

Der geplatzte Traum vom öffentlichen Wasser

Warum Barcelona die Wasserinfrastrukturen nicht kommunalisieren konnte

Luzie Gerstenhöfer

Obwohl das akademische Interesse für (Re-)Kommunalisierungen städtischer Wasserinfrastrukturen in den letzten Jahrzehnten gewachsen ist, bleiben erfolglose Fälle weitestgehend unbeachtet. Der Beitrag untersucht den gescheiterten Versuch der Kommunalisierung der Wasserver- und Abwasserentsorgung in Barcelona unter der progressiven Stadtregierung von Barcelona en Comú (2015-2023). Trotz vielversprechender politischer Voraussetzungen unter einer municipalistischen Stadtregierung sowie der starken Unterstützung durch soziale Bewegungen konnte das Vorhaben nicht realisiert werden. Ausgangspunkt ist die These, dass in der urbanen Wasserwirtschaft starke Beharrungskräfte privatwirtschaftlicher Logiken wirken, die durch historische Entwicklungen, institutionelle Arrangements und Machtkonstellationen bedingt sind. Der Beitrag identifiziert technische, eigentumsbezogene, diskursive und legislative Stabilisierungsmechanismen, die die Position des privaten Wasserversorgers sichern. Zudem plädiert er dafür, den Misserfolgen progressiver städtischer Projekte als analytisch aufschlussreiche Konstellationen urbaner Machtverhältnisse mehr Aufmerksamkeit zu schenken, um daraus konkrete Schlussfolgerungen für die Gestaltung zukünftiger Vorhaben zu ziehen.

An English abstract can be found at the end of the document.

1. Einleitung

Ausgelöst durch die Finanzkrise 2008 und die darauffolgenden Jahre des „Austerity Urbanism“ (Peck 2012), entwickelten sich Städte zu zentralen Schauplätzen von Kämpfen gegen die neoliberale Sparpolitik, wachsende soziale Ungleichheit und einen Abbau öffentlicher Infrastrukturen (Harvey 2013). In Spanien formierten sich Bürger:innenplattformen, die das Ziel verfolgten, die Anti-Austerität-Proteste der Indignados-Bewegung von der Straße in die Rathäuser zu tragen und städtische Politik radikal zu demokratisieren (Zelik 2018). Als *new municipalism* erlangte diese neue Politik des Öffentlichen in den Folgejahren große aktivistische und akademische Aufmerksamkeit (etwa Brunner et al. 2017; Huke

2017; Thompson 2021; Vollmer 2017). Insbesondere das Bündnis sozialer Bewegungen Barcelona en Comú (BeC), das 2015 die Regierungsgeschäfte in der katalanischen Hauptstadt übernahm, gilt als Speerspitze dieses stadtpolitischen Aufbruchs (Blanco/Salazar/Bianchi 2020; Charnock/Ribera-Fumaz 2017). BeC regierte die Stadt bis 2023 – zunächst in einer Minderheitsregierung, später in einer Koalition mit der sozialdemokratischen Partit dels Socalistes de Catalunya (PSC). In Anknüpfung an die municipalistischen Traditionen des 19. Jahrhunderts orientierte sich BeC an einer „Politik der Nähe“ (Subirats 2016): Demokratische Entscheidungen und grundlegende Daseinsvorsorge sollten möglichst nah an den Alltag der Stadtbevölkerung heranrücken, um kollektive Handlungsspielräume zu erweitern und soziale Prekarität abzubauen. Vor diesem Hintergrund galt die Entprivatisierung und (Re-)Kommunalisierung wichtiger Infrastrukturbereiche als „Strategie zur Wiedererlangung der demokratischen Kontrolle über Sektoren mit starken Auswirkungen auf das Leben der Bürger“ (Badia/Gornes 2021; Übers. d. A.) und war eine der programmatischen Hauptlinien der Partei (van Dyk/Gerstenhöfer/Kip 2024). Ein zentrales Vorhaben von Barcelona en Comú war es, die Wasserver- und Abwasserentsorgung von der vorwiegend privaten in eine öffentliche Bereitstellung zu überführen und für die demokratische Mitbestimmung durch die Bevölkerung zu öffnen. Der Versuch scheiterte jedoch im Jahr 2019 nach intensiven medialen und juristischen Auseinandersetzungen mit dem privaten Versorgungsunternehmen. Das Kommunalisierungsvorhaben der Wasserinfrastruktur eröffnet einen aufschlussreichen Untersuchungsgegenstand für eine kritische Stadt- und Bewegungsforschung. Eine krisensichere Trinkwasserversorgung und zuverlässige Abwasserentsorgung sind aufgrund ihrer Bedeutung für Städte eng verbunden mit Fragen sozialer Gerechtigkeit sowie politischer und ökonomischer Macht (etwa Gasseau 2024; Swyngedouw 2004). Konflikte um Regulierungs-, Verwaltungs- und Finanzierungsmodelle der Wasserinfrastrukturen können daher als wichtige Indikatoren für städtische Aushandlungen und Kräfteverhältnisse betrachtet werden.

