

10 Jahre Beteiligung, Transparenz und direkte Demokratie - Die Demokratie-Vision des Berliner Wassertisches

666.000 wahlberechtigte Berlinerinnen und Berliner hatten beim Wasser-Volksentscheid für die Position des Berliner Wassertischs gestimmt - weit mehr als für SPD und Linke bei der letzten Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus. Es war der erste erfolgreiche Volksentscheid in der Berliner Geschichte und ein europaweites Signal für mehr Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie.

Von Ulrike von Wiesenau

Im Jahr 1999 hatte die Große Koalition aus CDU und SPD zum Zweck der öffentlichen Schuldentilgung in Berlin und einer angeblich besseren Bewirtschaftung 49,9 Prozent der Berliner Wasserbetriebe für 1,68 Milliarden Euro an die Konzerne RWE und Veolia verkauft. Es war die größte Teilprivatisierung eines kommunalen Wasserbetriebes innerhalb der Europäischen Union und ein Musterbeispiel für die Allianz von Wirtschaft und Politik, die sich in den letzten Jahren unter dem verharmlosenden Namen „Öffentlich-Private-Partnerschaft“ bzw. Public Private Partnership (PPP) überall in Europa ausbreitet und sich durch ein dubioses Vergabeverfahren sowie überproportionale Entscheidungsbefugnisse und exorbitante Gewinngarantien zugunsten der beteiligten privaten Konzerne zu Lasten der Allgemeinheit auszeichnet. Hinzu kommen skandalöse Kompensationsvereinbarungen für den Fall der Verfassungswidrigkeit einzelner Vertragspunkte sowie die Geheimhaltung der Vereinbarungen und Dokumente.

Auch im Fall der Berliner Wasserversorgung wurde nichts, was den Partikularinteressen der beteiligten Wirtschaftskonzerne und dem Aushebeln öffentlicher Kontrolle dienen konnte, ausgelassen. Private Anteilseigner entschieden über eine öffentliche Dienstleistung und entzogen den elementaren Bereich der Daseinsfürsorge „Wasser“ der demokratischen Kontrolle.

Der Berliner Wassertisch organisiert den Widerstand

Gegen diese rechtswidrige und undemokratische „Partnerschaft“ entstand im Mai 2006 ein lokales Netzwerk aus Einzelpersonen, Vertretern von Attac und weiteren Initiativen. Daraus entstand eine Bürgerinitiative gegen die Privatisierung des lebenswichtigen Gemeingutes Wasser: der Berliner Wassertisch. Sein Vorbild waren die venezolanischen Wassertische, die sich beim Weltsozialforum in Caracas vorgestellt hatten. Der runde Tisch wurde zum Symbol, gemeinsam und gleichberechtigt nach Alternativen für eine demokratische, soziale und ökologisch nachhaltige Wasserbewirtschaftung in Berlin zu suchen und die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe rückgängig zu machen.

In Hinterzimmern von Kneipen und in alternativen Programmkinos wurden dazu Vorträge, Diskussionsveranstaltungen und Filmvorführungen organisiert und Informationsstände eingerichtet. Die Initiative klärte die Bevölkerung über die undemokratischen Geheimverträge und Gewinngarantien beim Berliner Wasser mit Flugblättern, Plakaten und eigens für sie gedrehten Filmen auf. Nach und nach gelang es den Aktiven, freiwillige Helfer und Bündnispartner zu gewinnen. Bald machten Mieterverbände, Umweltorganisationen, Gewerkschaften, Kirchen und Gartenfreunde die gemeinwohlorientierte, demokratische Wasserversorgung zu ihrer Sache und warben dafür in ihren Kreisen.

