaltung erwartet ebenfalls gewisse Überschüsse von den gewinnträchtigen städtischen Unternehmen, da sie diese bereits anderweitig eingeplant hat.

Der Unterschied ist nur, dass bei einem 100-prozentigen kommunalen Unternehmen im Zuge der Gemeinwohlorientierung Partizipation theoretisch als wünschenswerter Zweck im politischen Prozess formuliert werden kann. Bei einem Unternehmen, das als

Minderheitsbeteiligung einen privaten Gesellschafter hat, ist mit größerem Widerstand zu rechnen und im Zweifel kann der private Partner auch mit einer Minderheitsbeteiligung solche Veränderungen weitgehend sabotieren, da er in manchen Bereichen eine Vetoposition zu Veränderung des Gesellschaftervertrags durchgesetzt haben mag.

## 8.4 Verbesserte Legitimation der Energie und Wasser Potsdam durch Bürgerbeteiligung?

Im vorherigen Abschnitt wurde versucht, im Sinne einer Kontextevaluation bereits eine qualitative Analyse des Status der Legitimation der EWP zu erstellen. Hier sollen nun die im Sinne der Transparenzinitiative seit dem Jahr 2011 begangenen Reformschritte hinsichtlich ihres zu erwartenden Effekts auf die verschiedenen Legitimationsformen analysiert werden.

### 8.4.1 *Input-Legitimation: Kundenbeirat der Energie und Wasser Potsdam*

Die EWS rief im Jahr 2012 einen Kundenbeirat ins Leben. Dieser Beirat soll hier als Instrument der Bürgerbeteiligung, das die Input-Legitimation des Stadtwerks verbessert, angeführt werden. Gleichwohl könnten die Aktivitäten des Kundenbeirats auch als erhöhend für die Throughput-Legitimation angesehen werden, da der Beirat in gewisser Form ebenfalls die Transparenz und Rechtfertigung gegenüber seinen Kunden anspricht. Hier wird der Beirat jedoch zur Input-Legitimation gerechnet, da eher die Deliberation, Information und Mitwirkung des Bürger-Kunden denkbar im Vordergrund steht. An dieser Stelle soll auf die Beschränkung der Perspektive auf den Bürger als einen Verbraucher von Dienstleistungen eingegangen werden.

Die Mitarbeiter der aktuellen Geschäftsführung der EWP geben an, dass die Gründung des Beirats keine unmittelbare Reaktion auf die Vorwürfe gegen die SWP aus dem Vorjahr war. Die SWP hätte bereits Erfahrungen mit Kundebeiräten gesammelt, denn im Verkehrsbetrieb (ViP) gab es bereits seit zehn Jahren einen Kundenbeirat (ViP, 2014). Bei einem Verkehrsdienstleister sei die Einbindung der Kunden auch augenscheinlicher, denn das Wissen der Kunden über Schwachstellen der Leistungen und Verbesserungsvorschläge sei sehr hilfreich (Interview #8:2). Auch wenn der ehemalige Geschäftsführer angibt, dass die nützlichen Vorschläge der ViP-Kunden oftmals an den finanziellen

Vorbehalten des Potsdamer Haushalts scheiterten, denn da die ViP, wie die meisten kommunalen Verkehrsbetriebe, eine defizitäres Geschäft sei, haben wünschenswerte, aber nicht unbedingt notwendige Investitionen, keine gute Aussicht auf Umsetzung (Interview #7:3).

Bei der Rekrutierung der Vertreter der Kunden wird darauf geachtet, dass ein repräsentativer Schnitt der Kunden ausgewählt wird. Der Kundenbeirat der EWP hat noch keine öffentlich zugängliche Satzung und demnach auch noch keine Richtlinie, wie die Auswahlkriterien ausgestaltet sind. Diese orientieren sich jedoch an den Kriterien des ViP-Kundenbeirates.

*„Die Vertreter der Fahrgäste sind unabhängige, ehrenamtliche Mitglieder, die einen Querschnitt der Kundinnen und Kunden der ViP [...] darstellen sollen. Die Zusammensetzung orientiert sich an folgenden Kriterien: [...] Soziodemographische Daten (Berufsgruppe, Alter, Familienstand, Nationalität, Mobilitätseinschränkung).“* (Satzung ViP-Kundenbeirat, 2012:§ 2 Abs. 2)

In einem Aufruf an die Kunden der EWP können sich also interessierte Kunden bewerben und die Beauftragten der EWP wählen intern die zwanzig Vertreter aus und achten dabei auf eine Repräsentativität gegenüber einem Durchschnitt der Kunden. Die Verantwortlichen bei der EWP geben an, dass die Vielfalt der Kunden in sozioökonomischer Sicht bereits gut durch die Bewerber abgebildet worden sei. Ohne also stark die Auswahl beeinflusst zu haben, wird die Mischung im Kundenbeirat als „bunte Mischung“ beschrieben, von der „Friseurin bis zum Rechtsanwalt“ (Interview #8:2) seien Haushaltskunden vertreten. Es wurde ebenfalls darauf geachtet, dass sowohl Mieter als auch Eigenheimbesitzer und sowohl Singlehaushalte als auch Familienhaushalte mit Kindern repräsentiert sind, damit das „breite Spektrum der Kundenn Interessen vertreten“ (SWP, 2012b:14) ist.

Viele der ehrenamtlichen Mitglieder begreifen ihre Rolle als kritische Vertreter der Kunden. Dabei wird die Gruppe der „erfahrenen älteren Männer“ (Interview #8:2) als eine präzente Gruppe wahrgenommen. Diese Personen möchten beispielsweise gerne ihre berufliche Erfahrungen einbringen: Einer sei beispielsweise im „Kundendienst“ und ein anderer als „Energiewirtschaftler“ (ebenda) tätig gewesen. Dennoch sei diese Gruppe nicht die dominanteste Gruppe im Beirat, denn der Kundenbeirat habe eine „junge Frau als Vorsitzende gewählt“ (ebenda).

Das Unternehmen sagt zwar, der Beirat solle kein „Feigenblatt“ (ebenda) für Bürgerbeteiligung darstellen, aber der ehemalige



Geschäftsführer ist da etwas zurückhaltender und fragt, ob nicht zu komplexe Sachverhalte Gegenstand der Diskussion seien, als dass die Bürger wirklich bei der EWP beteiligt werden können.

*„Umso mehr jemand wirklich zuhört und das aktiv annimmt umso mehr kommt dann wirklich was dabei rum. Also das ist ja dann praktische Partizipation, ohne dass sie juristisch oder rechtlich wäre. Sondern einfach das sind vernünftige Leute, die sitzen da zusammen und machen was und das haben sie jetzt bei der EWP auch gemacht. Also da sehe ich's eher bisschen skeptisch an. Wie will da jemand ernsthaft drüber referieren von Kunden [...]. Wie ein Kraftwerk zu fahren ist, welche Leitungen neu zu legen sind. Die können höchstens sagen: Ja ich hab da irgendwo was gelesen, warum macht ihr das denn nicht?“ (Interview #7:4)*

Der ehemalige Geschäftsführer bleibt also zurückhaltend bei der Einschätzung, ob die Kunden tatsächlich annehmbare Vorschläge machen können. Und hier kann auch keine Bewertung diesbezüglich erfolgen. Aber es hat den Anschein als steht an erster Stelle für die EWP die Kommunikation, Information und Rechtfertigung gegenüber einem kritischen Kundenpublikum im Vordergrund. Das ist bereits viel, was ein Kundenbeirat leisten kann, wenn auch nicht alles was Bürgerbeteiligung idealtypisch sein sollte.

Im Mittelpunkt der vierteljährlich stattfindenden Treffen des Beirates stehen spezielle Arbeitsbereiche der EWP. So wurde bereits Werbekampagnen vorgestellt oder das neue Kundenzentrum in der Innenstadt besucht, wo nach Angaben der Mitarbeiter der Geschäftsführung etwa Kritik bezüglich der Erreichbarkeit des Kundenservices aufgenommen wurde. Der aktuelle Geschäftsführer wird in der Kundenzeitschrift zum Beirat folgendermaßen zitiert:

*„Wichtig ist uns, dass wir hier einen kontinuierlichen Dialog mit unseren Kunden angestoßen haben. Wir sehen dies als Chance für beide Seiten, für die Kunden und das Unternehmen, Probleme von allgemeinem Interesse gemeinsam zu verstehen und bestmöglich zu lösen.“ (SWP, 2012b:14)*

Als ein Indiz dafür, dass dieser Kundendialog ernst genommen wird, kann der Umstand gedeutet werden, dass der Geschäftsführer an allen Sitzungen des Kundenbeirats teilnimmt und nach Einschätzung der Mitarbeiter der Geschäftsführung auch die „offene Kommunikationskultur pflegt“ (Interview #8:3). Über die Wirksamkeit des Prozesses der Mitwirkung durch den Kundenbeirat kann hier nicht abschließend

geurteilt werden. Dem Anspruch einer qualitativ hochwertigen Bürgerbeteiligung mit den verschiedenen Phasen der Information, die die Beteiligten zur Mitsprache befähigen sollen, und den Phasen Deliberation und Mitbestimmung kann dies nur im Ansatz gerecht werden. Daher stellt der Kundenbeirat eine Verkürzung des staatsbürgerlichen Verständnisses auf den Bürger als Verbraucher dar.

Der Beirat ist aber auch mehr als gar nichts. Und es kann ebenfalls der Standpunkt vertreten werden, dass dies für ein Unternehmen in einer privatwirtschaftlichen Rechtsform bereits viel Kundenmitwirkung ist. Anderenorts, etwa in den USA, hat der *“citizen-consumer”* (Nolte, 2012:390) eine längere Tradition. Vielleicht auch, so argumentiert Nolte, weil die Wirtschaft dort stärker als in der Bundesrepublik vom Binnenkonsum abhinge. Aber Konsum ist auch hier ein politisches Thema und Nolte schreibt, dass gerade die Grünen mit ihren Ursprüngen in der Ökologiebewegung und den Prägungen von BSE-Skandalen und Hiroshima zu der „Konsumentenpartei“ geworden seien. Dies zeigt demnach auch der Umbau des Agrarministeriums unter Renate Künast von einer als „Lobbybehörde für Agrarproduzenten“ kritisierten Institution zu einem Verbraucherschutzministerium (ebenda:394). Gerade nach dem Reaktorgau in Fukushima kann nun auch von Bürgerkonsumenten im Energiebereich gesprochen werden. Hier machte eine große Menge an Konsumenten von der Möglichkeit Gebrauch, auf die Versorgung durch atomstromfreie oder gar Ökostromprodukte umzustellen (Interview #3:5; Interview#8:3).

Gerade im Bereich des Einsparens von Energie ergeben sich viele Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Kunden und Stadtwerken, denn die öffentliche Wirtschaft ist nicht zwangsweise darauf angewiesen, in einer Wachstumslogik immer mehr Strom absetzen zu müssen. Dies haben die Stadtwerke insgesamt und auch die SWP erkannt, wie die analysierten Beispiele, die die Output-Legitimität betreffen, verdeutlichen werden. Dabei verfolgen die Stadtwerke das Ziel

*„ein integraler Bestandteile einer neuen, soweit möglich dezentralen Erzeugungs- und Verteilungsstruktur [zu] sein. Das Aufgabengebiet wird sich deutlich wandeln, weg von den starren Rollen Verbraucher, Verteiler und Erzeuger hin zu einem komplexen System von Prosumern. Die Kernaufgabe jedoch bleibt die Sicherstellung, dass der Strom aus der Steckdose kommt, wann immer dieser benötigt wird.“* (Trianel, 2014:4)

Dieses Zitat eines Stadtwerke Geschäftsführers auf einem Stadtwerke Branchentreffen kann auch gut als Überleitung zur Throughput- und

Output-Legitimation dienen, denn natürlich ist ein „Prosumer“ nicht nur an einem Prozess der Input-Legitimation beteiligt, sondern die Perspektive auf den Verbraucher als „Prosumer“ will eine kontinuierliche Verbindung zwischen Konsumenten und Produzenten schaffen.

#### 8.4.2 *Throughput-Legitimation: Verantwortungsberichterstattung*

Die Vorwürfe aus dem Jahr 2011 zielten hauptsächlich auf die mangelhafte Transparenz und auf die scheinbar unzureichende Kontrolle des Unternehmens. Die Rahmenbedingungen der Rechtsform der GmbH, vor allem das Geschäftsgeheimnis und die Schweigepflicht des Aufsichtsrates zu sensiblen Bereichen, setzen einer Verbesserung der Throughput-Legitimation Grenzen. Somit ist in diesem Bereich von den neu eingeführten Instrumenten nicht viel an Legitimationszuwachs zu erwarten. Zum einen soll hier auf die verstärkte Unternehmenskommunikation in Form von verschiedenen Public-Relations-Formaten eingegangen werden und zum anderen soll die einzige konkrete strukturelle Veränderung, die die akute Legitimationskrise hervorgebracht hat, nämlich die Vergrößerung des Aufsichtsrats der SWP, angeführt werden.

