



Sören Becker, Dr. Ross Beveridge, Dr. Matthias Naumann

Infrastruktur in Bürgerhand?

Soziale Bewegungen und Infrastruktur in Berlin



Zwei Volksabstimmungen, Neuvergabe des Betriebs des Gasnetzes, Ausschreibung des Ringbahn-Betriebs der S-Bahn – in der Berliner Infrastrukturversorgung ist in den letzten Jahren einiges in Bewegung geraten. Dabei wird nicht nur über gestiegene Tarife und Zugausfälle gestritten, sondern auch darüber, wie städtische Infrastrukturen in Zukunft organisiert werden sollten. Nach fast zwei Jahrzehnten, in denen privatwirtschaftliche Unternehmensformen als die beste bzw. einzige Möglichkeit für den Betrieb von Infrastrukturnetzen und -anlagen galten, gewinnen nun kommunale Betriebe wie auch Genossenschaften wieder deutlich an Bedeutung. Die Debatten um die Zukunft der Infrastrukturversorgung werden ganz wesentlich von sozialen Bewegungen getragen, die aus der Unzufriedenheit mit den Ergebnissen von Privatisierungen entstanden und sich für neue Organisationen und Ziele der Infrastrukturversorgung engagieren.

Am Beispiel Berlin lassen sich nicht nur die Folgen von Privatisierungsentscheidungen, sondern auch die vielfältigen, heftig umstrittenen, Bemühungen für eine Wiederaneignung von Infrastrukturen durch zivilgesellschaftliche und bürgerschaftliche Initiativen nachvollziehen.

Infrastruktur von einer Selbstverständlichkeit zum Konfliktgegenstand

In den Industrieländern galten technische Infrastruktursysteme der Strom-, Gas- und Wasserver- sowie der Abwasserentsorgung für lange Zeit als Selbstverständlichkeiten, deren zuverlässiges Funktionieren vorausgesetzt und nicht weiter beachtet wurde. Die Planung und der Betrieb waren technischen, kaufmännischen und juristischen Fachleuten überlassen, deren Arbeit für normale Bürgerinnen und Bürger weitgehend unsichtbar war. Eine flächendeckende, standardisierte und zentralisierte Infrastrukturversorgung in zumeist öffentlicher Trägerschaft galt als das anzustrebende „moderne infrastrukturelle Ideal“ (Graham/Marvin 2008). In den letzten zwanzig Jahren geriet diese Vorstellung auch in Deutschland in die Krise. Die Gründe dafür erläutern wir nun kurz am Fall von Berlin.

Erstens veränderten die Privatisierung, Liberalisierung und Kommerzialisierung von bislang zumeist kommunalen Ver- und Entsorgungsbetrieben die Politische Ökonomie der Infrastrukturversorgung. In der Hoffnung, den eigenen Haushalt zu sanieren und von Kapital wie Know-how privater Unternehmen zu profitieren, veräußerten zahlreiche Kommunen Anteile an Stadtwerken, Wasser- und Abwasserbetrieben sowie eine ganze Reihe weiterer Betriebe und Anlagen. In Berlin trifft dies nicht nur auf die Wasserver- und Abwasser-

entsorgung, die Strom- und Gasversorgung (vgl. hierzu Monstadt/von Schlippenbach 2005), sondern auch auf die Berliner Verkehrsbetriebe zu, bei denen ein Cross-Border-Leasing-Geschäft Erlöse erzielen sollte. Zusätzlich gilt dies auch für zahlreiche Einrichtungen der sozialen Infrastruktur wie etwa Krankenhäuser. Gleichzeitig erhöhte sich der Druck auf Unternehmen in kommunalem Eigentum, Kosten zu senken und höhere Einnahmen zu generieren. Demgegenüber wurden, das zeigen die beiden Volksbegehren, auch in Berlin Rufe nach einer Rekommunalisierung der zuvor privatisierten Energie- und Wasserversorgung laut.