Der Weg zum erfolgreichen Volksentscheid war jedoch noch weit. Die Medien hielten sich auffallend zurück mit Berichten über die politisch brisanten Aktivitäten des Berliner Wassertischs. Der Senat von Berlin hatte es zu dieser Zeit bereits geschafft, die wenigen Berliner Abgeordneten und Politiker, die sich kritisch gegenüber der Wasserprivatisierung verhielten in den Hintergrund zu drängen. Parallel dazu setzte er alles daran, die entstehende Diskussion ins Leere laufen zu lassen. Aber er hatte die Entschlossenheit und Kampfkraft der Bürgerinnen und Bürger unterschätzt: Da die Sache von so grundlegender Bedeutung

war, wollte die Initiative exemplarisch per Volksentscheid ein Gesetz beschließen lassen, welches die Offenlegung der Geheimverträge zwingend vorschrieb. Der Versuch des Senats, diese Bestrebungen mit der Behauptung seiner Verfassungswidrigkeit im Keim zu ersticken, schlug fehl: Der Wassertisch zog vor Gericht und setzte am 6. Oktober 2009 vor dem Landesverfassungsgericht nicht nur die Zulassung des Volksbegehrens zur Offenlegung der Geheimverträge durch, sondern wurde vom Verfassungsgericht auch darin bestätigt, die gleiche Gesetzgebungskompetenz wie das Parlament zu besitzen.

Schluß mit den Geheimverträgen! Wir wollen unser Wasser zurück!

Erfolgreich war auch die zweite Stufe, das Volksbegehren „Schluss mit den Geheimverträgen! Wir Berliner wollen unser Wasser zurück!“ im Jahre 2010. Statt der benötigten 172.000 Stimmen wurden im Oktober 280.887 gültige Stimmen erreicht. Daraufhin stellte der Berliner Senat die Verträge ins Internet. Auf einmal war es kein Problem mehr, bisher geheim gehaltene Teile des Vertragswerks zu veröffentlichen. Eine Übernahme des vorgeschlagenen Gesetzes lehnte der Senat jedoch mit der Begründung ab, dass ja nun bereits eine vollständige Offenlegung erfolgt. Sei. Der Wassertisch hielt jedoch eine Offenlegung gemäß des von ihm verfassten ‚Volksgesetzes‘ für unabdingbar, um mit den darin gegebenen Sanktionsmöglichkeiten sicherzustellen, dass wirklich alle Teile des Vertragswerks, einschließlich der Nebenabreden und sonstigen relevanten Dokumente öffentlich einsehbar gemacht würden.

Da der Senat das Gesetz ablehnte, sah sich der Berliner Wassertisch gezwungen, die dritte Stufe der Volksgesetzgebung, den Volksentscheid, herbeizuführen. Mindestens 612.000 Ja-Stimmen, ein Quorum von 25 Prozent der Stimmberechtigten, wurden für den erfolgreichen Ausgang benötigt. Das Votum war überwältigend: über 666.000 Berlinerinnen und Berliner stimmten mit 98,2 Prozent der Teilnehmer für das vorgelegte Offenlegungsgesetz. Nun brachte der Senat vor, dass der Gesetzentwurf wegen seiner Unwirksamkeitsklausel verfassungswidrig sei. Eine Veröffentlichung der Verträge sei mit hohen Schadensersatzforderungen an das Land Berlin verbunden. Nachdem allerdings einige Wochen später der Gesetzentwurf in Kraft getreten war, verzichtete der Senat auf eine gerichtliche Überprüfung des angeblich verfassungswidrigen Gesetzes. Über ein Vertrauens- und Glaubwürdigkeitsproblem der Politik braucht man sich angesichts dieses demokratiefeindlichen Taktierens nicht zu wundern!

Der gewonnene Volksentscheid ließ die etablierten Parteien aufhorchen: Wie war es einer Bürgerinitiative gelungen, mit äußerst beschränkten finanziellen und personellen Mitteln, in das politische Getriebe einzugreifen und ein Gesetz durchzubringen?