Nach der öffentlichen Kritik an der SWP, dass die Aktivitäten des Sponsoring nach intransparenten Kriterien ablaufen und gar ein ganzes „Sponsoring Netzwerk“ (MAZ, 2014) unklare Abhängigkeiten für das Unternehmen geschaffen hätte, verabschiedete die SVV Potsdam in 2012 einen Sponsoringleitfaden als Teil der Maßnahmen, die von der vom Bürgermeister einberufenen Transparenzkommission der SVV vorgeschlagen wurden (Tagesspiegel, 2012b), der zum Ziel hat die Ermöglichung

*„der konzernweiten, einheitlichen Behandlung von Sponsoringanfragen und deren transparenter und objektiver Beurteilung anhand festgelegter und nachprüfbarer Verfahrens- und Beurteilungskriterien. Im Fokus stehen hierbei der Wunsch und der Wille nach einer möglichst objektiven und benachteiligungsfreien Vergabe der Mittel.“ (Sponsoring Leitfaden, 2012:1)*

Eine weitere Folge war, dass das Unternehmen die vergebenen Geldmittel des Sponsorings entsprechend aufschlüsselt, welche Projekte oder Institutionen wieviel Gelder in einem jeweiligen Jahr bekommen haben. Dies ist einfach und nach zwei Klicks auf der Website der SWP auffindbar (SWP, 2012a). Der Verantwortungsbericht, der im Jahre 2012 das erste Mal erschienen ist, versucht auch mit Mitteln der Öffentlichkeitsarbeit die SWP als verantwortungsbewusstes Unternehmen

zu präsentieren: die SWP als ein zuverlässiger Arbeitgeber, der nachhaltig handelt und auf eine langfristige Bindung mit seinen Kunden baut. In der Ausgabe aus dem Jahr 2012 geht ein Kapitel explizit auf die „Teilhabe“ der Kunden im Unternehmen ein. In der Kundenzeitschrift werden die abgehandelten Projekte der Bürgerbeteiligung für die Kunden dargestellt: Kundenbeirat (Input-Legitimation) und Kundenfond (Output-Legitimation). Der Verantwortungsbericht erscheint in kleiner Auflage von 500 Exemplaren und ist dafür gedacht, interessierten Menschen zu Verfügung gestellt zu werden. Er wird nicht an jeden Kunden versandt, steht aber im Internet zum Download zur Verfügung.

Die Zusammensetzung des Aufsichtsrats der EWP wurde nach den Anschuldigungen gegen die Stadtwerke von neun auf zwölf Sitze vergrößert. Von der Presse wurde aber weiterhin die Kritik geübt, dass Aufsichtsratsmitglieder weiterhin Funktionsträger in den von der EWP gesponserten Vereinen sind (Tagesspiegel, 2012b). Als Folge der ins Leben gerufenen Transparenzkommission der SVV wurde ebenfalls der Aufsichtsrat der SWP vergrößert (PNN, 2012b). Es nehmen jetzt also jeweils drei zusätzliche Stadtverordnete die Kontrollfunktion der Gremien wahr. Dies ändert faktisch nichts an dem grundsätzlichen Legitimationsdefizit, denn mehr Aufsichtsräte können zwar das Unternehmen allein von der Arbeitskapazität her stärker kontrollieren, doch an den Rahmenbedingungen der GmbH und der politischen Untersteuerung ändert dies nichts.

Bestenfalls kann die Rechenschaftslegung bei den Sponsoringaktivitäten bei der Throughput-Legitimation noch als eine leichte Verbesserung gesehen werden, denn nun müssen bei jedem Projekt das gesponsert werden soll, eine Begründung erbracht werden, dass das Projekt einen

*„Mehrwert für die Imagepflege und Kundenbindung des Stadtwerke-Verbundes und dessen Unternehmen [leistet].“ (Sponsoring Leitfaden, 2012:2)*

Die Rechtfertigung geschieht zwar nicht für die Öffentlichkeit zugänglich und die Sponsoring Berichte sind auch eher eine unübersichtliche Aufreihung von Summen, bei den auch Kleinstbeträge aufgelistet sind, was für eine gewisse Unübersichtlichkeit sorgt. Aber nichtsdestotrotz stellt dies eine Verbesserung des Status dar. Es brauchte aber den Zusammenbruch des alten Sponsoring Systems, das durch seine komplette Intransparenz zumindest den Anschein von undurchsichtigen Abhängigkeiten hatte. Wären vorher Schritte veranlasst worden, das System zu verbessern, wären die Vorwürfe in der drastischen Form nicht vorge-

tragen worden. 2009 brachte etwa die Fraktion Die Andere in der SVV einen Antrag zum „partizipativen Sponsoring“ ein. Diesen Baustein zu mehr Mitbestimmung im Bereich Sponsoring betrachtete die damalige Geschäftsführung jedoch als nicht umsetzbar. (Interview #7:1).

*„Die zuständigen Vertreter/innen der Stadt in den Gremien und Organen werden gebeten, an die Geschäftsführung der kommunalen Unternehmen Weisung zu erteilen, dass ein Großteil der Sponsoring-Gelder partizipativ zu vergeben ist: Die Kunden der Unternehmen sollen durch ein Voting-Verfahren entscheiden, welche gemeinnützigen Projekte mit Priorität zu fördern sind. In diesem Zusammenhang soll auch das Stadtwerkefest und sein Umfang zur Disposition gestellt werden.“ (SVV, Potsdam, 2009b)*

### 8.4.3 Output-Legitimation: Klimaschutz und Energieeffizienz

Die Aktivitäten, die zur Lösung von Problemen beitragen können, die einer kollektiven Strategie bedürfen (Scharpf, 1999:16), führen zu einer Verbesserung der Output-Legitimation der handelnden Institutionen. Hier soll eine Darstellung der Aktivitäten der EWP in den Bereichen der Energieeinsparung, Klimaschutz und regenerativen Energien erfolgen, denn wie bereits in 7.4.3 *Output-Legitimation: Die Lösung kollektiver Probleme* in der Analyse des Falls der Stadtwerke Wolfhagen wird die ökologische Legitimation zu einem Bestandteil der Output-Legitimation gezählt.

Ein Indiz für eine Legitimationserhöhung in diesem Bereich ist ein Kundenzugewinn, der sich nach Angaben der Mitarbeiter der Geschäftsführung nach der Havarie des Atomreaktors von Fukushima ereignet hat (Interview #8:3). Die Entscheidung, im Jahr 2010 durch Zukauf von Strom aus Wasserkraft aus Österreich bilanziell die Haushalte Atom- und Kohlekraft-frei versorgen zu können (Interview #7:6), war für viele Neukunden scheinbar das Argument im Jahr 2011 zur EWP als Stromversorger zu wechseln. Die EWP will nach eigenen Angaben innerhalb des Energiekonzepts „Strategie EWP 2020“ eine gewisse Menge an Kohlenstoffdioxid-Emissionen einsparen und will dies mit verschiedenen Maßnahmen fördern. Im Jahr 2012 legte die EWP hierfür einen Strategieplan vor (EWP, 2012c). Dazu der Oberbürgermeister der Stadt:

*„Die Landeshauptstadt Potsdam hat sich anspruchsvolle umweltpolitische Ziele gesetzt wie die Reduzierung der Kohlendioxidemissionen um 20 Pro-*

zent bis zum Jahr 2020. Dabei spielt das Konzept der EWP eine ganz wichtige Rolle.“ (Jakobs, 2012)

Die EWP betont, dass sie mit ihrem eigenen Gasheizkraftwerk bereits emissionsarm Fernwärme und durch Kraft-Wärme-Kopplung Strom produziere und sie durch einen Ausbau von regenerativen Energien die Abhängigkeit von Erdgas reduzieren wolle. Die Stadtwerke gedenken dies mit der finanziellen Beteiligung der Potsdamer Stromkunden zu machen und im Jahr 2012 wurde beschlossen, den EWP-Kundenfond aufzulegen, damit Kunden in lokale Projekte der Produktion von regenerativen Energien investieren konnten (EWP, 2012c).

Dabei konnten die Energiekunden der EWP innerhalb des Zeitraums von neun Monaten Schuldverschreibungen an das Unternehmen ausstellen. Es waren Eingaben ab dem Mindestbeitrag von 500 Euro bis vorerst 5.000 Euro möglich. In einem zweiten Schritt wurde der maximale Beteiligungsbetrag dann auf 10.000 Euro verdoppelt (EWP, 2013a). Ebenso wurde die Frist zur Zeichnung von Verschreibungen um weitere Monate verlängert. Ein Grund hierfür war, dass die erhoffte Resonanz insgesamt stark hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist, so die Beurteilung der Verantwortlichen bei der Geschäftsführung. Es wurden 2,2 Mio. Euro eingeworben, dabei hatte man den Fond mit der Ausstattung von fünf Mio. Euro konzipiert, mit der Möglichkeit der Erweiterung auf sieben Mio. Euro. Die Nachfrage war dann bedauerlicher Weise bei den Kunden für eine finanzielle Beteiligung doch nicht so groß. Der Vertriebsleiter führte dies darauf zurück, dass die Menschen, wenn es um ihre eigene finanzielle Beteiligung geht, dann doch zurückhaltender sind. Die gleiche Situation wird beim Ökostromprodukt der EWP konstatiert. Die Menschen seien nicht bereit „wenn es an die eigene Geldbörse geht“ (Interview #8:2), die hehren Ziele der Energiewende mitzutragen. Der Kundenfond ist ein reines Geldanlageprojekt und soll auch keine Beteiligung in einem partizipativen Sinne für die Kunden sein, wie der Geschäftsführer in einem Interview in der Kundenzeitschrift bestätigt:

*„Außer der Grundsatzentscheidung für grüne Energieprojekte gibt es keine Beteiligung im Sinne von einem inhaltlichen Einfluss auf Entscheidungen, andererseits dafür auch kein unternehmerisches Risiko für die Anleger.“* (SWP, 2012b:14)

Das Geld aus dem Kundenfond wird nun in Potsdamer Projekte der regenerativen Stromerzeugung eingesetzt, etwa Photovoltaik-Dachanlagen

gen oder ein Blockheizkraftwerk, das mit Gas der Kläranlage betrieben wird. Mit diesen Projekten muss nun mit dem Fond eine Verzinsung von 3,25 Prozent erwirtschaftet werden. 341 Personen beteiligten sich finanziell, was einem „durchschnittlichen Anlagevolumen von 6.460 Euro“ pro Person (EWP, 2013b) entspricht. Es konnten keine Zahlen bezüglich der Verteilung der Beträge pro Kunden herausgegeben werden, aber der hohe durchschnittliche Anlagewert der finanziell beteiligten Kunden kann darauf hindeuten, dass sich relativ wenige Menschen mit relativ hohen Beträgen beteiligten. Obwohl ein Einstieg bereits ab 500 Euro möglich war. Es wird aber für die Zukunft nicht ausgeschlossen, noch einmal einen Kundenfond anzulegen. Aber der Vertriebsleiter gibt an, dass die Registrierung bei der BaFin und die Betreuung des Fonds doch mit viel Arbeit zusammenhinge, sodass man sich eine Neuauflage gut überlegen werde (Interview #8:2).

Ein letzter Punkt, der hier im Sinne der effektiven Lösung kollektiver Probleme angeführt werden soll, ist die Energieberatung der EWP, die in Kooperation mit der Koordinierungsstelle Klimaschutz der Stadt Potsdam, mit der im Jahr 2014 gegründeten Klima Agentur Potsdam durchgeführt wird (EWP, 2014). Im Kundenzentrum der Stadtwerke sind Energieberater tätig, die den Kunden beim Stromsparen erklärend zur Seite stehen sollen. Bemerkenswert in dieser Hinsicht ist der Kommentar der Verantwortlichen der Geschäftsführung, dass die Stadtwerke einen ähnlichen Service für die Energieberatung bereits seit längerem im Angebot hatten. Aber dieser Service sei kaum genutzt worden. Ein Umstand, den sich die Mitarbeiter damit erklären, dass die Kunden einer Energieberatung, die von einem Unternehmen, das eigentlich den Strom verkaufen will, kein Vertrauen schenken, da das Unternehmen den Strom doch verkaufen möchte (Interview #8:3). Diese Argumentation ist für ein öffentliches Unternehmen eigentlich im Kern irrational, denn der öffentliche Zweck des Energiesparens sollte dem Ziel mehr Strom absetzen zu wollen übergeordnet sein.