Zweitens führten neue technologische Möglichkeiten und neue umweltpolitische Anforderungen zu einem technischen wie institutionellen Wandel von Infrastruktur (Tietz/Hühner 2011). Beispielhaft stehen hierfür zum einen die Anlagen erneuerbarer Energieträger, dezentrale Formen der Abwasserentsorgung oder die Wiederverwertung von organischen Abfällen. Zum anderen formulierten umweltpolitische Beschlüsse wie etwa zur Energiewende, aber auch die Europäische Wasserrahmenrichtlinie, Ziele für eine ökologische Neuausrichtung von Infrastruktursystemen. Der Ausbau des Anteils erneuerbarer Energien oder die Verminderung von CO₂-Emissionen bilden auch Vorgaben für die Berliner Infrastrukturversorgung, während die bisherige Form der Energieversorgung – maßgeblich auf Grundlage der fossilen Energieträger Kohle, Öl und Gas – zunehmend kritisch hinterfragt wird.

Drittens führten demografische Veränderungen, aber auch neue Konsum- und Lebensstile, zu anderen Mustern der Nachfrage. Im Energiesektor beispielsweise wächst einerseits die Nachfrage





nach Ökostrom, andererseits wird auch in der Bundesrepublik Energiearmut zu einem politischem Thema (Tews 2014). In Berlin machten sich die Folgen des demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandels besonders in einem deutlichen Rückgang im Wasserverbrauch bemerkbar (Hüesker/Moss/Naumann 2011).

Die neue politische Ökonomie der Infrastrukturversorgung, technologische Möglichkeiten und umweltpolitische Anforderung sowie die Veränderung der Nachfrage führen nicht nur zu einem vielfältigen Anpassungsdruck auf bestehende Infrastruktursysteme. An der Neuaushandlung der Ziele, Organisation und Technologien der Infrastrukturversorgung beteiligen sich zunehmend auch soziale Bewegungen. In vielen Städten und Gemeinden geben sich Bürgerinnen und Bürger nicht mehr mit der Rolle als Konsumentin oder Konsument zufrieden, sondern fordern eine aktive Beteiligung an der Planung und Gestaltung von städtischer Infrastruktur ein. Dabei verlassen sie sich immer weniger auf etablierte politische Parteien und Organisationen.

Die Neuentdeckung von Infrastruktur als Thema sozialer Bewegungen zeigt sich in Berlin besonders deutlich. Mit dem „Berliner Wassertisch“, dem „Berliner S-Bahn-Tisch“, dem „Berliner Energietisch“ oder auch der Initiative „100% Tempelhofer Feld“ betraten neue Akteure die politische Arena, die sich explizit von den im Abgeordnetenhaus vertretenen Mehrheiten distanzierten (für einen Überblick über soziale Bewegungen in Berlin siehe Holm 2014). In diesen Fällen war die Unzufriedenheit mit den Ergebnissen der Privatisierungen ein zentraler Auslöser. Die Auseinandersetzung um Infrastrukturen überlagerte sich mit anderen Konflikten in der Stadt, zum Beispiel um die Neugestaltung des Spreeufers, den Berliner „Bankenskandal“ oder auch die Privatisierung von Wohnungsbaugesellschaften (für einen Überblick über die Berliner Stadtentwicklung der letzten 20 Jahre siehe Bernt/Holm/Grell 2013). Darüber hinaus kamen mit der Energieversorgung sowie Wasserver- und Abwasserentsorgung Themen auf die Agenda, die bislang in stadtpolitischen Debatten kaum eine Rolle spielten.

„Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück!“. Das Beispiel Berliner Wasserbetriebe

Die Berliner Wasserbetriebe (BWB) stehen exemplarisch für Privatisierungen von Infrastrukturen, die ursprünglich als unvermeidlich dargestellt werden (siehe dazu ausführlich: Beveridge 2012), später auf massive Kritik stoßen und schließlich wieder rückgängig gemacht werden – eine weltweite Entwicklung, die sich auch in Städten wie Paris oder Buenos Aires nachvollziehen lässt. Im Dezember 2013 verkaufte das französische Unternehmen Véolia seinen Unternehmensanteil von 24,95%

zurück an das Land Berlin, nachdem sich zuvor auch der andere Anteilseigner, der deutsche Energiekonzern RWE, aus den Berliner Wasserbetrieben zurückgezogen hatte. Diese Kehrtwende erfolgte nur 14 Jahre nach der Privatisierung und weit vor dem Auslaufen der Konzessionsverträge im Jahr 2028. Soziale Bewegungen, vor allem die damalige Initiative „Berliner Wassertisch“, hatten daran einen entscheidenden Anteil. Dem „Wassertisch“ gelang es, die Alternativlosigkeit der damaligen Privatisierungsentscheidung zu hinterfragen und den Berliner Senat zu einer vermeintlich „utopischen“ Rekommunalisierung zu zwingen. Wie konnte es dazu kommen?

Die Unzufriedenheit mit der Teilprivatisierung der BWB entzündete sich vor allem an drei Punkten: Erstens enthielt das Gesetz zur Teilprivatisierung einen Passus, der den privaten Teilhabern eine jährliche Rendite von 8% garantierte (siehe hierzu Hüesker 2011). Zweitens stiegen die Wasserpreise in Berlin allein zwischen 2003 und 2006 um 21% und gehören damit zu den höchsten in der gesamten Bundesrepublik. Drittens waren die Privatisierungsverträge bis zur Veröffentlichung durch eine Berliner Tageszeitung geheim und der Öffentlichkeit nicht zugänglich.

Diese Punkte aufgreifend stellte der „Berliner Wassertisch“ die Privatisierung komplett in Frage. Dem „Wassertisch“ gelang es, schließlich den Volksentscheid „Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“ im Februar 2011 mit einer überwältigenden Mehrheit von 98,2% für sich zu entscheiden. Vorausgegangen war eine längere Kampagne, durch die eine breite Öffentlichkeit hergestellt werden konnte. Der Berliner Senat hingegen verwies vor und nach dem Volksbegehren auf die weiterhin gültigen Verträge. Dennoch wuchs der politische Druck, die umstrittene Privatisierungsentscheidung zurückzunehmen. Die Rekommunalisierung der BWB wurde mit Ausnahme der CDU zum erklärten Ziel aller Parteien des Abgeordnetenhauses und mit dem Verkauf der Anteile von Véolia Ende 2013 auch tatsächlich abgeschlossen (Senatsverwaltung für Finanzen 2013). Trotz seines Erfolges zerfiel der „Berliner Wassertisch“ aufgrund interner Streitigkeiten in mittlerweile drei Splittergruppen. Die Forderung nach einer Rekommunalisierung städtischer Infrastruktur wurde jedoch vom „Berliner Energietisch“ aufgegriffen.

„Neue Energie für Berlin – demokratisch, ökologisch, sozial“. Das Beispiel des Berliner Stromnetzes

In der Energiewende verändern sich nicht nur die Energietechnologien und der Strommix. Seit 2005 wurden in der Bundesrepublik mehr als 120 kommunale Energieversorger neugegründet (Berlo/Wagner 2013). Sie stehen neben hunderten Energiegenossenschaften und Bioenergiedörfern für sich verändernde Markt- und Eigentumsstrukturen im Ener-





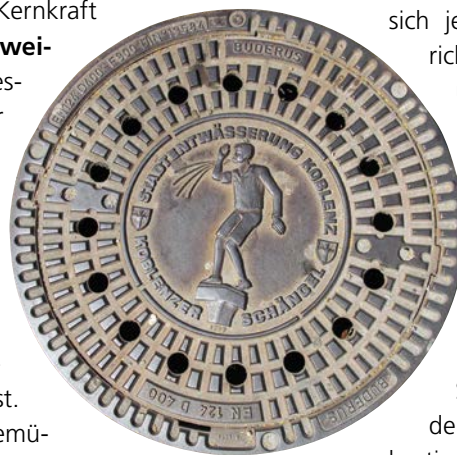
giesektor. Die Forderung nach einer Rekommunalisierung der Energieversorgung ist Ausdruck eines bundesweiten Trends, in Berlin jedoch aktuell Gegenstand der Diskussion für Bürger und Politik.