Europaweit mehrt sich seit der Jahrtausendwende besonders die Kritik an der privatwirtschaftlichen Verwaltung und Finanzierung von Wasserinfrastrukturen (Bakker 2013; Bieler 2015; Hall/Lobina 2012). Kommunen und zivilgesellschaftliche Initiativen beklagen unter anderem fehlende Klimaanpassungsmaßnahmen, steigende Verbraucher:innenpreise, schlechte Servicequalität und Versäumnisse

bei der Instandhaltung sowie kartellrechtlich relevante Aktivitäten großer Versorgungsunternehmen, Korruption und fehlende (finanzielle) Transparenz (Getzner et al. 2018; Hoedeman/Kishimoto/Pigeon 2012; Lobina 2005). Seit den 2000er-Jahren ist als Reaktion eine Zunahme von (Re-)Kommunalisierungen zu beobachten, in die sich auch die Bemühungen in Barcelona einreihen (Hall 2012; Turri 2022b). Dabei zielen bei Weitem nicht alle (Re-)Kommunalisierungen auf progressive soziale, politische und ökologische Veränderungen ab (McDonald 2025). Häufig dominieren ökonomische und neoliberale Effizienzlogiken, was oft zulasten der Servicequalität und der Arbeitsbedingungen geht (Wollmann 2013). Auch sind insbesondere Vorhaben mit transformativen Ansprüchen häufig mit erheblichen Hürden und Gegenkräften konfrontiert, die nicht immer überwunden werden können (McDonald/Swyngedouw 2019; Villoria/Navarro/Panyo Puey 2020; McDonald 2019). Zudem ist die Privatwirtschaft trotz (Re-)Kommunalisierungstrend weiterhin stark in die urbane Wasserwirtschaft involviert, wie Privatisierungen in Griechenland und Portugal nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 zeigen (Weghmann 2021). Diese Befunde deuten auf starke Beharrungskräfte privatwirtschaftlicher Logiken in der städtischen Wasserwirtschaft hin, zu deren Konzeptualisierung der Aufsatz beitragen möchte.

Während zuletzt vermehrt Analysen über erfolgreiche (Re-)Kommunalisierungsprojekte der Trinkwasserversorgung – etwa in Berlin, Paris und Neapel – erschienen sind (Behnis 2020; Petitjean 2020; Turri 2022a), bleiben gescheiterte Versuche der (Re-)Kommunalisierung weitgehend unbeachtet. Diese Leerstelle schreibt sich in eine übergreifende Tendenz kritischer sozialwissenschaftlicher Forschung ein, vorwiegend auf erfolgreiche Leuchttürme urbaner Gegenbewegungen zu neoliberalen Governance-Ansätzen zu blicken (etwa Kishimoto/Steinfurt/Petitjean 2020; Hopman et al. 2021). Kritische Bilanzierungen und Analysen struktureller Widerstände bleiben auch in der Forschung zum neuen Munizipalismus selten, Ausnahmen bilden etwa Silke van Dyk, Luzie Gerstenhöfer und Markus Kip (2024) sowie Alexandros Kioupiolis (2021). Diese selektive Aufmerksamkeit kann zu einer verzerrten Einschätzung der Kräfteverhältnisse im städtischen Raum führen und birgt die Gefahr, die Wirkmächtigkeit und Reichweite progressiver Lösungsansätze überzubetonen. Angesichts des globalen Erstarkens autoritärer Kräfte und des Rückbaus sozialer Rechte erscheint eine solche Bestandsaufnahme aber dringlicher denn je. In diesem Sinne ist der vorliegende Beitrag auch als

ein Plädoyer an die Stadt- und Bewegungsforschung zu lesen, sich den Schattenseiten und Misserfolgen progressiver Projekte kritisch zuzuwenden, um daraus wertvolle Lehren für die Zukunft zu ziehen.