Ein Kampagnenentwurf setzt Maßstäbe

Der gut durchdachte Kampagnenentwurf, ein einprägsames Logo, der Aufbau eines breiten gesellschaftlichen Netzwerkes von Bündnisorganisationen und ein Feld von Multiplikatoren und Unterstützern, die eine argumentativ auf die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zugeschnittene direkte Ansprache sicherten, waren das Erfolgsrezept. Phantasievolle Aktionen, Strassentheater und Demonstrationen; die Vorführung und Diskussion der eigens für den Berliner Wassertisch gedrehten Informationsfilme sowie die Aufrufe und Solidaritätsaktionen von prominenten Künstlern und Medienschaffenden hatten für viel Aufmerksamkeit gesorgt und breite Unterstützung gebracht. Die sozialen Medien, zahlreiche Internet-Foren und eine publizistische Begleitung der Kampagne durch eigene Artikel ermöglichten eine umfassende Verbreitung. Die zentrale Abschluss-Kundgebung am Brandenburger Tor mit Redebeiträgen aller Bündnisorganisationen und Weckruf-Telefonstafetten am Morgen des Abstimmungstages waren letzte wichtige Faktoren für den Erfolg. Das mangelnde Demokratieverständnis des Senats sowie die Überzeugung der Bevölkerung, dass im Bereich der Wasserversorgung das Interesse der Allgemeinheit dominieren sollte und nicht das Gewinnstreben einzelner Wirtschaftskonzerne, hatten ein Übriges dazu getan, die Wähler an einem bitterkalten Februar-Sonntag zu mobilisieren.

Die Demokratie-Vision des Berliner Wasser-Volksentscheids

Der Wasser-Volksentscheid hatte eine klare demokratische Botschaft: Die Berlinerinnen und Berliner forderten nicht nur, das von ihnen bestätigte Gesetz unverzüglich umzusetzen und sämtliche Dokumente, die im Zusammenhang mit der Wasserprivatisierung standen, zu veröffentlichen. Sie verlangten zudem umfassende Transparenz, demokratische Kontrolle und Bürgerbeteiligung bei allen Entscheidungen zur Rückführung der Berliner Wasserbetriebe in die Hand einer bürgernahen öffentlichen Verwaltung und einer verfassungskonformen Wasserversorgung! Mit der Offenlegung der Geheimverträge stand die Rückabwicklung der rechtswidrigen Verträge zur Teilprivatisierung des Berliner Wassers auf der Agenda des Wassertischs. Er gründete zur Aufklärung des Vertragswerkes den direktdemokratischen, öffentlichen Untersuchungsausschuss „Klaerwerk“ und stellte der Öffentlichkeit und den Abgeordneten eine umfassende Analyse der Verträge zur Verfügung. Darüber hinaus erzwang er die Einrichtung des Sonderausschusses „Wasser-verträge“, der im Berliner Abgeordnetenhaus von Januar bis Dezember 2012 tagte, sich aber als Blockade-Akt der Regierungskoalition erwies. CDU und SPD, deren Parteigenossen 1999 die Privatisierung der Berliner Wasserbetriebe beschlossen hatten, waren naturgemäß nicht daran interessiert, die eigenen Verstöße aufzudecken.

Die negativen Folgen der Wasserprivatisierung

Genau dies aber lag im Interesse der Berlinerinnen und Berliner, denn die negativen Folgen der Wasserprivatisierung waren eklatant: In Berlin waren nach 13 Jahren PPP die Wasserpreise um 37 Prozent gestiegen. Die Berliner zahlten im deutschen Städtevergleich die höchsten Wasserpreise. Das Bundeskartellamt hatte deshalb bereits im Juni 2012 eine Preissenkungsverfügung gegen die Berliner Wasserbetriebe wegen „missbräuchlich überhöhter Trinkwasserpreise“ erlassen. Die privaten Betreiber hatten drei Wasserwerke geschlossen, ökologisch wichtige Wasserschutzgebiete in lukratives Bauland verwandelt, Verwertungsrechte auf Patente privatisiert und den Personalbestand massiv abgebaut. Aufgaben wie Netzrehabilitation, Energieeffizienz und Reinigungsqualität wurden dagegen nur unzureichend angegangen. Die Investitionen blieben hinter dem zurück, was von den Wasserkunden dafür bezahlt wurde und die Gewinne waren ungleich verteilt. Das Land Berlin hatte sich seiner Entscheidungsbefugnisse beraubt, denn die betriebliche Führung lag bei den privaten Minderheitseignern und haftete dennoch für die Gewinne der privaten „Partner“. Es war offensichtlich geworden, dass ein unauflösbarer Widerspruch zwischen dem Streben eines Großunternehmens nach betriebswirtschaftlicher Rentabilität und einer am Gemeinwohl orientierten, demokratischen Wasserversorgung besteht.

