

SCHWERPUNKT MEHR DEMOKRATIE DURCH FLUCHT INS PRIVATRECHT?

EINE FREIBURGER BÜRGERINITIATIVE MACHT SICH DAS GESELLSCHAFTSRECHT ZUNUTZE

Um den Ausverkauf städtischer Wohnungen zu stoppen, will die „Aktion Sperrminorität“ per Bürgerentscheid bei der Freiburger Stadtbau GmbH einsteigen. Die Initiative zeigt, dass das Gesellschaftsrecht auch Spielräume für soziale Bewegungen bietet, um den Einfluss der BürgerInnen auf öffentliche Unternehmen zu wahren und auszubauen.

Ausverkauf und Privatisierung gehören heute zu den Alltäglichkeiten der deutschen Kommunalpolitik. Die Argumente folgen dabei stets derselben Logik: Was liegt denn auch näher „in Zeiten leerer Kassen“, als so schnell wie möglich das „Tafelsilber“ zu verscheuern um „neue Handlungsspielräume“ zu gewinnen?

Auch die Antwort linker Bewegungen auf solche Bestrebungen sieht meistens gleich aus: Ein paar Demos, ein paar Unterschriftenaktionen und am Ende die Resignation vor der Abrissbirne. Umso erstaunlicher, dass es 2006 in Freiburg tatsächlich gelang, den Verkauf der kommunalen Stadtbau GmbH mit ihren damals rund 8.700 Wohnungen per Bürgerentscheid zu verhindern.

Doch der Erfolg der BürgerInnen war nur von kurzer Dauer. Denn die baden-württembergische Gemeindeordnung sieht vor, dass ein Bürgerentscheid den Gemeinderat nur für drei Jahre bindet.¹ Dadurch werden einer langfristigen Steuerung der Kommunalpolitik durch Bürgerentscheide enge Grenzen gesetzt. Liegt es doch auf der Hand, dass ein Bürgerentscheid alle drei Jahre eine enorme Last für die Initiativen bedeuten würde. Auch kann man davon ausgehen, dass sich in der plebiszitär eher unerfahrenen deutschen Gesellschaft mit der Zeit eine gewisse Abstimmungsmüdigkeit einstellt: Nach der dritten Befragung zum Thema Stadtbau dürfte der Volkszorn dann auch langsam verrauchet sein. Und genau dies ist wohl auch der Impetus der baden-württembergischen Gemeindeordnung, wenn sie so fürsorglich abwägt zwischen den plebiszitären und repräsentativen Elementen der demokratischen Gemeindeverwaltung.

Privatisierung durch Privatisierung stoppen

Wie sich zeigt, beruht die Skepsis der ParlamentarierInnen gegenüber den Bürgerinitiativen allerdings auf Gegenseitigkeit. Und das nicht ohne Grund: Kaum einen Monat nach Ablauf der Bindungswirkung des Bürgerentscheids begann der Gemeinderat auch schon von Neuem, Wohnungen aus dem Bestand der Stadtbau zu veräußern. Um zukünftigen Verkaufsplänen der GemeinderatInnen ein für allemal einen Riegel vorzuschieben, gründete sich vor etwa einem Jahr die „Aktion Sperrminorität“.² Die meisten ihrer Mitglieder setzen sich schon seit Jahren für bezahlbaren Wohnraum und soziale Freiräu-

me ein: Mit dem Miethäusersyndikat haben sie ein Erfolgsmodell geschaffen, das bundesweit den Aufbau vieler linker Hausprojekte ermöglicht hat.³ Durch eine verschachtelte Konstruktion verschiedener Gesellschaften stellen sie dabei einerseits sicher, dass die jeweiligen BewohnerInnen – als Mietende und Vermietende in einem – autonom sind und bleiben. Andererseits verhindern sie, dass die solidarisch aufgebauten Projekte in einem plötzlichen Anflug von Profitlust durch die aktuellen BewohnerInnen verkauft werden können.

Diese Erfahrungen will sich die „Aktion Sperrminorität“ nun zunutze machen, um die Privatisierungsbegeisterten mit ihrer eigenen Waffe zu schlagen: dem Privatrecht. Denn während soziale Bewegungen üblicherweise den Verlust demokratischer Kontrolle durch formelle Privatisierung und Mischbeteiligungen an Unternehmen anprangern, sieht die Aktion Sperrminorität genau in diesem Kontrollverlust ihre Chance. Mit einem neuen Bürgerentscheid will sie eine Sperrminorität, also ein gesellschaftsrechtliches Vetorecht für eine private „Stiftung Unverkäuflich“ schaffen, mit der sie den Verkauf der Stadtbau GmbH oder ihrer Wohnungen blockieren kann. Hierzu soll ein Geschäftsanteil der Stadtbau GmbH im Wert von 100 € an die Stiftung Unverkäuflich veräußert werden. Durch eine entsprechende Satzungsänderung bei der Stadtbau GmbH sollen sodann der

Wortlaut des Bürgerbegehrens:

„Sind Sie dafür, dass der Mietwohnungsbestand der Freiburger Stadtbau GmbH erhalten und weiter ausgebaut wird und dass zur nachhaltigen Sicherung dieses Ziels folgendes beschlossen wird?