Der Beitrag adressiert diese Lücke und untersucht, welche Faktoren zum Scheitern des Kommunalisierungsvorhabens und zur anhaltenden, vorwiegend privatwirtschaftlichen Bereitstellung der Wasserver- und Abwasserentsorgung in Barcelona beigetragen haben. Der Fall Barcelona ist wegen der starken Diskrepanz zwischen den vermeintlich vielversprechenden Voraussetzungen für eine Kommunalisierung und ihrem Scheitern bemerkenswert: Obwohl Wasser in Spanien rechtlich als öffentliches Gut gefasst ist und die Verteilungskompetenz bei den Kommunen liegt, der bestehende Konzessionsvertrag zwischen der öffentlichen Hand und dem operierenden Unternehmen über die zeitlich befristete Erbringung der wasserbezogenen Dienstleistungen als unrechtmäßig erklärt wurde und ein breites Bündnis aus Stadtregierung und zivilgesellschaftlichen Initiativen das Vorhaben vorantrieb, waren die Bestrebungen erfolglos. Eine Erklärung liegt in der Genese des Sektors und der langen Tradition privaten Managements in Barcelona; so ist ein Großteil des städtischen Wasserkreislaufs seit seiner Entstehung in den 1860er-Jahren – anders als in vielen deutschen Städten – niemals in öffentlicher Hand gewesen. Diese historische Konstellation wirft die Frage auf, wie sich verankerte institutionelle Pfade auf gegenwärtige Gestaltungsmöglichkeiten auswirken. Um dieser Historie gerecht zu werden, greife ich auf die sozialwissenschaftliche Konzeption des Pfadabhängigkeitstheorems (Beyer 2005; Mahoney 2000; Pierson 2000) zurück. In Anlehnung an methodische Ansätze der historischen Stadtforschung (Eiben 2018) entwickle ich einen analytischen Fokus auf die Aushandlungen zwischen privatem Betreiber und municipalistischer Stadtregierung, der die Spannung zwischen strukturellen Pfadabhängigkeiten und Möglichkeiten politischer Transformation sichtbar macht. Ich identifiziere technische, eigentumsbezogene, diskursive und legislative Effekte und Strategien sowie gewachsene Verbindungen des Unternehmens zu administrativen und juristischen Institutionen, die die fortdauernde privatwirtschaftliche Dominanz im Wassersektor trotz der starken transformativen Kräfte in der Regierung plausibilisieren.

Neben der Aufbereitung von Sekundärliteratur stützt sich die empirische Analyse auf vier leitfadengestützte Expert:inneninterviews. Zu Fragen der Kommunalisierung wurden Gespräche mit zwei (aktivistisch

geprägten) politischen Beratern der Stadtregierung Barcelonas während ihrer Amtszeit von 2015 bis 2023 geführt; darüber hinaus fanden Interviews mit einer ehemaligen Mitarbeiterin des privaten Wasserunternehmens sowie mit einer Verwaltungsangestellten der sozialdemokratischen Koalitionspartnerin PSC statt (siehe Interviewverzeichnis). Zur Triangulation der Interviewdaten fließen ergänzend einschlägige Dokumente – insbesondere Zeitungsartikel und Pressemitteilungen sowie andere Veröffentlichungen relevanter Akteure – in die qualitative Inhaltsanalyse nach Philipp Mayring (2010) ein.[1] Im Folgenden entwickle ich zunächst ein vertieftes Verständnis des umkämpften Managements urbaner Wasserkreisläufe. Darauf aufbauend analysiere und strukturiere ich den Fall Barcelona entlang der zentralen Stabilisierungsmechanismen des privatwirtschaftlich dominierten Wassermanagements. Abschließend arbeite ich zentrale Erkenntnisse für städtische soziale Bewegungen und die kritische Stadtforschung heraus.

2. Die Privatisierung urbaner Wasserkreisläufe und ihre Kritik

Urbane Wasserkreisläufe beruhen auf komplexen, kosten-, technik- und planungsintensiven Infrastruktursystemen. Sie umfassen die Gewinnung und Aufbereitung von Wasser aus natürlichen Vorkommen, die Speicherung und Verteilung von Trinkwasser wie auch die Sammlung und Aufbereitung von Abwasser sowie dessen erneute Verteilung für die sogenannte Zweitnutzung oder Rückleitung in den natürlichen Wasserkreislauf. Sowohl die Infrastrukturen als auch die Ressource Wasser selbst sind stark reguliert. In der rechtlichen Verfasstheit und den nationalen und supranationalen Regulierungen, die insbesondere seit den 2010er-Jahren im Wandel begriffen sind, spiegelt sich die große, Leben spendende Relevanz der Ressource und die Auseinandersetzungen um ihren Zugang wider.