Ähnlich wie bei den Wasserbetrieben erfolgte die Privatisierung des damaligen Stromversorgers BEWAG wie auch des Gasversorgers in den 1990er Jahren unter den Bedingungen einer dramatisch angespannten Haushaltslage und ohne größere Proteste. Erst in jüngerer Vergangenheit formierte sich Kritik am Grundversorger, dem schwedischen Staatsunternehmen Vattenfall. Für die „Repolitisierung“ der Berliner Energieversorgung sind drei Gründe maßgeblich verantwortlich: **Erstens** steht Vattenfall, einer der „Big Four“ im deutschen Strommarkt, aufgrund der Nutzung von Kernkraft und Braunkohle unter heftiger Kritik. **Zweitens** eröffnete das Auslaufen des Konzessionsvertrages für den Betrieb des Berliner Stromnetzes eine realistische Option für die Rekommunalisierung der Stromversorgung. **Drittens** belegten die Erfahrungen erfolgreicher Rekommunalisierungen in anderen deutschen Städten, wie etwa in Hamburg, dass die Übernahme der Energieversorgung durch kommunale Unternehmen durchaus möglich ist. Unter dem Eindruck der erfolgreichen Bemühungen für eine Rekommunalisierung der Berliner Wasserbetriebe startete auch in Berlin eine Kampagne für die Gründung eines neuen Energieversorgers. Dabei traten zwei zivilgesellschaftliche Organisationen an, dessen Nachfolge beim Netzbetrieb zu übernehmen: der „Berliner Energietisch“ und die Genossenschaft BürgerEnergie Berlin.

Der „Berliner Energietisch“, ein Zusammenschluss von mehr als 40 NGOs und Bürgerinitiativen, engagierte sich für die Gründung eines kommunalen „Bürgerstadtwerkes“. Diese neuartige Idee verbindet öffentliches Eigentum mit kontinuierlicher Bürgerkontrolle. Dieses Bürgerstadtwerk sollte drei zentralen Anliegen verpflichtet sein: einer ökologischen Energieversorgung, die auf 100% erneuerbaren Energieträgern beruht und bei der Energieeinsparung ein zentrales Element ist; einer sozialen Energieversorgung, die Zugang zu Energiedienstleistungen für alle gewährleistet und bei der die Interessen der Beschäftigten gewahrt bleiben; und einer demokratischen Energieversorgung, die klare Transparenzregeln befolgt und verschiedene Kontrollmöglichkeiten gewährt (Berliner Energietisch 2013).

Auf Grundlage dieser Punkte entwickelte der „Energietisch“ einen Gesetzentwurf für eine „demokratische, ökologische und soziale Energieversorgung in Berlin“, der Gegenstand eines Volksentscheides im November 2013 war. Der Entwurf des „Berliner Energietischs“ wurde von den Oppositionsparteien

im Berliner Abgeordnetenhaus – Bündnis 90/Die Grünen, Die LINKE, Piratenpartei – unterstützt, während die Koalition von SPD und CDU gemeinsam mit Industrie- und Handelskammer, Teilen der Gewerkschaften und Haus- und Grundeigentümern sich gegen die Rekommunalisierung aussprach. Der Volksentscheid ging, trotz einer Mehrheit von 83% und mehr als 600.000 Ja-Stimmen, aufgrund des nichterreichten Quorums von mindestens 25% der Wahlberechtigten knapp verloren. Mutmaßliche Gründe für die Niederlage sind die geringere Unterstützung in den Außenbezirken wie auch die Gründung eines kommunalen Energieversorgers „BerlinEnergie“ durch den Senat wenige Monate vor der Abstimmung. Strittig war auch die Festlegung des Termins auf einen Tag, an dem keine weiteren Wahlen stattfanden. Der „Energietisch“ setzt sich jedoch auch weiterhin für eine Neuausrichtung der Berliner Energieversorgung ein und erhielt 2013 für seine Aktivitäten den „Berliner Umweltpreis“ des BUND.



