

Vorschlag zur Ausgestaltung eines Berliner Privatisierungsreferendums

8. Juli 2014

Seit dem Erfolg des Volksentscheides zur Veröffentlichung der Wasserverträge hat die öffentliche Debatte über Privatisierung und Rekommunalisierung deutlich an Schwung gewonnen. Die RWE- und Veolia-Anteile an den Berliner Wasserbetrieben wurden für 1,3 Milliarden Euro zurückgekauft. Die steigenden Mieten in Berlin sorgen für eine Diskussion über die Rolle von landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften. Und am 3. November 2013 hat sich eine große Mehrheit der Abstimmenden, allerdings etwas weniger als die geforderten 25% der Wahlberechtigten, für die Rekommunalisierung des Berliner Stromnetzes und den Aufbau eines Stadtwerkes ausgesprochen. Ein Stadtwerk wurde mittlerweile vom Abgeordnetenhaus auf den Weg gebracht. Während das Gasversorgungsnetz wieder vom Land Berlin betrieben wird, entscheidet sich in diesem Jahr, ob Berlin auch die Konzession für das Stromnetz bekommt.

Die Daseinsvorsorge ist ein sensibler Bereich, da sie die Grundbedürfnisse der Menschen betrifft. Schließlich geht es um die Bereitstellung von Energie, Wasser, Abfallentsorgung, den Betrieb von Krankenhäusern, Mobilität im öffentlichen Nahverkehr sowie um die Gewährleistung bezahlbaren Wohnraums. Durch eine Privatisierung wird die demokratische Steuerungsfähigkeit erheblich eingeschränkt, da eine Kontrolle der Geschäftstätigkeit nicht mehr durch die Eigentümerfunktion möglich ist und gesetzliche Regulierung auf Landesebene nur eingeschränkt möglich ist. Auch der Zugang zu der entsprechenden Leistung kann z.B. durch Preiserhöhungen deutlich erschwert werden. Privatisierungen sind auch nur schwer wieder rückgängig zu machen, was diesen Bereich deutlich von der Gesetzgebung unterscheidet. Öffentliche Unternehmen der Daseinsvorsorge werden aus Steuergeldern und Leistungsentgelten finanziert und dienen dem Gemeinwohl. Sie gehören letztlich allen Berlinerinnen und Berlinern. Bei Verkauf ihres Eigentums sollten die Eigentümer/innen gefragt werden.

Auch wenn die Privatisierungsentscheidungen der letzten 15-20 Jahre heute sicherlich anders ausgefallen wären und man sich fragen kann, wofür es heute eigentlich noch ein Referendum bei Privatisierungen braucht, so kann sich der Wind schnell wieder drehen. Die ab 2020 für alle Bundesländer geltende Schuldenbremse könnte den Druck auf den Berliner Landeshaushalt deutlich erhöhen. Auch die Veräußerung von Landeseigentum könnte dann wieder als Mittel zur Haushaltskonsolidierung ins Spiel gebracht werden. Also sollten doch besser jetzt in Ruhe Regelungen gefunden werden, die die Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger in diesem Bereich stärken.

Das Land Bremen hat im September 2013 als erstes Bundesland ein Privatisierungsreferendum eingeführt. Über Veräußerungen sollen die Bürgerinnen und Bürger zwingend abstimmen, wenn der Verkauf mit einfacher Mehrheit im Parlament beschlossen wurde. Stimmen Zweidrittel im Landesparlament für einen Verkauf, so findet ein Volksentscheid statt, wenn dies ein Viertel der Mitglieder der Bürgerschaft beantragt oder fünf Prozent der Wahlberechtigten ein Volksbegehren unterschreiben (fakultatives Referendum).

Dem Abgeordnetenhaus von Berlin liegt ein entsprechender Gesetzentwurf der Linksfraktion vor. Die SPD hat sich bereits für die Einführung eines Privatisierungsreferendums ausgesprochen. Bündnis 90/Die Grünen und Die Piraten haben ebenfalls ihre grundsätzliche Zustimmung geäußert. Ob dieses Mitbestimmungsinstrument Realität wird, wird also maßgeblich von der der CDU abhängen.