1. Die Stadt Freiburg muss einen Geschäftsanteil der Freiburger Stadtbau GmbH (Nennwert 100 €) an die Stiftung Unverkäuflich, vertreten durch die Aktion Sperrminorität e. V., verkaufen. Die Stiftung Unverkäuflich wird damit neben der Stadt Freiburg zweite Gesellschafterin.
2. Die Stadt Freiburg veranlasst über ihre Vertreter gem. § 104 der GemO Baden-Württemberg in der Gesellschafterversammlung der Freiburger Stadtbau GmbH eine Satzungsänderung des Inhalts, dass in die Satzung der Freiburger Stadtbau GmbH an geeigneter Stelle eingefügt wird:
 - a) ‚Der Bestand an Mietwohnungen ist zu erhalten und zu erweitern.‘
 - b) ‚Der Verkauf von Mietwohnungen und Geschäftsanteilen ist nur in Ausnahmefällen zulässig, wenn alle Gesellschafterinnen zustimmen.‘
 - c) ‚Eine Änderung der Satzung in den Punkten a) bis c) sowie die Auflösung der Gesellschaft oder eine Umwandlung nach Umwandlungsgesetz bedarf ebenfalls der Zustimmung aller Gesellschafterinnen.‘

Verkauf von Wohnungen oder weiteren Geschäftsanteilen sowie die Auflösung oder Umwandlung der Gesellschaft von der Zustimmung aller GesellschafterInnen abhängig gemacht werden (Wortlaut des Bürgerbegehrens s. Kasten). Durch das Einstimmigkeitserfordernis würde der Stiftung Unverkäuflich somit ein sachlich begrenztes Ve-

toerecht eingeräumt, obwohl die Stadt Freiburg als bisherige Alleingesellschafterin weiterhin 99,999% der Anteile hielte. Zugleich hätte die Stiftung Unverkäuflich einen (klagebewehrten) Anspruch auf satzungsgemäßes Verhalten der Stadtbau und ein Recht auf Information und Teilnahme an der Gesellschaftsversammlung. Der Stadt hingegen würde so in allen sonstigen Fragen ihr alleiniges Entscheidungsrecht bleiben, insbesondere könnte sie auch weiterhin selbstständig den/die GeschäftsführerIn bestellen. Zu guter Letzt ist auch die Satzung der Stiftung Unverkäuflich selbst so ausgestaltet, dass die Ausübung ihres Vetorechts sichergestellt sein soll.⁴



Ewigkeitsgarantie für die Stadtbau GmbH

Ob es jemals zur Abstimmung über diesen Bürgerentscheid kommt, ist noch ungewiss. Von den erforderlichen 16.000 gültigen Unterschriften für das Bürgerbegehren sind bisher erst rund 1.000 zusammengekommen. Vor allem aber wirft die konkrete Ausgestaltung zahlreiche politische und rechtliche Fragen auf.

Auch wenn man politisch einen Verkaufsstopp befürwortet, kann man doch zweifeln, ob die Aktion Sperrminorität nicht etwas über das Ziel hinausschießt. Denn mit ihrer Konstruktion zum Erhalt der Stadtbau wird dem Verkauf nicht nur der Riegel vorgeschoben – die Tür wird auch noch doppelt abgeschlossen und der Schlüssel anschließend weggeworfen. Die Einräumung einer Sperrminorität für eine private Gesellschaft führt zwar einerseits zu einer Umgehung der zeitlichen Begrenzung durch die Gemeindeordnung. Zugleich wird der Gemeinde aber auch jede Möglichkeit genommen, diese Änderung wieder rückgängig zu machen. Selbst ein einstimmiger Gemeinderatsbeschluss oder ein neuerlicher Bürgerentscheid könnten die einmal beschlossene Verkaufsblockade nicht aufheben.