Neben dem Modell des Bürgerstadtwerkes gibt es noch einen weiteren Vorschlag für die Übernahme der Berliner Stromversorgung. Die Genossenschaft „BürgerEnergie Berlin“ strebt, gemeinsam mit den Stadtwerken Schwäbisch Hall als strategischem Partner, den Kauf des Berliner Stromnetzes an. Mitbestimmen können hier die Mitglieder, im Mai 2014 bereits 2.300 Personen, die sich mit einer Einlage von insgesamt 10,3 Millionen Euro beteiligen (BürgerEnergie Berlin 2014). An der Ausschreibung für den Betrieb des Berliner Stromnetzes haben sich neben „BürgerEnergie Berlin“ auch der bisherige Betreiber Vattenfall und „BerlinEnergie“ beteiligt. Eine Entscheidung für einen der Bewerber steht aber bislang noch aus. Trotz der unterschiedlichen Vorschläge des „Berliner Energietischs“ und „BürgerEnergie Berlin“ stehen beide Initiativen für eine alternative Energieversorgung, die ihren Ursprung in sozialen Bewegungen der Stadt hat. Diese Vorschläge, das zeigt die Gründung eines kommunalen Energieversorgers durch den Senat, wurden durchaus aufgegriffen und prägen die Debatte auch weiterhin.

Ausblick: Infrastrukturen in Bürgerhand?

Das Beispiel der – teilweise erfolgreichen – Volksentscheide in Berlin zeigt, wie es sozialen Bewegungen gelang, die Rekommunalisierung von städtischen Infrastrukturen auf die politische Agenda zu setzen. Dies ist umso bemerkenswerter, da die üblichen Bündnispartner außerparlamentarischer Initiativen, wie Gewerkschaften oder die Partei „Die LINKE“, nur teilweise unterstützten. Auch wenn das Volksbegehren des „Berliner Energietischs“ scheiterte, ist Rekommunalisierung nun ein erklärtes Ziel des Senats und wurde vorerst für die Gasversorgung der Stadt beschlossen.



Die erfolgte Rekommunalisierung der Berliner Wasserbetriebe belegt, dass die Privatisierung von Infrastruktur keineswegs alternativlos ist. Vorschläge für Alternativen können dabei sehr unterschiedlich und kontrovers sein – wie die verschiedenen Vorstellungen für die Übernahme des Berliner Stromnetzes illustrieren. Ebenso steht für viele unlängst durchgeführte Rekommunalisierungen noch ein „Praxistest“ aus. Erst in den nächsten Jahren wird sich zeigen, was rekommunalisierte Infrastrukturbetriebe leisten können und wo ihre Grenzen sind.

Der Erfolg sozialer Bewegungen für eine Neuausrichtung städtischer Infrastrukturen wird maßgeblich davon abhängen, wie es ihnen gelingt, Fragen von Infrastruktur mit weiteren stadtpolitischen Fragen und Auseinandersetzungen zu verknüpfen. Unter dem Schlagwort „Recht auf Stadt“ engagieren sich in vielen Städten verschiedene Initiativen gegen Mietsteigerungen und eingeschränkte Nutzungen des öffentlichen Raums. Die infrastrukturelle Dimension des „Recht auf Stadt“ deutlich zu machen, ist ein zentrales Thema für soziale Bewegungen. Infrastruktur ist dabei keinesfalls ein auf Städte oder die Bundesrepublik begrenztes politisches Thema, wie die Gründung von Bioenergiedörfern und zahlreiche Projekte in der Energieversorgung in Europa zeigen (für einen Überblick siehe Kunze/Becker 2014). In der Vernetzung mit Initiativen aus ländlichen Räumen wie auch aus dem Ausland liegt eine weitere Herausforderung für soziale Bewegungen.