Mehr Demokratie äußert sich nicht zu der Frage, ob private Unternehmen oder die öffentliche Hand die besseren Unternehmer sind. Uns geht es um eine ausreichende Legitimierung von zentralen Entscheidungen.

Wichtig wäre zusätzlich, dass im Vorfeld alle entscheidungsrelevanten Daten den Bürgerinnen und Bürgern vorliegen, um zu einer sachgerechten Entscheidung zu kommen. Wie in Hamburg sollte auch in Berlin über die Einführung eines Transparenzgesetzes bzw. über eine Verbesserung des Informationsfreiheitsgesetzes nachgedacht werden.

Zur Ausgestaltung eines Berliner Privatisierungsreferendums

1. Grundsätzliches

Laut § 105 in Verbindung mit § 65 Absatz 6 der Landeshaushaltsordnung (LHO) muss das Abgeordnetenhaus Veräußerungen von Unternehmensanteilen zustimmen, wenn der Einfluss Berlins dadurch wesentlich verringert wird. Bei der Umwandlung und Auflösung von Unternehmen muss das Abgeordnetenhaus zustimmen, wenn die Mehrheit der Anteile dem Land gehört.

2. Anwendungsbereich

Um Umgehungstatbestände möglichst auszuschließen, sollten die Abstimmungsgegenstände eines Privatisierungsreferendums klar definiert sein. Mehr Demokratie spricht sich für ein zwingendes Referendum bei der Privatisierung von Unternehmen im Bereich der Daseinsvorsorge aus. Die Daseinsvorsorge ist jedoch kein juristisch klar definierter Bereich. Dementsprechend sollte in der Landesverfassung klar geregelt sein, a) welche Leistungen davon betroffen sind und b) welche Formen der Privatisierung einem Referendumsvorbehalt unterliegen.

a. Anwendungsbereich nach Leistung des öffentlichen Unternehmens

i. Öffentliche Daseinsvorsorge

Mehr Demokratie bezieht sich mit seiner Forderung nach einem zwingenden Privatisierungsreferendum auf einen eher engen Bereich der Daseinsvorsorge, nämlich solche öffentlichen Unternehmen, die notwendig für die Grundversorgung der Bürgerinnen und Bürger sind. Dazu würden landeseigene Unternehmen mit folgenden Leistungen zählen:

- Wasserversorgung und -entsorgung
- Energieversorgung
- Verkehrsinfrastruktur und Verkehrsleistungen
- Abfallentsorgung
- Öffentlicher Wohnungsbau
- Krankenhäuser

Zu diskutieren wäre noch, ob auch (Teil-) Privatisierungen der Berliner Landesbank einem Referendum unterzogen werden sollten. So ist z.B. der Zugang zu einem Konto heute unverzichtbar. Mit Privatisierungen in diesem Bereich würde der politische Einfluss sinken.

Bei dieser eng gefassten Auswahl muss beachtet werden, dass ein Volksentscheid in diesen Bereichen zwingend stattfinden muss. Das bedeutet, es wird eine landesweite Volksabstimmung mit relativ hohem organisatorischem und finanziellem Aufwand angesetzt, ohne im Vorfeld im Rahmen einer Unterschriftensammlung abzufragen, welche Relevanz die Privatisierung in der Bevölkerung hat. Aufgrund der Themenauswahl wird davon ausgegangen, dass Privatisierungen in diesen Bereichen per se relevant und umstritten sind.

ii. Weitere öffentliche Unternehmen

Über diesen engen Bereich hinaus verfügt das Land über weiteres Eigentum wie beispielsweise Theater und andere Kultureinrichtungen, Forschungseinrichtungen, die Messe Berlin GmbH, Berliner Bäderbetriebe u.v.m., welche bei Verkaufsabsicht einen Volksentscheid sinnvoll erscheinen lassen.