Rekommunalisierung durch Rückabwicklung der Verträge

Der Berliner Wassertisch hatte sich von Anfang an für eine kostengünstige Rekommunalisierung durch Rückabwicklung der rechtswidrigen Verträge eingesetzt. Auf Basis der bei vollständiger Offenlegung des Vertragswerks nachweisbaren fundamentalen Rechtsverstöße sollten gerichtliche Prozesse initiiert werden, die am Ende zur Nichtigkeit der Verträge führen mussten. Das blieb eine zentrale Forderung der Bürgerinitiative. Die zu diesem Zweck geforderte Normenkontrollklage gegen das „Betriebeengesetz“ wurde von Piraten und Grünen eingereicht, eine Organklage brachten die Piraten auf Anregung des Wassertisches im Alleingang auf den Weg. Auch eine Klage bei der Europäischen Kommission wegen Verstoßes gegen europäisches Beihilfe- und Vergaberecht wurde initiiert. Normenkontrollklage und Organklage wurden im Juni 2014 vom Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin abgewiesen, auch die Klage vor der Europäischen Kommission blieb ohne Erfolg. Die von internationalen Kanzleien entworfenen privatrechtlichen Verträge haben sich in jeder Hinsicht als wasserdicht erwiesen.

Parallel zur Initiierung der gerichtlichen Klagen übten die Mitglieder des Wassertischs weiterhin durch Öffentlichkeitsarbeit Druck aus: Der Senat und die Abgeordneten sollten den Weg zu einer demokratischen Rekommunalisierung und dem Ausscheiden der privaten Anteilseigner RWE und Veolia nicht durch einen überkauften Rückkauf, sondern durch eine kostengünstige Rückabwicklung der Verträge erwirken. Die Initiative zeigte in Zusam-

menarbeit mit unabhängigen Experten Wege dazu auf.

Rückkauf der Berliner Wasserbetriebe

Mit dem Rückkauf der Anteile von RWE im Oktober 2012 und von Veolia im November 2013 beendete der Senat eine fast 14-jährige Teilprivatisierung, die der Berliner Bevölkerung die höchsten Wasserpreise unter den deutschen Großstädten sowie einen Berg an Problemen hinterlassen hatte. Der Berliner Wassertisch und sein Untersuchungsausschuss "Klaerwerk" forderten eine demokratische Umstrukturierung des als komplexe Holding organisierten Unternehmens, und stellten der Öffentlichkeit den Entwurf einer Berliner Wassercharta und das Gründungskonzept eines Berliner Wasserrates vor. Sie sollen Garanten für eine transparente, sozial gerechte, ökologisch nachhaltige und direkt-demokratische Wasserwirtschaft sein.

Ein Signal und Ermutigung für die Welt

Der Erfolg des Berliner Wasser-Volksentscheides hat zu Anfragen von Bürgerinitiativen und Organisationen aus dem In- und Ausland geführt, die sich nun ermutigt sehen: vom Wasser-Volksentscheid in Rom im Juni 2011 bis zum Referendum in Thessaloniki im Mai 2014 unterstützt der Wassertisch seitdem Initiativen beim Entwurf von Kampagnen und dem Aufbau direktdemokratischer Infrastrukturen. Alle diese Aktivitäten einer Bürgerinitiative und Ihrer Unterstützer sind Ausdruck des Bedürfnisses der Menschen nach mehr Partizipation. Die Menschen beobachten mit Besorgnis, dass die privaten Wirtschaftskonzerne zunehmend auch Betriebe der Daseinsvorsorge ihren Interessen unterwerfen, und dass die Politik diesen gefährlichen Entwicklungen nichts entgegenzusetzen hat. Sie fordern deshalb mehr Transparenz und Mitbestimmungsrechte, um die Dominanz der Wirtschaft gegenüber der Politik einzudämmen.