Die Klima Agentur firmiert nun also unter einem eigenem Label und bringt Potsdam dem Ziel näher, die vorhandenen Energiesparpotentiale zu nutzen. Es ist ein niederschwelliges Angebot, dass die Kunden bei einem Gang in das Kundenzentrum wahrnehmen können. Hier kann dem Kunden dann beispielsweise ein Strommessgerät erklärt und gegen Kautionsentliehen werden. Die Energieberatung schließt aber auch noch andere Aspekte, etwa die Beratung über Fördermöglichkeiten für energetisches Sanieren, ein (SWP, 2012b:16).

Bei einem aktuellen bemerkenswerten Projekt der Klima Agentur hat sich die SWP von den Stadtwerken München inspirieren lassen.

Zwölf Haushalte wurden ausgewählt, um ein Jahr lang an einem Energiesparwettbewerb teilzunehmen. Die Klima Agentur kürt nach der Projektphase den „Potsdamer Energiesparmeister 2014“ aus den teilnehmenden Haushalten in den jeweiligen Kategorien: drei Singlehaushalte, drei Zwei-Personen-Haushalte, drei Familien-Haushalte und drei Wohngemeinschaften. Der Prozess des Stromsparens wird sowohl online journalistisch, anhand von Geschichten über die Teilnehmer, aufgearbeitet, als auch von einer regionalen Zeitung und einem lokalen TV Sender begleitet (Klima Agentur, 2014).

## 8.5 Resümee der Versuche der Bürgerbeteiligung der Stadtwerke Potsdam

In *8.3 Legitimationsprobleme der Stadtwerke Potsdam* wurde versucht, einen Status der Legitimation der SWP darzustellen. Zu den Kundenverlusten, die aus der im Jahr 2009 eingegebenen Anfrage der Opposition hervorgehen, kommen die Vorwürfe gegen die Stadtwerke hinzu. Zusätzlich, so wurde unter *8.3.3* argumentiert, wirkt das PPP der EWP legitimationsmindernd, da die privaten Mitgesellschafter noch weniger an der Zulassung von politischer Steuerung interessiert sind und diese im Aufsichtsrat unter Umständen Entscheidungen blockieren können. In dieser Situation wurden in den vergangenen drei Jahren einige Veränderungen in der SWP und EWP eingeführt, deren Auswirkungen auf das in *3.4* theoretisch ausgelegte Legitimationsproblem kommunalen Wirtschaftens analysiert wurde.

Bezüglich der Input-Legitimation wurde festgestellt, dass der Kundenbeirat durchaus ein repräsentatives Gremium der Kunden darstellt, das die Aktionen des Unternehmens kritisch aus Kundenperspektive bedenkt. Dennoch bleibt es ein Gremium, das nicht-öffentlich tagt und dessen Mitglieder vom Unternehmen selber ausgewählt werden. Zusammengenommen mit dem Umstand, dass die Kunden allein mitwirken können, bleibt der Kundenbeirat noch weit hinter den Ansprüchen einer Mitbestimmung durch die Dienstleistungsnutzer und -bezahler zurück.

Im Bereich der Throughput-Legitimation kann vor allem die starke Veränderung der Unternehmenspolitik im Bereich Sponsoring bemerkt werden. Die Kriterien der Vergabe des Sponsorings sind offengelegt, ebenso wie die Summen der vergangenen Jahre einsehbar sind. Die übrige Verantwortungsberichterstattung kann wohl nicht als legitimationsverbessernd angeführt werden. Diese PR-Kommunikation



kann eher als „Tu Gutes und rede darüber“ (Interview #4:1) beschrieben werden, wie es der Geschäftsführer der Stadtwerke Wolfhagen ausdrückte.

Bei der Output-Dimension der Legitimation wurde angeführt, dass die Entscheidung, die im Jahr 2010 getroffen wurde, Atom- und Kohlestrom bilanziell aus dem Einkauf durch Strom aus regenerativen Quellen zu ersetzen, hatte einen relevanten Effekt auf die Output-Legitimation. In dem Sinne, dass durch den Kernreaktorunfall in Fukushima die EWP einen Kundenzugewinn verzeichnen konnte. Der Kundenfond der EWP hingegen blieb hinter den Erwartungen der Geschäftsführung zurück und so konnte nicht einmal die Hälfte des Geldes eingesammelt werden, für das der Fond konzipiert war. Relevanter scheint bezüglich der ökologiespezifischen Output-Legitimation die Einbettung der EWP in die Einsparungsziele beim Treibhausgas CO<sub>2</sub> der Stadt Potsdam zu sein. Die Klima Agentur kann ein wichtiger Baustein sein für die Kommunikation von Bestrebungen zur Verbesserung der Energieeffizienz der Haushaltskunden der EWP.

Alles in allem kann resümiert werden, dass die EWP was den Kundenbeirat, die Versuche des Kundenfonds und die relative Transparenz beim Sponsoring angeht, im Kontext der Stadtwerke in der Bundesrepublik vergleichsweise aktiv in Richtung Bürgerbeteiligung engagiert ist. Dies, und das gilt ebenso für das Fazit der gesamten Arbeit, ist zu wenig, um das Legitimationsdefizit aufzulösen, das aus der reinen marktwirtschaftlichen Orientierung der Energiestadtwerke hervorgeht. Es ist aber das denkbar Maximale, was ein in der privatrechtlichen Gesellschaftsform der GmbH möglich ist, und das gilt verstärkt für den Fall der EWP, die eben noch zusätzlich ein PPP ist, dessen privater Partner in denkbar großer Blockadehaltung gegenüber Bürgerbeteiligung eingestellt ist. Im folgenden Abschnitt soll nun ein Vergleich zwischen den beiden analysierten Fällen versucht werden. Zwar unterscheiden sich die beiden Unternehmen in Größe und Ausrichtung, dennoch können sie im Hinblick auf die Legitimitätsverbesserung durch Bürgerbeteiligung durchaus verglichen werden.



## 9. Fallvergleich: Krisenbewältigung einerseits und Legitimationsvorbau andererseits

Hier soll nun einleitend beschrieben werden, worin sich die Unternehmen in ihrem Geschäftsgegenstand unterscheiden, um dann im Anschluss auf die Aspekte einzugehen, die eine Vergleichbarkeit der Bürgerbeteiligungsversuche und deren Auswirkung auf die jeweilige Legitimität des Stadtwerks zulassen.

Der offensichtliche Unterschied liegt darin, dass die Unternehmen unterschiedlich groß sind. So hilft ein ungefährender Blick auf die Größe der Bevölkerung der beiden Städte, um dies zu erahnen. In der Stadt Potsdam leben ungefähr 160.000 Menschen. Damit zählt Potsdam etwa zwölf Mal so viele Einwohner wie die Stadt Wolfhagen mit rund 13.000 Einwohnern. Außerdem ist die Stadt Potsdam im Wachsen begriffen und folglich müssen die Stadtwerke neue Stadtteile infrastrukturell erschließen. Die Stadt Wolfhagen liegt hingegen in einer ländlichen Gegend in Nordhessen und hat eine stagnierende bis alternde Demographie. Beide Unternehmen, die SWW und die EWP, sind sowohl Strom- und Gasversorger, als auch Netzbetreiber, um nur die für diese Arbeit relevanten Sparten zu nennen. Während aber die EWP ihren Strom weitgehend selber durch KWK aus Erdgas produziert, ist die SWW bisher nur Versorger, bis auf die Elektrizitätsproduktion in PV-Freiflächenanlagen. Letzterer Umstand ändert sich, sobald der Windpark der SWW planmäßig Ende des Jahres 2014 an das Netz geht. Dann wird die SWW bilanziell ein 100-prozentiger Ökostromproduzent sein.

Letztendlich sind für die Fragestellung diese strukturellen Unterschiede aber nicht besonders relevant, denn um die Frage beantworten zu können, wie die Stadtwerke durch Bürgerbeteiligung ihre Legitimität in den einzelnen Legitimationsformen verbessern können, würde sich in einer qualitativen Analyse jeder Fall vom einem anderen unterscheiden. Selbst wenn sich die äußeren Umstände (e.g. Unternehmensgröße, Energieversorger, Netzbetreiber, ökologischer oder konventioneller Stromproduzent, PPP) ähneln würden, würde doch in jedem Fall eine andere politische Gemengelage den Unternehmenskontext prägen.

Dies schreibt auch Lehn (2013), zwar bezüglich Privatisierungsbestrebungen in den einzelnen kommunalen Fällen, doch die Schlussfolgerungen sind dieselben.

*„Während manche Städte ihre Eigenbetriebe trotz weitgehend entspannter Haushaltslage vollständig verkauften, entschieden sich andere ungeachtet enormer wirtschaftlicher Schwierigkeiten dagegen. Dass in Berlin die Wasserbetriebe privatisiert wurden, wogegen eine solche Entwicklung in den meisten Orten in- und außerhalb Deutschlands trotz ähnlicher wirtschaftlicher Ausgangsbedingungen unterblieb, ist hierfür ein Beispiel.“ (ebenda:74)*

Die Ausgangslagen, um Schritte in Richtung Bürgerbeteiligung umzusetzen waren daher denkbar unterschiedlich begründet. Auf der einen Seite wollten die SWW Akzeptanz und Kapital für das Windparkprojekt generieren. Auf der anderen Seite wollte die SWP sich aus einer Art PR-Krise befreien, die von den Verantwortlichen als „Konglomerat aus verschiedenen Dingen“ (Interview #8:3) beschrieben wurde.

Unterschiedlich war dementsprechend der Zustand der Legitimation vor der Beteiligung. Die SWP war mit den im Teil 8.3 *Legitimationsprobleme der Stadtwerke Potsdam* beschriebenen Herausforderungen konfrontiert. Bei der SWW hingegen war die Verfassung eher der Art, dass das Unternehmen in der Stadt weitgehende Anerkennung genoss. Nimmt man die Kundenzahlen als einen Indikator, so stellte sich der Zustand der Legitimität auch dementsprechend dar. Die SWW gab an, ungefähr neunzig Prozent der Kunden ihres Netzgebiets zu versorgen, während die SWP siebzig bis achtzig Prozent angab. Wobei sich diese Unterschiede auch dahingehend deuten lassen, dass sich in einer Kleinstadt die Bindung der Bürger zu ihrem lokalen Stadtwerk denkbar stärker ausprägt als in einer Großstadt (Interview #4:1).

Die weiteren Einschränkungen dieses Indikators wurde oben bereits benannt: Erstens werden sinkende Kundenzahlen erst ab einem bestimmten Ausmaß bedrohlich und somit als Legitimationserosion angesehen, da der Netzbetrieb neben der Stromversorgung eine ertragsreiche Einnahmequelle für das Unternehmen ist. Und zweitens kann die Wechselbereitschaft der Strom- und Gaskunden noch weitgehend als träge bezeichnet werden, da viele Menschen nicht von der Möglichkeit wissen oder diesbezüglich gleichgültig eingestellt sind. Zwar sind die Kundenzahlen deswegen ein wenig aussagekräftiger Indikator, sie deuten jedoch darauf hin, was die qualitative Analyse hervorgebracht hat: Die mit Legitimation eigentlich gut ausgestattete SWW baute auf Bürgerbeteiligung, um sich langfristig mehr Legitimität zu

sichern, indem das Ziel angestrebt wurde 100-prozentige Stromversorgung aus regenerativen Energien und vor Ort zu produzieren. Gerade in den vergangenen Jahren und nach dem Atomreaktorunfall in Japan ist die Energiewende ein Thema, das auf der politischen Agenda äußerst präsent ist. Dementsprechend kann mit der Ermöglichung der Energiewende vor Ort ein großer Legitimitätszuwachs aus der Bevölkerung und aus der Kundschaft erwartet werden. Dagegen konnte bei der SWP zuletzt eher ein Rückgang der Legitimation bescheinigt werden, der mit einer Transparenz- und Bürgerbeteiligungsoffensive entgegengewirkt werden sollte.

Eine grundsätzliche Unterschiedlichkeit liegt darin, dass die SWW mit der Beteiligung der BEG eine Genossenschaft in das Unternehmen geholt hat, die das Thema Bürgerbeteiligung im Unternehmen aktiv vorantreiben möchte. Hingegen praktiziert die EWP, die Energietochter der SWP, ein PPP mit dem Privatunternehmen E.DIS, in dem der private Partner zumindest theoretisch unaufgeschlossen gegenüber Bürgerbeteiligung ist. Praktisch trat der private Partner auch nicht mit Vorschlägen zu mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung in Erscheinung und blockierte wahrscheinlich etwaige Vorschläge, die durch die Opposition im Potsdamer Kommunalgremium an die EWP herangetragen wurden. Die Genossenschaftsform dagegen kann als die Privatrechtsform bezeichnet werden, die demokratische Mitbestimmung am meisten im Gesellschaftsrecht strukturell vertritt. Das Credo der BEG „mitgestalten und mitprofitieren“ (BEG, 2013) bringt dies auf den Punkt. Auf die Einschränkungen, wie etwa der Mangel an Repräsentativität, wurde oben im Fazit und Kritikteil des Beteiligungsmodells eingegangen.