Infrastruktur wird auch in den kommenden stadtpolitischen Auseinandersetzungen in Berlin eine wichtige Rolle spielen. So werden der weitere Ausbau der Stadtautobahn A100 und des Flughafens Schönefeld, die künftige Nachnutzung des Flughafens Tegel oder auch der Betrieb der Berliner S-Bahn sicherlich Anlass für Konflikte liefern. Soziale Bewegungen werden darin eine wichtige Rolle spielen und die etablierten Akteure der Stadtpolitik herausfordern.

Sören Becker, Dr. Ross Beveridge, Dr. Matthias Naumann
Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner

Quellen:

- Berliner Energietisch (2013): Gesetzentwurf. <http://www.berliner-energetisch.net/gesetzentwurf>
- Berlo, Kurt/Wagner, Oliver (2013): Stadtwerke-Neugründungen und Rekommunalisierungen. Energieversorgung in kommunaler Verantwortung: Bewertung der 10 wichtigsten Ziele und deren Erreichbarkeit. Wuppertal: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie.
- Bernt, Matthias/Holm, Andrej/Grell, Britta (Hrsg.) (2013): The Berlin Reader: A Compendium on Urban Change and Activism. Bielefeld: transcript.
- Beveridge, Ross (2012): A Politics of Inevitability: The Privatisation of the Berlin Water Company, the Global City Discourse and Governance in 1990s. Wiesbaden: VS.
- BürgerEnergie Berlin (2014): Fragen und Antworten. <http://www.buerger-energie-berlin.de/faq>
- Graham, Stephen/Marvin, Simon (2008): Splintering Urbanism, Infrastrukturnetze, technologische Mobilität und die Bedingung des Städtischen. In: Moss, Timothy/Naumann, Matthias/Wissen, Markus (Hrsg.): Infrastrukturnetze und Raumentwicklung. Zwischen Universalisierung und Differenzierung. München: oekom, S. 37–62.

Holm, Andrej (Hrsg.) (2014): Reclaim Berlin. Soziale Kämpfe in der neoliberalen Stadt. Hamburg: Assoziation A.

Hüesker, Frank (2011): Kommunale Daseinsvorsorge in der Wasserwirtschaft. Auswirkungen der Privatisierung am Beispiel der Wasserbetriebe des Landes Berlin. München: oekom.

Hüesker, Frank/Moss, Timothy/Naumann, Matthias (2011): Managing Water Infrastructures in the Berlin-Brandenburg Region between Climate Change, Economic Restructuring and Commercialisation. In: Die Erde 142(1–2), S. 187–208.

Kunze, Conrad/Becker, Sören (2014): Energiedemokratie in Europa: Bestandsaufnahme und Ausblick. Brüssel: Rosa-Luxemburg-Stiftung.

Monstadt, Jochen/Schlippenbach, Ulrike von (2005): Privatisierung und Kommerzialisierung als Herausforderung regionaler Infrastrukturpolitik. Eine Untersuchung der Berliner Strom-, Gas- und Wasserversorgung sowie Abwasserentsorgung. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (netWORKS-Paper, Nr. 20).

Senatsverwaltung für Finanzen (2013): Rückkauf der Berliner Wasserbetriebe abgeschlossen. <http://www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/nachrichten/artikel.30112.php>

Tews, Kerstin (2014): Energiearmut – vom politischen Schlagwort zur handlungsleitenden Definition. In: GAIA 23 (1), S. 14–18.

Tietz, Hans-Peter/Hühner, Tanja (Hrsg.) (2011): Zukunftsfähige Infrastruktur und Raumentwicklung. Handlungserfordernisse für Ver- und Entsorgungssysteme. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Nr. 235).

Fordern Sie das vhw-Verlagsprogramm an

vhw-Verlags GmbH
Hinter Hoben 149, 53129 Bonn
Telefon: 0228/72599-30
Telefax: 0228/72599-19
E-Mail: verlag@vhw.de