Neue Wege durch mehr direkte Demokratie

Neue partizipatorische Modelle müssen entwickelt, Volksentscheide auf Landes- oder Bundesebene möglich gemacht werden und die direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den Entscheidungen öffentlicher Unternehmen verstärkt werden. Alles spricht dafür, dass eine stärkere Partizipation der Bürger auf kommunaler Ebene die Qualität der Entscheidungen verbessert. Falls es tatsächlich einmal zur Verlangsamung von Prozessen kommt, so kann dies ausgeglichen werden durch eine schnellere und reibungslosere Umsetzung, da die Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen in der Bevölkerung höher ist.

Wichtig ist, dass die Bürgerinnen und Bürger auf allen Beteiligungsebenen konsequent vermeiden, das Verhalten der etablierten Politiker nachzuahmen, das heißt, deren Machtspiele und Intrigen, deren kurzfristigen Entscheidungshorizont und deren Orientierung an partikularen Interessen. Zudem müssen sie offen sein für Wissenschaftler und Experten, die ernsthaft nach Antworten auf drängende Fragen suchen und nicht nur die herrschende Alibi-Kultur mit Gefälligkeitgutachten bedienen. Die vielen langfristigen und sachlich ergiebigen Erkenntnisse von Soziologen, Sozialpsychologen und Sozialphilosophen dürfen nicht länger ignoriert werden. Eine Bürgerbeteiligung, die all dies berücksichtigt, ist in der Lage, Volksvertreter unter Legitimationsdruck zu setzen, sie kann mit basisdemokratischen Lernerfahrungen ein Identitätsgefühl entstehen lassen, das einen neuen Gesellschaftsentwurf für unsere Zukunft eröffnet. Die Stagnation der etablierten Politik ist verheerend in ihren Auswirkungen. Bürgerinitiativen, Volksbegehren oder Gremien der Beteiligung sollten der repräsentativen Demokratie als direkte Ausdrucksformen an die Seite gestellt werden wenn das Potential und die ‚Weisheit der Vielen‘ der Demokratie nicht abhanden kommen sollen. Die Einführung von mehr und verbindlicheren direkt-demokratischen Elementen ermöglicht eine differenzierte Einflussnahme und wache Beteiligung an den laufenden Gestaltungsprozessen. Repräsentative Demokratie und direkte Demokratie stehen sich nicht entgegen, sie ergänzen sich zu einer politischen Kultur der aktiven Teilhabe und beglaubigten Repräsentanz.

Berliner Wassercharta und Berliner Wasserrat

Mit der Gründung des Berliner Wasserrates hat der Berliner Wassertisch am 28. November 2013 den Auftakt zur Arbeit an einem Gremium der Bürgerbeteiligung bei den rekommunisierten Berliner Wasserbetrieben gesetzt. Zahlreiche Vertreter von gesellschaftlichen Initiativen, Organisationen und Verbänden sowie unabhängige Experten sind diesem Aufruf gefolgt und haben seitdem Stellungnahmen und Expertise beigetragen. Am Weltwassertag 2015 konnte die basisdemokratisch erarbeitete Berliner Wassercharta der Öffentlichkeit vorgestellt werden. Wird Berlin dem Beispiel von Wien folgen und das Trinkwasser mit einer Verfassungsbestimmung als Lebensgrundlage für die nachfolgenden Generationen sichern und schützen? Mit dem Berliner Wasserrat besteht jetzt die einzigartige Chance, ein Modell der direkten Beteiligung an einem öffentlichen Unternehmen zu entwerfen und zu installieren, das Leitbild für weitere Rekommunalisierungen und Gremien der Bürgerbeteiligung, nicht nur im Bereich der Daseinsvorsorge sein kann.