Während also die SWW eine der partizipatorischen und finanziellen Bürgerbeteiligung zugewandte Politik verfolgt und die Bürger im Sinne von Mitglieder-Anlegern einzubinden versucht, war die EWP nur durch externen Handlungsdruck dazu bereit, ein gewisses Maß an partizipatorischer und finanzieller Bürgerbeteiligung für die Bürger im Sinne von Kunden zuzulassen.



# 10. Fazit

Verbesserte Legitimation von Stadtwerken durch Bürgerbeteiligung – Abkehr vom *Public-Private-Partnership* aber keine Wende zum *Public-Citizen-Partnership*?

In diesem abschließenden Fazit sollen die Antworten der aufgeworfenen Fragen dieser Arbeit zusammengefasst und eine Einordnung in die weitere Debatte um Bürgerbeteiligung und Daseinsvorsorge vorgenommen werden. Die grundlegende Fragestellung der Arbeit lautet, ob durch Bürgerbeteiligung die Legitimation von Stadtwerken verbessert werden kann. Die These, dass dies möglich sei, weist auf die übergeordnete Fragestellung hin, ob dies auch bedeutet, dass die allgemeine „Delegitimierung kommunalen Wirtschaftens“ (Edeling, 2009:35) durch mehr Bürgerbeteiligung aufgelöst werden kann.

Bevor auf diese Punkte eingegangen wird, soll zuerst der Untertitel der Arbeit diskutiert werden. Hier war die weitere Frage platziert, ob eine Hinwendung zu Bürgerbeteiligung im Kontext der Stadtwerke insgesamt eine Wende vom PPP zum PCP (*Public-Citizen-Partnership*) erkennen lässt. Dies ist etwas irreführend in der Formulierung, weil das hier analysierte Beteiligungsmodell der SWW, auf das der Gedanke des PCP basiert, ebenfalls eine Form von Privatisierung darstellt, die allerdings mit einer verbesserten partizipatorischen Mitbestimmung für diejenigen zusammenhängt, die finanziell an der Energiegenossenschaft beteiligt sind.

Die Euphorie, die grob gesprochen zum Ende der neunziger Jahre um das Eingehen von PPP aufgekommen war, ist heute zunehmend der Kritik und der Zurückhaltung gegenüber PPP gewichen. Beispielsweise schaden die Undurchsichtigkeit der Verträge und Teuerung der Leistung bei prominenten Fällen der Teilprivatisierung dem Image des PPP. Es wurde gerne von der „Win-Win-Situation“ (Paffhausen, 2008:106) gesprochen, die sowohl für die öffentliche Hand, als auch für den privaten Mitgesellschafter einen Vorteil bringen sollte. Wobei der Grundwiderspruch zwischen Leistungen der Daseinsvorsorge einerseits und Gewinnerorientierung andererseits, den die Kritiker den PPP vorwarfen, durch eine optimale Aushandlung der Verträge aufgelöst werden sollte.

Dass das Beteiligungsmodell der SWW in den nächsten Jahren viel Nachahmung finden wird, vor allem im Hinblick darauf, dass viele Stromnetzkonzeptionsneuerungen anstehen, ist wohl nicht zu

erwarten. Bei den Erfahrungen, die die Verantwortlichen bei der BEG auf verschiedenen Podien in der Bundesrepublik gemacht haben, war eher starke Zurückhaltung bis Skepsis die Regel, die von Politik oder von Stadtwerken dem Konstrukt entgegengebracht wurde. Von daher bleibt das PCP des Bürgerbeteiligungsmodells der SWW vorerst die Ausnahme, auch weil besondere Voraussetzungen das Beteiligungsmodell begünstigten. Annehmbar lag dies in der konsensorientierten Politik der Geschäftsführung der Stadtwerke, des Bürgermeisters und der Parteien in Wolfhagen begründet. Eine andere Begründung wäre eine sozioökonomische, so konnte etwa die Beteiligungssumme deswegen zustande kommen, da eine wirtschaftlich gut gestellte Schicht in Wolfhagen materiell in die BEG investieren konnte. Anderenorts war die Bürgerenergie, etwa in Berlin, weniger erfolgreich (Interview #6:9). Hier könnten noch vertiefende Analysen des Modells Erkenntnis geben, warum das PCP gerade in diesem Kontext möglich war.

Die grundlegende Frage dieser Arbeit, ob mehr Bürgerbeteiligung zu einer Verbesserung für die Legitimation der Stadtwerke führt, kann für die beiden behandelten Fälle klar bejaht werden. Die SWW kann durch das Beteiligungsmodell mit der BEG ein Konstrukt vorweisen, das innerhalb der privatrechtlichen Rahmenbedingungen ein großes Maß an Mitbestimmung zulässt. Außerdem wirken die Versuche, Lösungen für kollektive Probleme zu finden, ebenfalls legitimationsverbessernd. Auf die Programme des Energieeffizienzbeirates, die jedem BEG-Mitglied zugutekommen, sei an dieser Stelle nur verwiesen.

Die SWP wiederum schafft es, der selbstverschuldeten Legitimitätskrise mit Instrumenten der Bürgerbeteiligung entgegenzuwirken. So schafft der Sponsoringleitfaden und -bericht zumindest einheitliche Kriterien für das Sponsoring und es ist wenigstens im Nachhinein nachvollziehbar, welches Projekt finanziert wurde. Beim Kundenbeirat der EWP konnte die Qualität der Mitwirkung nicht analysiert werden. Es ist jedoch zu bezweifeln, dass das nichtöffentlich tagende Gremium, über den eingebundenen Kundenkreis hinaus, große legitimationsverbessernde Wirkung erzielen kann. Da dieser erst vor zwei Jahren seine Arbeit aufgenommen hat, werden vielleicht weitere Studien die Fragen nach der Qualität der Beteiligung beantworten können. Zudem ist eine Zusammenarbeit des Kundenbeirats mit dem Bürgerbeteiligungsbüro Potsdam geplant, das sowohl von einem städtischen als auch von einem freien Träger paritätisch betrieben wird.

Selbst wenn die beiden hier analysierten Stadtwerke in ihrem jeweiligen Kontext legitimationsverbessernde Effekte durch Instrumente der finanziellen und partizipatorischen Bürgerbeteiligung erzielen



können, besteht das Legitimationsproblem, das theoretisch und ordnungspolitisch zu Beginn nach Edeling et al. (2004) hergeleitet wurde, fort. Das Legitimationsproblem ist struktureller Natur, denn es erfolgt weiterhin keine politische Auseinandersetzung mit dem öffentlichen Zweck der kommunalen Unternehmen. Somit wird das kommunale Unternehmen auch weiterhin nicht politisch gesteuert. Die Stadtwerke sind formell privatisiert und sollen mit unternehmerischer Unabhängigkeit Überschüsse für den kommunalen Haushalt und möglicherweise einen privaten Partner erzielen. In diesem fiskalischen Konsens erschöpft sich bisher weiterhin der öffentliche Zweck.

Die Fragestellung nach der Legitimität der primär gewinn- und nicht gemeinwohlorientierten Stadtwerke ist also mit dem Umstand verknüpft, dass die Stadtwerke formell privatisiert sind. Aufgaben der Daseinsvorsorge, die noch vor einigen Jahrzehnten als Kernaufgabe des Staates wahrgenommen wurden, stehen seit einigen Jahren unter einem gewissen „Sachzwang“ (Lehn, 2013:59) zur organisatorischen oder gar materiellen Privatisierung. Solange sowohl die politische Steuerung, als auch die Definition des öffentlichen Zwecks der Daseinsvorsorge im gesellschaftspolitischen Diskurs präferentiell hinter einer Steuerung über den Markt rangiert, besteht kein öffentliches Interesse daran, diese privatrechtlich organisierten Unternehmen wieder zu rekommunalisieren und vermehrt politischen Zielen zu unterwerfen. Doch sicherlich befinden sich Begriffe wie die der Staatlichkeit unter einem stetigen Wandel und dem Druck des öffentlichen Diskurses. Tatsächlich taucht der Begriff Rekommunalisierung wieder im Zusammenhang mit dem Stromnetzbetrieb auf und wird dann mit Gemeinwohlinteressen begründet: Bezahlbare Dienstleistungen, Mitbestimmungsrechte, Transparenz etc. (AKP, 2014:22).

Eine Legitimationsanalyse kann auch die normative Fragestellung nicht beantworten, ob mehr Mitbestimmung an Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, wie sie etwa der „partizipativer Eigenbetrieb“ (Herzberg, 2008) vorsieht wünschenswert ist, denn die hier vorgebrachte Frage nach der Legitimation bedingt eine Analyse der Stadtwerke innerhalb der geltenden Rahmenbedingungen, in denen die Stadtwerke agieren. Es kann argumentiert werden, dass Bürgerbeteiligung innerhalb der privatrechtlichen Form der GmbH allein Legitimation im Sinne von Akzeptanz hervorbringen kann. Was aber unzureichend ist, um die „Delegitimierung“ (Edeling, 2009) zu überwinden, die ja gerade eine Folge der formellen Privatisierung ist.

Letztendlich stellt die Forderung der Betonung des öffentlichen Zwecks auch den Finanzierungsquerverbund innerhalb der

Stadtwerke-Holding in Frage. Warum finanziert ein Stromverbraucher die Dienste des ÖPNV mit? Dienen beide Leistungen im Sinne der „Grundrechtsermöglichungspflicht“ (Knauff, 2004:186) nicht für sich gesprochen öffentliche Zwecke? Hier endet die Diskussion spätestens bei den kommunalen Sparzwängen und somit bei der generellen Austerität der öffentlichen Haushalte, denn die Finanzierung von Forderungen des öffentlichen Zwecks ist auch mit der grundsätzlichen Frage verbunden, ob sich eine Gesellschaft vom „Sachzwang“ (Lehn, 2013:59) des Sparens für die öffentlichen Haushalt leiten lässt. Denn es wird von anderer Seite auch kritisiert, dass es in der öffentlichen Diskussion zwar allzu oft von der verschuldeten öffentlichen Hand die Rede ist, die Tatsache aber, dass der öffentlichen Überschuldung eklatanter privater Reichtum gegenübersteht, vernachlässigt wird.

Auf die normativen Konnotationen des Themas kann hier nur verwiesen werden, da lediglich analytisch festgestellt wurde, dass Bürgerbeteiligung die Legitimation von Stadtwerken erhöht. Und trotz der Verknüpfung mit grundlegenden Fragen der soziopolitischen Ausrichtung ist die Weiterentwicklung der Demokratie und Bürgerbeteiligung für die kommunalen Unternehmen ein interessantes Thema, um sich der Akzeptanz und der Legitimität der Bürger und Verbraucher sicher zu sein. Diese Entwicklung zusammengenommen mit der Rekommunalisierungsdiskussion zeigt, dass die Menschen zunehmend hinterfragen, ob sie die essentiellen Dinge ihrer Daseinsvorsorge von Marktkriterien abhängig machen möchten oder ob sie eigene Kriterien der Produktion und Versorgung demokratisch aushandeln wollen.