Für all diese Fälle wäre ein fakultatives Referendum denkbar, welches dann durchgeführt wird, wenn eine bestimmte Anzahl von Wahlberechtigten dies mit der Sammlung von Unterschriften einfordert. Da ein entsprechender Parlamentsbeschluss bereits erfolgt ist, die Abstimmung darüber also möglichst zeitnah erfolgen sollte, müssten Frist und Unterschriftenquorum deutlich unter denen der Volksgesetzgebung liegen und es müsste eine aufschiebende Wirkung für den entsprechenden Zeitraum gelten.

Auch wenn die Liegenschaftspolitik sicherlich ein wichtiges Konfliktfeld ist, so würde ein Referendum bei Grundstücksverkäufen nicht greifen, da es sich dabei nicht um Unternehmensverkäufe handelt. Liegenschaften haben in der Regel eher eine stadtteilbezogene Relevanz und sind somit wenig praktikabel für ein landesweites Referendum.

b. Anwendungsbereich nach Art der Privatisierung

Da wir es in der Praxis oftmals mit Teilprivatisierungen zu tun haben, indem einzelne Anteile bzw. bestimmte Leistungen eines öffentlichen Unternehmens verkauft bzw. vergeben werden, stellt sich die Frage, welche Formen der Privatisierung vorliegen müssen, damit zwingend ein Volksentscheid stattzufinden hat. Auch hier sollte gelten, dass klare Regelungen definiert werden, um Umgehungstatbestände auszuschließen. Da ein Referendum sich immer auf einen Parlamentsbeschluss bezieht, gilt hier § 65 Absatz 6 Ziffern 2+3 der LHO, der regelt, welche Vermögensgeschäfte der parlamentarischen Zustimmung bedürfen:

2. die Veräußerung von Anteilen an Unternehmen, wenn dadurch der Einfluss Berlins wesentlich verringert wird,

3. die Umwandlung und Auflösung von Unternehmen, wenn die Mehrheit der Anteile Berlin gehört.

Allerdings kann die Zustimmung des Abgeordnetenhauses zu einem Unternehmensverkauf bereits über die Zustimmung zum Haushaltsplan erfolgen. Eine gesonderte Einwilligung des Abgeordnetenhauses wäre somit nicht erforderlich. Um die bürgerschaftliche Mitbestimmung nicht zu umgehen, müsste ein Referendum somit direkt nach der Aufstellung des Haushalts erfolgen.

Leistungen, die einem diskriminierungsfreien Vergabe- oder Konzessionsverfahren unterliegen, so wie es z.B. bei den Gas- und Stromnetzen der Fall ist, scheiden hier aus. Solche Verfahren unterliegen strengen Kriterien, sind bundes- und/oder europarechtlich vorgeschrieben und werden von der Verwaltung durchgeführt. Eine Übertragung der Konzession für das Stromnetz an Private in einem solchen Verfahren könnte nicht nachträglich einem Referendum unterzogen werden. Sehr wohl müsste ein Referendum aber stattfinden, wenn sich das Land Berlin entscheiden sollte, ein in öffentlicher Hand befindliches Stromnetz samt noch laufender Konzession an einen Privaten zu verkaufen.

Im Wohnungsbereich könnte nur der Verkauf von Unternehmensbeteiligungen einem Referendum unterstellt werden. Die Entscheidung über den Verkauf einzelner Wohnungsbestände ist der Geschäftsführung bzw. den Kontrollgremien vorbehalten, da es sich nicht um eine Unternehmensveräußerung handelt.

Im Verkehrsbereich wäre nur die BVG inkl. U-Bahnhöfen und Zügen einem Referendum zugänglich. Die S-Bahn ist Tochter der Deutschen Bahn und befindet sich somit zu 100% im Besitz des Bundes.