Nicht weniger Staat, sondern besserer Staat

Nach dem Leitprinzip „Nicht weniger Staat, sondern besserer Staat“ sollen die Schwachstellen der früheren öffentlichen Wasserbewirtschaftung behoben werden. Denn der öffentliche Status eines Betriebes garantiert heutzutage nicht von selbst die Orientierung am Gemeinwohl, zu stark ist die Dominanz von Wirtschaft und Partikularinteressen gegenüber der Politik. In Zeiten, da immer mehr privatrechtlich gefasste Verträge die Demokratie aushöhlen und die Orientierung an wirtschaftlicher Rentabilität das Denken und Handeln der Führungskräfte in Verwaltung und öffentlichem Dienst bestimmt, versagen die Repräsentativorgane zunehmend bei der Aufgabe, die notwendigen demokratischen Kontrollen auszuüben. Die bestehenden Gremien der repräsentativen Demokratie allein sind nicht mehr imstande, die Probleme eines von der entfesselten Ökonomie unterminierten Gemeinwesens und der immer massiveren Einflussnahme von Lobbyisten zu lösen. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger nicht zur Mitmachfalle wird, die nichts mit einer echten Mitbestimmung zu tun hat.

Protest gegen die Mißachtung der direkten Demokratie

Mit Volksentscheiden, Volksgesetzen, konstruktiven Eingaben und neuen Konzepten haben seit dem Berliner Wasser-Volksentscheid viele stadtpolitische Initiativen Räume der direkten Demokratie zum Wohl der Allgemeinheit erschlossen. Als das Abgeordnetenhaus am 3. März 2016 eine Änderung des Abstimmungsgesetzes und die Aussetzung des Tempelhofer Feld-Gesetzes, Votum von 740.000 Berlinern, beschloss, kritisierte das zu Anfang des Jahres gegründete Berliner Demokratietie-Bündnis der 100 Tische und Initiativen diese Neuerung scharf. Es wertete die Vorstöße des Senats als schlecht getarnten Versuch, aus der Volksgesetzgebung auszusteigen und das Gesetzgebungsmonopol wieder allein beim Parlament anzusiedeln. Entgegen der Antrittsrede des Regierenden Bürgermeisters, eine direktdemokratische Beteiligung fördern zu wollen, hat sich die Landesregierung mit der Änderung des Abstimmungsgesetzes Steuergelder zur Werbung für die eigene Position gesichert obwohl sie ohnehin über einen Verwaltungsapparat und bezahlte Pressestellen verfügt, während Initiativen ihre Öffentlichkeitsarbeit aus eigenen Mitteln finanzieren müssen. Volksentscheide und direktdemokratische Beteiligung sind damit deutlich erschwert worden.

Berliner Volksentscheid zur Stärkung der direkten Demokratie

Das neue Berliner Initiativen-Bündnis der direkten Demokratie „Rettet den Volksentscheid“ will den massiven Abbau direkter Demokratie nicht hinnehmen und hat ein neues Volksbegehren, dessen Ziel es ist, dass Volksentscheide verbindlicher, fairer und machbarer werden, initiiert. Es wird den neu gewonnenen politischen Räumen der direkten Demokratie einen angemessenen rechtlichen Ausdruck verschaffen und die Machtbalance zwischen Volk und Volksvertretern neu definieren. Der Berliner Wassertisch steht als inspirierende Kraft inmitten dieser Bewegung, feiert 10 Jahre erfolgreichen politischen Kampfes und bricht mit seinen Bündnispartnern auf zu neuen Demokratie-Visionen.

Zur Autorin: Ulrike von Wiesenau studierte Orgel, Gesang und Musikgeschichte an der Universität der Künste Berlin. Seit den 80er Jahren ist sie Mitorganisatorin diverser internationaler Friedenskonferenzen und künstlerisch-politischer Aktionen. Sie ist Mitbegründerin des direktdemokratischen Untersuchungsausschuss' ‚Klaerwerk‘, des Berliner Wasserrates und Pressesprecherin des Berliner Wassertischs. Als Beraterin von Regierungsunabhängigen Initiativen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Regierungsdelegationen sieht sie das Demokratiegebot der Zukunft in einer direktdemokratischen Partizipation mit klar definierten Rechten, die die repräsentative Demokratie zu einer politischen Kultur der Teilhabe und beglaubigten Repräsentanz ergänzen.