Im konkreten Fall der Freiburger Stadtbau GmbH hat eine solche „Ewigkeitsklausel“ auch durchaus einen gewissen Charme: Erstens handelt es sich dabei um ein wichtiges Instrument der Wohnungs- und Sozialpolitik in einer dicht besiedelten Stadt mit horrenden Mieten, das die Kommune auch in absehbarer Zukunft gut gebrauchen kann. Zweitens handelt es sich bei der Stadtbau um ein rentables Unternehmen, welches dem städtischen Haushalt jährlich Millionen zuträgt; fast könnte man meinen, ihr gelänge der „Spagat zwischen Marktwirtschaft und sozialem Auftrag“ etwas zu gut.⁵

Dennoch stellt sich hier die grundsätzliche Frage, ob es Ziel einer emanzipatorischen Initiative sein sollte, derartige Entscheidungen bis in alle Ewigkeit festzuschreiben. Denn durch eine Ewigkeitsklausel wird die gesellschaftliche Diskussion über eine Frage für immer beendet. Eine solche Bevormundung der BürgerInnen sollte aus emanzipatorischer Sicht doch aber möglichst vermieden werden.

Und auch in rechtlicher Hinsicht bestehen erhebliche Zweifel an der Zulässigkeit des Bürgerentscheids. So ist das Rechtsamt der Stadt Freiburg der Auffassung, das Bürgerbegehren verstoße gegen

das Demokratieprinzip, indem es dem Gemeinderat wesentliche Entscheidungen der GmbH auf Dauer entziehe. Vor allem aber stehe das kommunale Wirtschaftsrecht, das der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde Grenzen setzt, dem Vorhaben entgegen: Die Gemeinde dürfe sich insbesondere nicht ihrer Verfügungsbefugnisse über ein Unternehmen entledigen, ohne hierfür eine adäquate Gegenleistung zu erhalten. Auch sei der geforderte angemessene Einfluss der Gemeinde bei Einräumung einer Sperrminorität nicht mehr gewährleistet, so dass diese weder die Erfüllung des öffentlichen Zwecks noch die wirtschaftliche Führung des Unternehmens sicherstellen könne.⁶ Schließlich dürfe eine Anteilsveräußerung nur im Rahmen eines diskriminierungsfreien Bieterverfahrens erfolgen.

All diese Einwände sind bedenkenswert. Zwar wird man der Gemeindeordnung nicht entnehmen können, dass ein Bürgerentscheid keine Wirkungen entfalten darf, die nach drei Jahren nicht mehr umkehrbar sind. Dies zeigt sich schon daran, dass eine positive Entscheidung über den Verkauf städtischer Betriebe ebenfalls endgültig und doch unstreitig zulässig wäre. Auch sind die vom Rechtsamt genannten Normen teilweise so unbestimmt, dass sich auch eine Zulässigkeit vertreten ließe. In seiner Gesamtschau jedoch ist es gerade ein Zweck des kommunalen Wirtschaftsrechts, die Gemeinde vor wirtschaftlich riskanten Unternehmungen zu schützen. Die ewige Verpflichtung zur Fortführung einer Wohnungsbaugesellschaft ist hiermit wohl tatsächlich unvereinbar.

„Handlungsspielräume nutzen“ wie die Profis

Trotz alledem bietet die Aktion Sperrminorität einen interessanten Denkanstoß für die politische Gestaltung. So wie marktgläubige PolitikerInnen die Freiheiten des Privatrechts instrumentalisieren, um städtische Betriebe zu „entbürokratisieren“ und an der Profitmaximierung auszurichten, so können auch soziale Bewegungen das Privatrecht nutzen, um Mitspracherechte zu schaffen und die kommunalen Unternehmen und Einrichtungen politisch zu programmieren. Die Aktion Sperrminorität hat hier einen zu starren Ansatz gewählt. Angesichts der weitreichenden Gestaltungsmöglichkeiten, die das Privatrecht bietet, lassen sich derartige Probleme aber leicht beheben. So wäre es denkbar, eine entsprechende „Rückholklausel“ in die Satzung der Stadtbau GmbH aufzunehmen, die den Verkauf bei einstimmigem Gemeinderatsbeschluss oder neuerlichem Bürgerentscheid zuließe. Sowohl die rechtlichen Hürden, als auch die politischen Bedenken ließen sich damit überwinden.

Hier steckt jedenfalls ein Potential zur gesellschaftlichen Mitbestimmung, das die sozialen Bewegungen nicht der „unsichtbaren Hand des Marktes“ überlassen sollten. In diesem Sinne: „Privatisieren, zack, zack, zack!“

Malte Marwedel ist Referendar am Landgericht Freiburg.

¹ § 21 Abs. 7 GemO BW lautet: „Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines endgültigen Beschlusses des Gemeinderats. Er kann innerhalb von drei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.“

² <http://www.aktionsperrminoritaet.de> (Stand aller Links: 18.12.2010).

³ <http://www.syndikat.org>.

⁴ <http://www.aktionsperrminoritaet.de>.

⁵ Vgl. „Instrument der Stadtentwicklung“, Badische Zeitung v. 26.02.2009, abrufbar unter: <http://www.badische-zeitung.de>.

⁶ Vgl. § 103 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und 3 sowie Abs. 3 S. 1 GemO BW.