# Darstellungenverzeichnis

Nummerierung	Titel	Seite
Darstellung #1	Anteil der privaten Rechtsform bei kommunalen Unternehmen in größeren Städten (ab 50.000 Einwohnern)	41
Darstellung #2	Einsichtsmöglichkeiten im Gemeinderat und im öffentlichen Unternehmen in privater Rechtsform	43
Darstellung #3	Legitimationsformen und jeweilige Prinzipien und Kriterien	47
Darstellung #4	Formen von politischer Partizipation	54
Darstellung #5	Zeitschiene der Entwicklung der Stadtwerke Wolfhagen	58
Darstellung #6	Entwicklung der Mitgliederzahlen der Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen seit der Gründung im März 2012 bis Juli 2014	64
Darstellung #7	Schema der Beteiligung der Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen	68
Darstellung #8	Netzbetreiber der Hochspannungsleitungen in der Bundesrepublik	71
Darstellung #9	Wohnort der Mitglieder der Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen	74
Darstellung #10	Prozent der Mitgliedschaft und Menge der jeweils gezeichneten Anteile an der Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen	79
Darstellung #11	Zeitschiene der Entwicklung der Stadtwerke Potsdam	90
Darstellung #12	Beteiligungsstruktur der Stadtwerke Potsdam zum 01.01.2014	91



# Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun (1985) Öffentlicher Zweck und öffentliche Kontrolle. Ansätze zu einer politischen Theorie der öffentlichen Unternehmung. In: Politische Vierteljahresschrift 26(3). S. 287–305.
- AEE (2008) *Wolfhagen*. Agentur für Erneuerbare Energien e.V. Berlin. Zugriff am 05.05.2014 unter: <http://www.kommunal-erneuerbar.de/de/energie-kommunen/2008/september.html>.
- AEE (2009) *Trendelburg*. Agentur für Erneuerbare Energien e.V. Berlin. Zugriff am 05.05.2014 unter: <http://www.kommunal-erneuerbar.de/de/energie-kommunen/2009/juni.html>.
- AEE (2011) *Erneuerbare-Energien-Projekte in Kommunen. Erfolgreiche Planung und Umsetzung*. Agentur für Erneuerbare Energien e.V. Berlin. 5. Überarbeitete Auflage. Zugriff am 05.05.2014 unter: [http://www.kommunal-erneuerbar.de/fileadmin/content/PDF/AEE\\_KommunaleErneuerbar\\_Auflo5\\_web.pdf](http://www.kommunal-erneuerbar.de/fileadmin/content/PDF/AEE_KommunaleErneuerbar_Auflo5_web.pdf).
- AKP (2014) *Verbesserung Energiewirtschaftlicher Gestaltungsspielräume*. Von: Berlo, Kurt/Wagner, Oliver. In: Fachzeitschrift für Alternative Kommunal Politik. 1. S. 36–38.
- Aretz, Astrid/Hirschl, Bernd/Prahl, Andreas/Böther, Timo/Heinbach, Katharina (2010) *Kommunale Wertschöpfung durch Erneuerbare Energien*. Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, IÖW, in Kooperation mit dem Zentrum für Erneuerbare Energien der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau, ZEE. Abschlussbericht. Berlin. Letzter Zugriff am 21.04.14 unter: [http://www.ioew.de/uploads/tx\\_ukioewdb/IOEW\\_SR\\_196\\_Kommunale\\_Wertsch%C3%B6pfung\\_durch\\_Erneuerbare\\_Energien.pdf](http://www.ioew.de/uploads/tx_ukioewdb/IOEW_SR_196_Kommunale_Wertsch%C3%B6pfung_durch_Erneuerbare_Energien.pdf).
- BaFin (2013) *Auslegungsschreiben zum Anwendungsbereich des KAGB und zum Begriff des „Investmentvermögens“*. Ordnungspunkt 3. *Sind Genossenschaften i.S.d. Genossenschaftsgesetzes (GenG) vom Begriff des Investmentvermögens i.S.d. § 1 Abs. 1 Satz 1 KAGB erfasst?* Zugriff am 22.07.2014 unter: [http://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Auslegungssentscheidung/WA/ae\\_130614\\_Anwendungsber\\_KAGB\\_begriff\\_invvermoegen.html](http://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Auslegungssentscheidung/WA/ae_130614_Anwendungsber_KAGB_begriff_invvermoegen.html).
- Barber, Benjamin (2003) *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Twentieth Anniversary Edition with a New Preface. Berkeley: University of California Press.

- Becker, Peter (2011) *Aufstieg und Krise der deutschen Stromkonzerne – Zugleich ein Beitrag zur Entwicklung des Energierechts*. Bochum: Ponte Press.
- BEG (2012) *Ihre persönliche Energiewende. Machen Sie mit*. Flyer. Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen eG.
- Berliner Energietisch (2012) *Neue Energie für Berlin. Eckpunkte des Gesetzesentwurfs für eine demokratische, ökologische und soziale Energieversorgung*. Zugriff am 11.08.2014 unter: [berliner-energietisch.net/images/eckpunktepapier%20ge.pdf](http://berliner-energietisch.net/images/eckpunktepapier%20ge.pdf).
- Bognett, G./Obermann G. (2012) *Local public services in European countries: Main results of a research project by Ciriect International*. In: *Annals of Public and Cooperative Economics*. 84 (4). S. 485–503.
- BpB (2013a) *Energie und Umwelt. Informationen zur politischen Bildung*. 319. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- BpB (2013b) *Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegung?* Marg, Stine/Geiges, Lars/Butzlaff, Felix/Walter, Franz (Hrsg.) *Schriftreihe*. Band 1332. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- BVerfG (1972) *Entscheidung des Bundesverwaltungsgericht*. 39. S. 329ff. Hinweis: der online Zugriff auf Entscheidungen des BVerwGE ist erst für Entscheidungen ab 2002 möglich.
- Crouch, Colin (2004) *Post-Democracy*. Oxford. Deutsche Ausgabe: *Postdemokratie*. 2008. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Deutscher Städtetag (2013) *Thesen zur Weiterentwicklung der lokalen Demokratie*. Hauptausschuss des Deutschen Städtetages. 07.11.2013. Zugriff am 12.08.2014 unter: [www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/internet/presse/2013/thesenpapier\\_lokale\\_demokratie\\_endfassung\\_ha\\_07\\_11\\_2013.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/internet/presse/2013/thesenpapier_lokale_demokratie_endfassung_ha_07_11_2013.pdf).
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1983) *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. In: *American Sociological Review*. Jg. 4. S. 147–60.
- Edeling, Thomas/Stöltzing, Erhard/Wagner, Dieter (2004) *Öffentliche Unternehmen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung. Eine empirische Studie im Feld kommunaler Versorgungsunternehmen*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Edeling, Thomas (2009) *Brüchige Grenzen. Delegitimierung kommunalen Wirtschaftens durch Angleichung an die Privatwirtschaft*. In: Haug, Peter/Rosenfeld, Martin T. W. (Hrsg.) *Neue Grenzen städtischer Wirtschaftstätigkeit. Ausweitung versus Abbau?* Referate und Diskussion im Rahmen des 2. Halleschen Kolloquiums zur Kommunalen Wirtschaft am 11. und 12. Oktober 2007. Baden-Baden: Nomos.

- EWP (2011a) *Peter Paffhausen legt alle Geschäftsführerfunktionen nieder*. Pressemitteilung. 20.05.2011. Energie und Wasser Potsdam GmbH. Zugriff am 07.08.2014 unter: [http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swip/presse-swip/pressemitteilung-detail\\_18304.php?all=true](http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swip/presse-swip/pressemitteilung-detail_18304.php?all=true).
- EWP (2011b) *EWP bestätigt Ermittlungen der Staatsanwaltschaft*. Pressemitteilung. 31.05.2011. Energie und Wasser Potsdam GmbH. Zugriff am 07.08.2014 unter: [http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swip/presse-swip/pressemitteilung-detail\\_18688.php?all=true](http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swip/presse-swip/pressemitteilung-detail_18688.php?all=true).
- EWP (2011c) *EWP-Geschäftsführung bestellt Anti-Korruptionsbeauftragte*. Pressemitteilung. 29.08.2011. Energie und Wasser Potsdam GmbH. Zugriff am 08.08.2014 unter: [http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swip/presse-swip/pressemitteilung-detail\\_22784.php?all=true](http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swip/presse-swip/pressemitteilung-detail_22784.php?all=true).
- EWP (2012a) *Umfrage zum Stadtwerke-Festival*. Pressemitteilung. 18.01.2012. Energie und Wasser Potsdam GmbH. Zugriff am 08.08.2014 unter: [http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swip/presse-swip/pressemitteilung-detail\\_25280.php?all=true](http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swip/presse-swip/pressemitteilung-detail_25280.php?all=true).
- EWP (2012b) *EWP legt Entwurf für Energiekonzept für „Strategie EWP 2020“ vor*. Pressemitteilung. 23.05.2012. Energie und Wasser Potsdam GmbH. Zugriff am 15.08.2014 unter: [http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swip/presse-swip/pressemitteilung-detail\\_27776.php?all=true](http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swip/presse-swip/pressemitteilung-detail_27776.php?all=true).
- EWP (2012c) *Netzgesellschaft für Strom und Gas wird zum 01.01.2013 tätig*. Pressemitteilung. 29.10.2012. Energie und Wasser Potsdam GmbH. Zugriff am 07.08.2014 unter: [http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swip/presse-swip/pressemitteilung-detail\\_32960.php?all=true](http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swip/presse-swip/pressemitteilung-detail_32960.php?all=true).
- EWP (2013c) *FlexGas, Löwenzahn Gas und Optimal Grün Gas*. Pressemitteilung. 24.04.2013. Energie und Wasser Potsdam GmbH. Zugriff am 07.08.2014 unter: [http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swip/presse-swip/pressemitteilung-detail\\_36864.php?all=true](http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swip/presse-swip/pressemitteilung-detail_36864.php?all=true).
- EWP (2013a) *„EWP Kundenfond Potsdam“: Zeichnungsfrist verlängert*. Pressemitteilung. 31.01.2013. Energie und Wasser Potsdam GmbH. Zugriff am 15.08.2014 unter: [http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swip/presse-swip/pressemitteilung-detail\\_34496.php?all=true](http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swip/presse-swip/pressemitteilung-detail_34496.php?all=true).

- EWP (2013b) *Der „EWP Kundenfond Potsdam“ mit über 2 Mio. Euro abgeschlossen*. Pressemitteilung. 15.07.2013. Energie und Wasser Potsdam GmbH. Zugriff am 15.08.2014 unter: [http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swppresse-swppressemitteilung-detail\\_39168.php?all=true](http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swppresse-swppressemitteilung-detail_39168.php?all=true).
- EWP (2014) *Eröffnung der Klima Agentur Potsdam*. Pressemitteilung. 17.02.2014. Energie und Wasser Potsdam GmbH. Zugriff am 16.08.2014 unter: [http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swppresse-swppressemitteilung-detail\\_45056.php?all=true](http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swppresse-swppressemitteilung-detail_45056.php?all=true).
- FAZ (2013) *Strom an der Börse billig wie seit Jahren nicht*. Artikel. Mihm, Andreas. 05.02.2013. Zugriff am 08.08.2014 unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/energiepolitik/energiewende-strom-an-der-boerse-billig-wie-seit-jahren-nicht-1205137.html>.
- Fishkin, James S. (1991) *Democracy and Deliberation*. New Haven: Yale University Press.
- Fishkin, James S. (1995) *The Voice of the People*. New Haven: Yale University Press.
- Geis, Anna (2003) *Regieren mit Mediation. Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Geißel, Brigitte (2011) *Partizipative Innovationen auf lokaler Ebene – Chancen oder Gefahr für die politische Repräsentation von Armen und Fremden?* In: Linden, Markus/ Thaa, Winfried (Hrsg.) *Krise und Reform politischer Repräsentation*. Mannheim: Nomos.
- Greiling, Dorothea (1996) *Öffentliche Trägerschaft oder öffentliche Bindung von Unternehmen? Eine teleologische Betrachtung am Beispiel der Kredit-, Verkehrs- und Versorgungswirtschaft*. Baden-Baden: Nomos.
- Habermas, Jürgen (1995) *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hamburg Energie (2012) *Der Kundenbeirat von Energie Hamburg*. Zugriff am 12.08.2014 unter: <http://www.hamburgenergie.de/privatkunden/ueber-uns/kundenbeirat/>.
- Handelsblatt (2013) *Das Rennen um den flüchtigen Kunden*. Artikel. 07.03.2013. Heide, Dana. Zugriff am 07.07.14 unter: <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/energieversorger-das-rennen-um-den-fluechtigen-kunden/7888668.html>.
- Harlow, Carol (1998) *Public Service. Market Ideology and Citizenship*. In: Freedland, Mark/Sciarra, Silvana (Hrsg.) *Public Services and Citizenship in European Union Law – Public and Labour Law Perspectives*. Oxford. S. 49–56.



- Haus, Michael/Heinelt, Hubert (2005) *Neue Formen des Regierens auf der lokalen Ebene*. In: Haus, Michael (Hrsg.) *Partizipation und Führung in der lokalen Politik*. Baden-Baden: Nomos. S. 15–75.
- Hellermann, Johannes (2013) *Zulässige Kriterien im Rahmen der gemeindlichen über die Vergabe von Strom- und Gaskonzessionsverträgen*. Rechtsgutachten im Auftrag des Verband kommunaler Unternehmen e.V. Zugriff am 19.08.2014 unter: <http://www.vku.de/service-navigation/vku-in-den-laendern/nord/vku-gutachten-rechtssicherheit-bei-der-konzessionsvergabe.html>.
- Herzberg, Carsten (2009) *Von der Bürger- zur Solidarkommune. Lokale Demokratie in Zeiten der Globalisierung*. Hamburg: VSA-Verlag.
- Herzberg, Carsten (2013) *Demokratische Kontrolle kommunaler Unternehmen*. Internetseite des Forschungsprojekts. Universität Potsdam. Zugriff am 08.08.2014 unter: [http://www.uni-potsdam.de/db/lis\\_regierungssystem\\_brd/index.php?article\\_id=542&clang=0](http://www.uni-potsdam.de/db/lis_regierungssystem_brd/index.php?article_id=542&clang=0).
- Herzberg, Carsten (2015) *Legitimation durch Beteiligung. Stadt- und Wasserwerke in Deutschland und Frankreich*. Hamburg: VSA-Verlag.
- Herzberg, Carsten/Boede, Lutz/Meyerhöfer, Wolfram/Schliepe, Gregor (2008) *Faire Preise für Strom, Gas etc. Welche Chancen bietet der partizipative Eigenbetrieb? Eine Fallstudie anhand der brandenburgischen Landeshauptstadt Potsdam*. Diskussionspapier Momentum Konferenz in Hallstatt, Österreich. Zugriff am 12.05.2014 unter: <http://momentum-kongress.org/herzberg-carsten-et-al-faire-preise-fur-strom-und-gas-welche-chancen-bietet-der-partizipative-eigenbetrieb>.
- Holzmann, Anke (2006) *Das Kooperationsprinzip: Kooperatives Staats Handeln zwischen Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip*. Baden-Baden: Nomos.
- Huntington, S. P./Nelson, J. M. (1976) *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (2011) *Studie über die Wertschöpfungseffekte durch erneuerbare Energien in Baden-Württemberg*. Hirschl, Bernd/Salecki, Steven/Böther, Simon/Heinbach, Katharina (Hrsg.) Berlin.