2. Verfahrensablauf

a. Zwingendes Referendum

Das zwingende Referendum findet dann statt, wenn eine entsprechende Privatisierung in den oben genannten Bereichen vom Abgeordnetenhaus mehrheitlich per Gesetz beschlossen wird. Das Gesetz tritt nur bei einer Zustimmung im Volksentscheid in Kraft. Grundsätzlich sollte auch die Möglichkeit bestehen, das Referendum an eine anstehende Wahl zu koppeln. Zwischen dem Gesetzesbeschluss des Abgeordnetenhauses und dem Referendum sollten nicht mehr als acht Monate liegen.

Anders als der Gesetzentwurf der Linksfraktion lehnt Mehr Demokratie ein Zustimmungsquorum ab. Ohne Quorum sind Befürworter und Gegner gleichermaßen veranlasst, für Ihre Position zu werben. Unter solchen Voraussetzungen kann sich eine öffentliche Debatte am besten entfalten, da sich die Gegner nicht auf dem Zustimmungsquorum „ausruhen“ können. Zudem ist bei dem derzeit in der Verfassung geregelten Referendum (Art. 100) kein Zustimmungsquorum erforderlich. Ein derartiges Referendum findet statt, wenn die Regelungen der direkten Demokratie (Art. 62, 63) geändert werden. Es wäre widersprüchlich, bestimmte Referenden mit und andere ohne Zustimmungsquorum durchzuführen.

Fraglich ist auch, für wen ein solches Quorum dann gelten würde. Obligatorische Referenden wie in Bayern oder Hessen sind positiv formuliert, d.h. mit einem JA bestätigt man den Parlamentsbeschluss. Im Falle eines Privatisierungsreferendums müssten die Befürworter das Quorum erfüllen, die Gegner jedoch nicht.

b. Fakultatives Referendum

Bei Privatisierungen, die dem fakultativen Referendum unterliegen, schlägt Mehr Demokratie vor, dass ein entsprechendes Gesetz nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft tritt. In dieser Zeit können dann Unterschriften für die Durchführung eines Volksentscheides gesammelt werden. Dafür sollten 50.000 Unterschriften ausreichen, da die Unterschriften in kürzester Zeit gesammelt werden müssen. Nach Erreichen der Unterschriftenhürde würde dann wieder eine Frist von maximal acht Monaten gelten, in der ein Volksentscheid anzusetzen ist. Das Gesetz kann in dem Fall wie beim zwingenden Referendum nur bei einer Zustimmung im Volksentscheid in Kraft treten. Wie oben bereits begründet, sollte auch hier kein Zustimmungsquorum gelten.

3. Ergänzung der Landesverfassung

Der dem Abgeordnetenhaus vorliegende Gesetzentwurf zur Einführung eines Privatisierungsreferendums sieht die Einführung eines Art. 63a in der Verfassung von Berlin vor. Aus Sicht von Mehr Demokratie ist dies der falsche Ort, um Referenden in Berlin zu ermöglichen, denn dadurch würde der nach Art. 100 der Landesverfassung notwendige Volksentscheid für Änderungen an den direktdemokratischen Verfahren nicht stattfinden. Mehr Demokratie schlägt eine Verankerung in Art. 63 der Landesverfassung vor. Dann könnten die Bürgerinnen und Bürger über die Einführung des Privatisierungsreferendums entscheiden und bei einer Zustimmung im Volksentscheid wäre dieses Instrument außerdem vor einer allzu leichten Abschaffung durch sich verändernde Mehrheiten im Parlament geschützt.¹ Um organisatorischen und finanziellen Aufwand einzusparen, sollte die Abstimmung mit der nächsten Wahl zum Abgeordnetenhaus 2016 zusammengelegt werden.

Verfasser: Oliver Wiedmann

Mehr Demokratie e.V.
Landesverband Berlin-Brandenburg
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin
Tel: 030 – 420 823 70
Fax: 030 – 420 823 80
www.bb.mehr-demokratie.de
berlin@mehr-demokratie.de

¹ Dies sieht allerdings auch der Gesetzentwurf der Linksfraktion vor.