- Jakobs, Jann (2012) Zitiert in einer Pressemitteilung. *EWP legt Entwurf für Energiekonzept für „Strategie EWP 2020“ vor*. Pressemitteilung. 23.05.2012. Energie und Wasser Potsdam GmbH. Zugriff am 15.08.2014 unter: [http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swip/presse-swip/pressemitteilung-detail\\_27776.php?all=true](http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swip/presse-swip/pressemitteilung-detail_27776.php?all=true).
- Kersting, Norbert (2008) *Politische Beteiligung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Klages, Helmut/Vetter, Angelika (2013) *Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene: Perspektiven für eine systematische und verstetigte Gestaltung*. Berlin: Edition Sigma.
- Kleger, Heinz (1996) *Metropolitane Transformation durch urbane Regime. Berlin-Brandenburg auf dem Weg zur regionalen Handlungsfähigkeit*. Amsterdam: Verlag Fakultas.
- Kleger, Heinz (2013) *Bürgerbeteiligung – ein Streitfeld zwischen Regierungskunst und Basisaktivierung*. In: Jakobs, Jann/Kleger, Heinz (Hrsg.) *Auf dem Weg zu einer strukturierten Bürgerbeteiligung*. Potsdam.
- Klima Agentur (2014) *Auf die Plätze, Fertig, Los!* Klima-Agentur Potsdam. Stadtwerke Potsdam GmbH. Zugriff am 16.08.2014 unter: <http://klimaagentur-potsdam.de/energiesparmeister/>.
- Knauff, Matthias (2004) *Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge – Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV*. Berlin.
- Köstler, Roland/Zachert, Ulrich/Müller, Matthias (2006) *Aufsichtsratspraxis. Handbuch für die Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat*. 8. Überarbeitete Auflage. Frankfurt am Main: Bund-Verlag.
- Krajewski, Markus (2011) *Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen*. Heidelberg: Springer.
- Lehn, Marcel vom (2013) *Geschichte eines Sachzwangs: Privatisierung als historischer Prozess*. In: Neue Politische Literatur. 58 Jg. 2. S. 59–76.
- Leixnering, Stephan/Bramböck Stefanie (2013) *Public-Corporate-Governance-Kodizes: Die Köpenickiade der Beteiligungsverwaltung*. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen. 36 Jg. 1–2. S. 170–190.
- Libbe, Jens (2013) *Rekommunalisierung in Deutschland – eine empirische Bestandsaufnahme*. In: Matecki, Claus/Schulten, Thorsten (Hrsg.) *Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung*. Hamburg: VSA.
- Lijphart, Arend (1971) *Comparative Politics and the Comparative Method*. In: American Political Science Review. Jg. 65. 3. S. 682–693.
- Lijphart, Arend (1975) *The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research*. In: Comparative Political Studies. Jg. 8. 2. S. 158–177.

- Linnemann, Thomas (2010) *Strukturveränderung im Stadtwerkumfeld seit dem Jahr 1998 – Analyse anhand empirischer Daten und eines systematischen Bearbeitungsansatzes*. Dissertation. Universität Potsdam.
- Lüder, K. (1996) *Triumph des Marktes im öffentlichen Sektor?* In: Die Öffentliche Verwaltung. Jg. 49. S. 93–100.
- Matecki, Claus/Schulden, Thorsten (2013) (Hrsg.) *Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung*. Hamburg: VSA.
- MAZ (2014) *Peter Paffhausen dreht „linkes Ding“*. Interview. 12.02.2014. Röd, Ildiko. Märkische Allgemeine Zeitung. Zugriff am 08.08.2014 unter: <http://www.maz-online.de/Lokales/Potsdam/Peter-Paffhausen-dreht-linkes-Ding>.
- Meine, Anna (2012) *Partizipation jenseits des Staates?* In: Riescher, Gisela/Rosenzweig, Beate (Hrsg.) *Partizipation und Staatlichkeit*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- MoPo (2012) *Ermittlungen eingestellt – Paffhausen zahlt 35.000 Euro*. Artikel. 10.09.2012. Berliner Morgenpost. Zugriff am 07.08.2014 unter: <http://www.morgenpost.de/brandenburg/article109113926/Ermittlungen-eingestellt-Paffhausen-zahlt-35-000-Euro.html>.
- ND (2014) *Schön gerechnetes Luftschloss*. Artikel. Lasch, Hendrik. Neues Deutschland Dossier: *Reichtum*. Berlin.
- Nolte, Paul (2011) *Von der repräsentativen zur multiplen Demokratie*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. APuZ. Zugriff am 19.08.2014 unter: [www.bpb.de/files/XN1V9Q.pdf](http://www.bpb.de/files/XN1V9Q.pdf).
- Nolte, Paul (2012) *Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart*. München: C.H. Beck.
- Oebbecke, Janbernd (2007) § 9 Rechtliche Vorgaben für die Führung kommunaler Gesellschaften. In: Hoppe, Werner/Uechtritz, Michael (Hrsg.) *Handbuch Kommunale Unternehmen*. 2. Auflage. Köln: Nomos.
- Olsen, Mancur (1985) *Aufstieg und Niedergang von Nationen*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Paffhausen (2014) Paffhausen, Peter zitiert in der MAZ: *Peter Paffhausen dreht „linkes Ding“*. Interview. 12.02.2014. Röd, Ildiko. Märkische Allgemeine Zeitung. Zugriff am 08.08.2014 unter: <http://www.maz-online.de/Lokales/Potsdam/Peter-Paffhausen-dreht-linkes-Ding>.
- Paffhausen, Peter (2008) *Gestaltung von Public Private Partnerships*. In: KWI Schriften 1 – Verwaltungskooperation. Kommunalwissenschaftliches Institut: Universität Potsdam.

- Paffhausen, Peter (2010) *Entscheidungen über eine öffentlich private Partnerschaft – Empfehlungen für kommunale Entscheidungsträger beim Eingehen einer institutionellen ÖPP*. Dissertation. Universität Potsdam.
- Papenfuß, Ulf (2013) *Ein Public Corporate Governance Kodex ist aus theoretischer und praktischer Perspektive nützlich – Eine Replik auf die Köpenickiade*. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen. 36. Jg. 4. S. 302–323.
- Pielow, Johann-Christian (2001) *Grundstrukturen öffentlicher Versorgung – Vorgaben des europäischen Gemeinschaftsrechts sowie des französischen und des deutschen Rechts unter Besonderer Berücksichtigung der Elektrizitätswirtschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- PNN (2010) *Stadtwerkefest Potsdam*. Fotostrecke. Klaer, Andreas. Potsdamer Neuste Nachrichten. Zugriff am 08.08.2014 unter: <http://www.pnn.de/mediathek/422795/>.
- PNN (2012a) *Prozess um Paffhausen Abfindung verschoben*. Artikel. 12.03.2012. Kramer, Henri. Potsdamer Neuste Nachrichten. Zugriff am 07.08.2014 unter: <http://www.pnn.de/potsdam/630886/>.
- PNN (2012b) *Aufsichtsrat der Stadtwerke wird größer*. Artikel. 26.10.2012. Potsdamer Neuste Nachrichten. Zugriff am 16.08.2014 unter: <http://www.pnn.de/potsdam/693184/>.
- PNN (2014a) *Paffhausen sorgt bei Genossen für Bauchschmerzen*. Artikel. Kramer, Henri. 24.02.2014. Potsdamer Neuste Nachrichten. Zugriff am 07.08.2014 unter: <http://www.pnn.de/potsdam/832017/>.
- PNN (2014b) *Ein Tiger und eine Reggae-Legende*. Artikel. 06.05.2014. Kramer, Henri/Straube, Peer. Potsdamer Neuste Nachrichten. Zugriff am 08.08.2014 unter: <http://www.pnn.de/potsdam/852317/>.
- Pollak, Johannes/Schubert, Samuel R./Slominski, Peter (2010) *Die Energiepolitik der EU*. Wien: Facultas.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert (2004) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Richter, Peter/Edeling, Thomas/Reichard, Christoph (2006) *Kommunale Betriebe in größeren Städten*. In: Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.) *Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen*. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 25. S. 55–84. Berlin: Edition Sigma.
- Rüfner, Wolfgang (2006) *Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit*. In: Isensee, Josef/Kirchhof Paul (Hrsg.). *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Band IV – Aufgaben des Staates. 3. Aufl. Heidelberg: C. F. Müller. S. 1049–1106.

- Ruge, Reinhard (2004) *Die Gewährleistungsverantwortung und der Regulatory State – Zur veränderten Rolle des Staates nach der Deregulierung der Stromwirtschaft in Deutschland, Großbritannien und der EU*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Satzung BEG (2013) *Satzung der Bürger Energie Genossenschaft Wolfhagen e.G.* Stand: 29.01.2013. Zugriff am 18.07.2014 unter: [beg-wolfhagen.de/attachments/article/63/Satzung%20Stand%2029.01.2013.pdf](http://beg-wolfhagen.de/attachments/article/63/Satzung%20Stand%2029.01.2013.pdf).
- Satzung Kundenbeirat ViP (2012) *Satzung des ViP-Kundenbeirates*. Verkehrsbetrieb Potsdam GmbH. Zugriff am 13.08.2014 unter: [www.swp-potsdam.de/swp/media/05-verkehr\\_1/image\\_verkehr/kundenbeirat/Satzung\\_ViP-KB\\_2012.pdf](http://www.swp-potsdam.de/swp/media/05-verkehr_1/image_verkehr/kundenbeirat/Satzung_ViP-KB_2012.pdf).
- Scharpf, Fritz (1975) *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Kronberg: Scriptor Verlag.
- Scharpf, Fritz W. (1997) *Demokratische Politik in der internationalen Ökonomie*. Zugriff am 06.08.2014 unter: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp97-9/wp97-9.html>.
- Schink, Alexander (2005) *Kommunale Daseinsvorsorge in Europa*. Deutsches Verwaltungsblatt. S.861–932.
- Schmidt, Manfred G. (1995a) *Demokratietheorien. Eine Einführung*. Opladen: Leske und Budrich.
- Schmidt, Manfred G. (1995b) *Wörterbuch zur Politik*. Stuttgart: Kröner Verlag.
- Schubert, Klaus/Martina Klein (2011) *Das Politiklexikon*. 5. Auflage. Bonn: Dietz.
- Sliwka, Anne/Lauble, Silvia/Frank, Susanne (2006) *Das Deliberationsforum als neue Lernform. Wissen-, Meinungs- und Konsensfindung zu gesellschaftspolitischen Themen verstehen und gestalten*. BLK-Programm: Demokratie lernen und leben: Berlin. Zugriff am 04.07.2014 unter: [www.blk-demokratie.de/fileadmin/public/download/materialien/weitere/Handreichung\\_Deliberation.pdf](http://www.blk-demokratie.de/fileadmin/public/download/materialien/weitere/Handreichung_Deliberation.pdf).
- Sponsoring Leitfaden (2012) *Sponsoringleitfaden der Stadtwerke Potsdam GmbH*. Zugriff am 13.08.2014 unter: [http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swp/verantwortung/sponsoringleitfaden/stsponsoringantrag\\_1.php](http://www.swp-potsdam.de/swp/de/stadtwerke-potsdam/ueber-uns-swp/verantwortung/sponsoringleitfaden/stsponsoringantrag_1.php).
- Steckert, Uwe (2002) *Kommunalwirtschaft im Wettbewerb – Durch Liberalisierung zur Sinnkrise? Eine Streitschrift*. Baden-Baden: Nomos.
- Sternatz, Renate (2013) *Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung*. In: Matecki, Claus/Schulten, Thorsten (Hrsg.) *Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung*. Hamburg: VSA.

- SVV Potsdam (2009a) *Konzept zur Rückgewinnung von EWP-Kund/innen*. Beschlussvorschlag der Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Potsdam. Fraktion die Andere (Einreicher). Sitzung 04.03.2009. Drucksache 09/SVV/0169.
- SVV Potsdam (2009b) *Partizipatives Sponsoring von EWP und SWP*. Beschlussvorschlag der Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Potsdam. Fraktion die Andere (Einreicher). Sitzung 04.03.2009. Drucksache 09/SVV/0168.
- SVV Potsdam (2012) Beschluss zitiert im Tagesspiegel: *Was vom Filz übrig blieb*. Artikel. Kramer, Henri. 20.05.2012. Der Tagesspiegel. Zugriff am 08.08.2014 unter: <http://www.tagesspiegel.de/berlin/was-vom-filz-uebrig-blieb/6651184.html>.
- SWP (2010) *10 Jahre Stadtwerke Potsdam*. Publikation der Stadtwerke Potsdam GmbH. Zugriff am 14.07.2014 unter: [www.swp-potsdam.de/swp/media/01-stadtwerke-potsdam\\_1/pdf\\_stadtwerke/10-Jahre\\_SWP.pdf](http://www.swp-potsdam.de/swp/media/01-stadtwerke-potsdam_1/pdf_stadtwerke/10-Jahre_SWP.pdf).
- SWP (2012a) *EWP Sponsoring 2012*. Publikation der Stadtwerke Potsdam GmbH. Zugriff am 19.08.2014 unter: [www.swp-potsdam.de/swp/media/01-stadtwerke-potsdam\\_1/image\\_swp/verantwortung/ewp-sponsoring\\_2012\\_web.pdf](http://www.swp-potsdam.de/swp/media/01-stadtwerke-potsdam_1/image_swp/verantwortung/ewp-sponsoring_2012_web.pdf).
- SWP (2012b) *Quartett. Kundenzeitschrift der Stadtwerke Potsdam GmbH*. Ausgabe 01. Zugriff am 16.08.2014 unter: [www.swp-potsdam.de/swp/media/01-stadtwerke-potsdam\\_1/pdf\\_stadtwerke/kundenzeitschriften\\_archiv/Quartett\\_2012\\_Heft\\_1.pdf](http://www.swp-potsdam.de/swp/media/01-stadtwerke-potsdam_1/pdf_stadtwerke/kundenzeitschriften_archiv/Quartett_2012_Heft_1.pdf).
- SWP (2014) *Stadtwerkefest Potsdam*. Internetauftritt. Stadtwerke Potsdam GmbH. Zugriff am 08.08.2014 unter: <http://www.swp-potsdam.de/Stadtwerkefestival/>.
- SWP (2014) Übersicht Beteiligungsstruktur zum 01.01.2014. Stadtwerke Potsdam GmbH. Zugriff am 16.08.2014 unter [www.swp-potsdam.de/swp/media/01-stadtwerke-potsdam\\_1/pdf\\_stadtwerke/2014-06-04-sw-p-beteiligungsstruktur.pdf](http://www.swp-potsdam.de/swp/media/01-stadtwerke-potsdam_1/pdf_stadtwerke/2014-06-04-sw-p-beteiligungsstruktur.pdf).
- SWW (2019) *Der große letzte Schritt zu 100 % EE*. Internetauftritt. Stadtwerke Wolfhagen GmbH. Zugriff am 13.12.2019 unter <https://www.stadtwerke-wolfhagen.de/windenergie/>.
- Szyszcak, Erika (2007) *The Regulation of the State in Competitive Markets in the EU*. Oxford: Hart.
- Tagesspiegel (2011a) *Spitzel-Affäre bei Potsdamer Stadtwerken – Schwere Vorwürfe gegen Geschäftsführer*. Artikel. 13.05.2011. Der Tagesspiegel. Zugriff am 07.08.2014 unter: <http://www.tagesspiegel.de/berlin/spitzel-afaere-bei-potsdamer-stadtwerken-schwere-vorwuerfe-gegen-geschaeftsuehrer/4173678.html>.

- Tagesspiegel (2011b) *Potsdamer Stadtwerke-Chef muss gehen*. Artikel. 20.05.2011. Schicketanz, Sabine. Der Tagesspiegel. Zugriff am 07.08.2014 unter: <http://www.tagesspiegel.de/berlin/brandenburg/nach-spitzel-affaere-potsdamer-stadtwerke-chef-paffhausen-muss-gehen/4198642.html>.
- Tagesspiegel (2012a) *Geldsegen für Paffhausen – Ex-Stadtwerke-Chef bekommt Millionenabfindung*. Artikel. 16.06.2012. Fröhlich, Alexander. Der Tagesspiegel. Zugriff am 07.08.2014 unter: <http://www.tagesspiegel.de/berlin/geldsegen-fuer-paffhausen-ex-stadtwerke-chef-bekommt-millionenabfindung/6759646.html>.
- Tagesspiegel (2012b) *Was vom Filz übrig blieb*. Artikel. 20.05.2012. Kramer, Henri. Der Tagesspiegel. Zugriff am 08.08.2014 unter: <http://www.tagesspiegel.de/berlin/was-vom-filz-uebrig-blieb/6651184.html>
- Tagesspiegel (2013) *Es werde Licht! Was tun wenn die Stromsperre droht*. Artikel. 29.07.2013. Jahberg, Heike. Zugriff am 08.07.2014 unter: <http://www.tagesspiegel.de/themen/strom/strom-abgestellt-es-werde-licht-was-tun-wenn-die-stromsperre-droht/8547188.html>.
- TAZ (2013) *Dunkle Zeiten*. Artikel. 18.03.2013. Puschner, Sebastian. Zugriff am 08.07.2014 unter: <http://www.taz.de/!113064/>.
- TAZ (2014a) *Streit um Windkraftanlagen. Windenergie im Clinch mit Naturschutz*. Artikel. 22.07.2014. Wyputta, Andreas. Zugriff am 22.07.2014 unter: <http://www.taz.de/Streit-um-Windkraftanlagen/!142831/>.
- TAZ (2014b) *Rotorenblätter schreddern Fledermäuse*. Artikel. 14.08.2014. Zugriff am 18.08.2014 unter: <http://taz.de/Artensterben-durch-Windkraft/!144092/>.
- Trianel (2013) *Rückblick Stadtwerke-Award 2010–2013*. Internetauftritt. Trianel GmbH. Zugriff am 08.08.2014 unter: <http://www.stadtwerke-tagung.de/award/rueckblick-stadtwerke-award/>.
- Trianel (2014) *Stadtwerke der Zukunft: Aktuelle Herausforderungen und Visionen für 2020*. Stadtwerke 2014. Der Branchentreff. 18. Euroforum-Jahrestagung. Zitat. Krasser, Marco. Trianel GmbH. Zugriff am 15.08.2014 unter: <http://www.stadtwerke-tagung.de/das-stadtwerke-der-zukunft/>.
- Verba, S./Schlozman, K. L./Brady, H. (1995) *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.
- ViP (2014) *Kundenbeirat der ViP – Interessenvertretung aller Fahrgäste*. Internetauftritt. Verkehrsbetrieb Potsdam GmbH. Zugriff am 13.08.2014 unter: [http://www.swp-potsdam.de/swp/de/verkehr/ueber-uns-vip/kundenbeirat\\_1/st\\_\\_kundenbeirat.php](http://www.swp-potsdam.de/swp/de/verkehr/ueber-uns-vip/kundenbeirat_1/st__kundenbeirat.php).

- VkU (2012) 22. Dezember 1992 – 20 Jahre Stromvergleich. Pressemitteilung. 21.12.2012. Verband kommunaler Unternehmen e.V. Zugriff am 07.08.2014 unter: <http://www.vku.de/service-navigation/presse/pressemitteilungen/liste-pressemitteilung/pressemitteilung-12512.html>.
- WDR (2011) *Teldafax Insolvenzverfahren eröffnet. 700.000 Gläubiger haben kaum Chancen auf ihr Geld*. Artikel. 01.09.2011. Westdeutscher Rundfunk. Zugriff am 20.08.2014 unter: [http://www1.wdr.de/themen/archiv/sp\\_jahresrueckblick/2011/teldafax106.html](http://www1.wdr.de/themen/archiv/sp_jahresrueckblick/2011/teldafax106.html).
- Weber, Max (1925) *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Studienausgabe von 1964. Kiepenheuer & Witsch: Köln.
- Wollmann, Helmut/Marcou, Gérard (2010) *The Provisions of Public Services in Europe*. Cheltenham: Edgar Elgar.
- Wuppertal Institut (2013) *Stadtwerke-Neugründungen und Rekommunalisierungen. Energieversorgung in kommunaler Verantwortung*. Berlo, Kurt/Wagner, Oliver (Hrsg.) Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH. Wuppertal.
- ZEIT (1992) *Etappensieg für den Osten*. Artikel. Vorholz, Fritz. 06.11.1992. Ausgabe: 46. Zugriff am 07.08.2014 unter: <http://www.zeit.de/1992/46/etappensieg-fuer-den-osten/komplettansicht>.
- ZEIT (2013) *Berlins Stromrebellin*. Artikel der Printausgabe vom 29.05.2013. Nr. 23.
- Zielinski, H. (1997) *Kommunale Selbstverwaltung im modernen Staat*. Opladen: Leske und Budrich.
- Zimmer, Anette (2005) *Vom Ehrenamt zum Bürgerschaftlichen Engagement. Einführung in den Stand der Debatte*. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*. Jg. 13. 3. S.29–38.



# Anhang

## Anhang #1 Liste der Interviewpartner

Nr.	Name	Funktion mit inhaltlicher Relevanz für das Interview	Datum des Interviews
1	Wilfried Steinbock	Vorstandsvorsitzender der Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen (BEG)	24.06.2014
2	Manfred Schaub	Aufsichtsratsmitglied (ARM) der Stadtwerke Wolfhagen für die SPD Fraktion in der SVV und Vorsitzender der Energie 2000 e.V., die Energieagentur für den Landkreis Kassel	25.06.2014
3	Jana Schröder	Assistentin der Geschäftsführung der Stadtwerke Wolfhagen und Projektentwicklerin für Energiegenossenschaften	26.06.2014
4	Martin Rühl	Geschäftsführer der Stadtwerke Wolfhagen und Vorsitzender der Stadtwerkeunion Nordhessen	26.06.2014
5	Gerhard Wöllenstein und Karl-Heinz Kraft	Delegierte der BEG im Aufsichtsrat der Stadtwerke Wolfhagen: Gerhard Wöllenstein, ARM der BEG und Karl-Heinz Kraft, Vorstandsmitglied der BEG	26.06.2014
6	Hans Martin	Vorsitzender des Aufsichtsrates der BEG	27.06.2014
7	Peter Paffhausen	Ehemaliger Geschäftsführer der Stadtwerke Potsdam und der Energie und Wasser Potsdam	15.07.2014
8	Stefan Klotz und Michael Lausch <sup>10</sup>	Mitarbeiter der Energie und Wasser Potsdam: Stefan Klotz, Pressesprecher und Michael Lausch, Vertriebsleiter und Beauftragter für den Kundenbeirat der EWP	24.07.2014
9	Elke Masche <sup>11</sup>	Vorstandsmitglied der BEG	29.07.2014

**Hinweis:** Auf Anfrage an [michael.stoeckel@posteo.de](mailto:michael.stoeckel@posteo.de) können die wörtlich niedergeschriebenen Transkripte der Interviews zu Recherchezwecken durch den Autor zu Verfügung gestellt werden.

<sup>10</sup> Für das Interview mit Herrn Klotz und Herrn Lausch wurde kein wörtliches Transkript verfasst, da die beiden Interviewten keine Tonaufnahme des Interviews wünschten. Zu diesem Interview wurde ein Gedankenprotokoll unmittelbar nach Ende des Interviews verfasst.

<sup>11</sup> Zur Klärung von Nachfragen bezüglich des Beteiligungsmodells der SWW, wurde dieses Interview am Telefon durchgeführt.

## Anhang #2 Interviewleitfaden Fallbeispiel Stadtwerke Wolfhagen

### Allgemeine Fragen: Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen (BEG)

- Narrativ der BEG: Am Anfang stand die Rekommunalisierung der Netze durch die Stadt Wolfhagen, dann der politische Entschluss bis 2015 den gesamten Stromverbrauch mit erneuerbaren Energien zu decken. Dafür brauchten die Stadtwerke einerseits mehr Kapital um die notwendigen Investitionen zu tätigen. Gleichzeitig war Akzeptanz für die geplanten Windräder am Rödeser Berg nötig, ohne die das Ziel 100 % Erneuerbare nicht zu realisieren gewesen wäre (zumindest nicht bis 2015). Das Modell der Beteiligung der Genossenschaft an den Stadtwerken konnte beides bieten: Finanzierung und Akzeptanzgenerierung.
  - Finden sie diese kurze Chronologie der Ereignisse richtig beschrieben in ihrer Folge und Logik?
  - Wie kam es ihrer Meinung nach zur Gründung der BEG?
- In welchem Umfeld wurde das Beteiligungsmodell entwickelt?
  - Es scheint alles ziemlich aus einem Guss gekommen zu sein: weitreichender Konsens im Stadtrat (SPD, CDU, FDP), Bürgermeister in der Führung, die Stadtwerke im Boot.
    - ▷ Oder sind diese Kategorien wenig hilfreich um das Ergebnis zu erklären?
    - ▷ Oder: wie wurde das Beteiligungsmodell entwickelt. Breit diskutiert und das Ergebnis eines offenen Diskussionsprozesses? Oder stand das Modell fest bevor die breite Öffentlichkeit eingebunden wurde mit einer professionellen (also durchdachten) Öffentlichkeitsarbeit?
      - ▷ Bspw. windpark-wolfhagen.de
      - ▷ Klimaoffensive Wolfhagen
- Nennen Sie Pro-Argumente, die Sie vom Beteiligungsmodell überzeugten:
  - Lokale Wertschöpfung/Demokratisierung/Dezentralisierung/erneuerbare Energien ...
- Nennen Sie Kontra-Argumente, die ihrer Meinung nach gegen eine Beteiligung der BEG sprechen.

- Glauben Sie, dass die Stadtwerke durch die BEG Beteiligung die Expertise der Bürger in Sachen Energie/Energieeffizienz für die Zukunftsfähigkeit der Stadtwerke vereinnahmen wollten?
- Wie denken Sie über das Handeln der folgenden Akteure in Bezug auf das Beteiligungsmodell?
  - Bündnis'90/Die Grünen
  - Bund Naturschutz (BUND, Bund für Umwelt und Naturschutz e.V.)/Naturschutzbund (NABU, Naturschutzbund Deutschland e.V.)
  - Bürgerinitiative ‚Wolfhager Land – Keine Windkraft in unseren Wäldern‘
  - Bündnis ‚ProWind Wolfhagen – Energiewende jetzt!‘
  - Wolfhager Allgemeine / Hessische-Niedersächsische-Allgemeine (Redaktion Wolfhagen)

Fragen zum Geschäftsablauf der BEG und zwischen BEG und Stadtwerken Wolfhagen (SW):

- Wie werden Fragen der Vertraulichkeit im AR der Stadtwerke gehandhabt. Inwiefern werden die Mitglieder der BEG da unterrichtet und gibt es Bedenken bezüglich der Durchlässigkeit?
  - In einer Mitgliederinformation schreiben Sie, dass es zur Anpassungen des Genossenschaftsvertrages kam, da Unklarheiten mit der Benennung der Delegierten in den Aufsichtsrat der SWW gab.
- Wenn ja inwiefern werden die folgenden Punkte in der strategischen/politischen Ausrichtung der Unternehmenspolitik der Stadtwerke diskutiert? (AR des SW/Stadtrat/BEG oder in der Stadtpolitik)
  - Verwendung der Gewinne/Überschüsse der Stadtwerke
  - Strompreise oder soziale Staffelung der Tarife
  - Beschäftigungspolitik der Stadtwerke/Lohnpolitik
  - Sponsoring
- Kam es zu ‚Kampfabstimmungen‘ bei Generalversammlungen bei der Besetzung der Gremien? Wurde mit gewissen Personen eine gewisse Geschäftspolitik der BEG verbunden?

- Repräsentativität: Würden Sie der Aussage zustimmen: ein repräsentativer Schnitt der Bevölkerung Wolfhagens ist in der BEG (in den Gremien) aktiv.
  - Bezüglich Geschlecht/Alter/finanziellem und Bildungsstatus
- Wie stark ist ein durchschnittlicher Genosse/Genossin involviert in die BEG?
  - Kommen die meisten nur zu den jährlich stattfindenden Generalversammlungen?
- Ihr Kollege Peter Hennings wurde am Rande einer Infoveranstaltung mit den Worten zitiert, dass nicht die teilweise kontroversen Expertenmeinungen, sondern vielmehr das eigene Wissen zähle. Inwiefern glauben Sie kann die BEG zu einer Aufklärung in Sachen Energie beitragen? Sehen sie die BEG in dieser Funktion?

#### Weitere Fragen:

- Welchen Anteil hält die SWW an den Freiflächensolaranlagen „Photovoltaik-Freiflächen bei Gastersfeld“?
- Elektro-Fahrrad-Verleih in den Geschäftsräumen der BEG?
- Keinen Aufnahmestopp von neuen Genossinnen und Genossen? Aber die neuen können nur noch wenige Anteile zeichnen?
- Erfolgt regelmäßig eine Mitgliederinformation?
- Wie läuft die Aktion ‚Zuschuss zum Kauf energiesparender Haushaltsgeräte‘ bisher?
- Ist es möglich Daten zu haben wie viel Prozent der Genossen jeweils 1, 2, 3 usw. Anteile gezeichnet haben?
- Während der Kapitalerhöhung haben Sie nicht auf einmal den vollen Betrag aufwenden müssen?

#### Allgemeine Fragen: Stadtwerke Wolfhagen GmbH

- Liberalisierter Elektrizitätsmarkt: Gab es zu einer Zeit seit der Strommarktliberalisierung einen Rückgang der Kundenzahlen?

- Solar Wolfhagen GmbH direkte Tochter der Stadtwerke und (mit gleicher Größe und Leistung) die Photovoltaik-Freiflächenanlage der Bürgersolarpark Wolfhagerland GmbH & Co KG

### Anhang #3 Interviewleitfaden Fallbeispiel Stadtwerke Potsdam

- Autonomie oder starke politische Steuerung durch SVV über den Aufsichtsrat? Wenn es politische Forderungen (hin und wieder) gibt: Inwiefern werden die folgenden Punkte in der strategischen/politischen Ausrichtung der Unternehmenspolitik der Stadtwerke diskutiert? Oder wird der Aufsichtsrat als ein reines Kontrollgremium wahrgenommen?
  - Verwendung der Gewinne/Überschüsse der Stadtwerke?
  - Strompreise oder soziale Staffelung der Tarife?
  - Beschäftigungspolitik der Stadtwerke/Lohnpolitik?
  - Sponsoring (Stadtwerkefest und Sportförderung)?
- Irgendwann wurde die Entscheidung getroffen nicht mehr den Graustrom zu liefern, sondern von einem Erzeuger in Österreich den Wasserstrom zuzukaufen. Wie kam es dazu? Kam diese Entscheidung aus der Politik oder haben die Stadtwerke sich dies selber auferlegt?
- Kundenverlust der Energie und Wasser Potsdam GmbH: 2009 wurde in einer Anfrage der Stadtverordnetenfraktion ‚Die Andere‘ in der SVV geschrieben, dass die EWP in einem Zeitraum von ungefähr einem Jahr einen Kundenverlust von zehn Prozent zu verzeichnen hatte.
  - Setzte dieser Kundenverlust schon vorher ein?
  - War das gewissermaßen schon seit der Liberalisierung ein Thema?
  - In der kleinen Anfrage wurde auch nach Strategien gefragt um dagegen zu steuern? Welche waren das und waren diese erfolgreich?
- Der „partizipative Eigenbetrieb“ (Herzberg et al., 2008) wird als Teillösung für den Kundenverlust von der Fraktion ‚Die Andere‘ ins Gespräch gebracht. Was ist ihre Meinung zu diesem Konzept?

- Wie kam es zur Gründung des Kundenbeirates der Energie und Wasser Potsdam GmbH?
  - Kam der Vorschlag aus der Politik/aus dem Aufsichtsrat oder von der Energie und Wasser Potsdam GmbH selber?
- Wie kam es zur Auflegung des ‚EWP-Kundenfonds Potsdam‘
  - Ist das Modell ihrer Meinung nach erfolgreich?
- Wie kam es zur Gründung der Klima Agentur Potsdam?
  - Was macht die Klima Agentur?
  - Motivation für die Gründung?
- Wie würden Sie die Entwicklung beschreiben, die ab dem Jahr 2011 hin zu mehr Transparenz im Bereich Sponsoring geführt haben?
- Wie bewerten Sie die Auseinandersetzungen rund um das Stadtwerke Fest?
  - Kleine Anfrage Fraktion ‚Die Andere‘ zum Stadtwerkefest bereits in 2009?
  - Es wurde Ende des Jahres 2011 eine Umfrage mit der Hilfe eines Meinungsforschungsinstituts durchgeführt, um zu erfragen ob die Potsdamer das Stadtwerkefest wollen oder nicht. Wie kam es dazu?
- Unternehmensstruktur der Energie und Wasser Potsdam GmbH: Das Unternehmen ist sowohl Stromproduzent und Vertreiber (Wieviel wird zugekauft?) als auch Netzbetreiber (in welchen Gebieten?)? Und Fernwärmeversorger?

## Anhang #4 Selbstständigkeitserklärung

Ich versichere, dass ich, Michael Stöckel, die vorliegende Masterarbeit mit dem Titel: „*Verbesserte Legitimation von Stadtwerken durch Bürgerbeteiligung – Vom Public-Private-Partnership zum Public-Citizen-Partnership?*“ im vierten Fachsemester meines Studiums des Masters Verwaltungswissenschaft an der Universität Potsdam selbstständig und nur mit den angegebenen Quellen und Hilfsmitteln (Nachschlagewerke, Internet und Interviews) angefertigt habe. Alle Stellen der Arbeit, die ich aus diesen Quellen und Hilfsmitteln dem Wortlaut oder dem Sinne nach entnommen habe, sind kenntlich gemacht und im Literaturverzeichnis aufgeführt. Weiterhin versichere ich, dass weder ich noch andere diese Arbeit weder in der vorliegenden noch in einer mehr oder weniger abgewandelten Form als Leistungsnachweise in einer anderen Veranstaltung bereits verwendet haben oder noch verwenden werden.

Die Richtlinie zur Sicherung guter wissenschaftlicher Praxis für Studierende an der Universität Potsdam (Plagiatsrichtlinie), vom 20. Oktober 2010, im Internet unter <http://uni-potsdam.de/ambek/ambek2011/1/Seite7.pdf>, ist mir bekannt. Ich erkläre mich damit einverstanden, meine schriftliche Masterarbeit in elektronischer Form einzureichen. Ich bin damit einverstanden, dass die Arbeit mit Hilfe einer Plagiatserkennungssoftware einer Überprüfung unterzogen werden kann. Es handelt sich bei dieser Arbeit um meinen ersten Versuch.

Berlin, den 25.08.2014

Michael Stöckel







Die Stadtwerkebetriebe, zumindest diejenigen die im Strom- und Gassektor tätig sind, sind meist nicht mehr im Stadtwerke Eigenbetrieb organisiert, sondern von den Kommunen in den vergangenen zwei Jahrzehnten in die Privatrechtsform der GmbH ausgegliedert worden. Hinzu kommt, dass diese kommunalen Unternehmen in einem Energiebinnenmarkt agieren, der durch die EU-Marktliberalisierung entstanden ist. Die unternehmerische Verselbstständigung der Stadtwerke GmbH von politischer Steuerung wird durch das Credo des Neuen Steuerungsmodells bestärkt, das gerade in der unternehmerischen Unabhängigkeit die Voraussetzungen für wirtschaftlichen Erfolg sieht. Diese Rahmenbedingungen zwingen die Unternehmen der kommunalen Wirtschaft, sich ausschließlich nach unternehmerischen und marktinduzierten Systemen zu richten. Dass die Logik des unternehmerischen Handelns keinen Platz lässt für eine politische Steuerung der Unternehmen, wird zum Legitimationsproblem für die kommunale Wirtschaft. Denn eine ausschließliche Orientierung an den Überschüssen der kommunalen Unternehmen legitimiert nicht den öffentlichen Zweck, weder politisch noch organisationsrechtlich. Die Gemeinwohlorientierung ist konstitutiver Bestandteil der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung. Hier wird die These hervorgebracht, dass Bürgerbeteiligung in dieser Situation von den Stadtwerken zugelassen wird, um dieses Legitimationsdefizit abzuschwächen. Zwei Fälle werden qualitativ analysiert und verglichen: erstens die Stadtwerke Wolfhagen GmbH, die anhand von Bürgerbeteiligung Akzeptanz für einen Windpark generieren wollen. Zweitens die Stadtwerke Potsdam GmbH, die aus einer - hier als PR-Krise beschriebenen - Situation heraus, Legitimation mit verschiedenen Instrumenten der Bürgerbeteiligung wiederherzustellen versuchen.

# KWI

Kommunalwissenschaftliches Institut

ISSN 1616-8127	OnLine
ISSN 978-3-86956-474-6	
	
9 783869 564746	