Im Jahr 2010 erkennt die Generalversammlung der Vereinten Nationen „das Recht auf einwandfreies und sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung als ein Menschenrecht an, das unverzichtbar für den vollen Genuss des Lebens und aller Menschenrechte ist“ (Generalversammlung der UN, Res. 64/292). In Europa formierte sich daraufhin 2012 die Bürger:inneninitiative Right2Water, die die gesetzliche Verankerung des Menschenrechts auf Wasser forderte.[2] Mit der Neufassung der EU-Trinkwasserrichtlinie im Jahr 2022 wurde dem Anliegen entsprochen. Auch wenn die UN-Resolution einen wichtigen

Schritt hin zu einem universellen Wasserzugang darstellt, merkten Kritiker an, dass sie offenlässt, wie und durch wen das Recht umgesetzt werden soll (Gupta/Ahlers/Ahmed 2011). Obwohl Wasser in Europa als öffentliches Gut gilt und die Gewährleistung der Trinkwasserversorgung staatliche respektive kommunale Aufgabe ist, besteht die Sorge, dass marktförmige und gewinnorientierte Strukturen das Menschenrecht auf Wasser untergraben könnten (Sultana/Loftus 2015). Unter diesen Vorzeichen verknüpfen soziale Bewegungen das Menschenrecht mit dem Status von Wasser als Gemeingut, das jenseits von Markt und Staat verwaltet werden soll (Bakker 2013; Flores Baquero et al. 2018; Carrozza/Fantini 2016). Die kanadische Wasseraktivistin Maude Barlow erklärt, Wasser sei als „gemeinsames Erbe aller Menschen [...] sowie als öffentliche Treuhand [zu] betrachten, das nicht für persönliche Gewinne angeeignet oder jemandem aufgrund von Zahlungsunfähigkeit vorenthalten werden darf“ (Barlow 2008: 15, Übers. d. A.). In diesem Zusammenhang fordern Befürworter:innen, dass sich die Privatwirtschaft aus dem Wassersektor zurückziehen und der (lokale) Staat als Treuhänder die Ressource im öffentlichen Interesse und nach gemeinwohlorientierten Zielen verwalten soll. Zudem wird verlangt, die staatliche Verwaltung für die direkte Mitbestimmung der Bevölkerung zu öffnen (Becker/Beveridge/Naumann 2015; Fattori 2013). So soll nicht nur der universelle Zugang für alle, sondern auch die breite Kontrolle über die Ressource durch die Bevölkerung und deren nachhaltige Verwaltung gewährleistet werden. Dass Bürger:inneninitiativen und soziale Bewegungen in Europa mit ihren Forderungen auch partiell erfolgreich sind, zeigt die Sonderstellung von Wasser in den Regularien der Europäischen Union zur Vergabe- und Ausschreibungspolitik. Im Jahr 2013 hatte Right2Water bewirkt, dass die Wasserwirtschaft als einziger Dienstleistungsbereich von der EU-Konzessionsrichtlinie ausgenommen bleibt, die für alle Dienstleistungen eine EU-weite Ausschreibungspflicht vorsieht. Die Sorge bestand, dass sich die Aufnahme von Wasser in die Richtlinie negativ auf die Gewährleistung des Menschenrechts auswirken würde, da Gemeinden unter Preisdruck global agierender Konzerne geraten könnten (Wixforth/Schuckmann 2020). Auch erkannte die UN-Generalversammlung im Jahr 2020 an, dass die Interessen und Handlungslogiken hinter den Privatisierungen im Wasser- und Sanitärsektor dem Menschenrecht auf sauberes Wasser entgegenstehen (Weghmann 2021: 33).

Der geplatzte Traum vom öffentlichen Wasser

Auseinandersetzungen um die Ressource Wasser sowie ihre öffentliche Regulierung und Bereitstellung haben eine lange, wechselhafte Geschichte: Die ersten städtischen Wasserver- und Abwasserentsorgungssysteme entstanden in Europa mit zunehmender Industrialisierung und technischem Fortschritt Mitte des 19. Jahrhunderts (Hall/Lobina/Terhorst 2013). Zunächst wurden sie von kleinen Privatunternehmen dezentral für wohlhabende Schichten bereitgestellt. Bald jedoch wurde die zentrale und universelle Wasser- und Abwasserentsorgung aufgrund sozialpolitischer und hygienischer Belange zur städtischen Aufgabe erklärt (McDonald 2018: 48; Mahnkopf 2004). Ausgehend von der Wirtschaftskrise der 1970er-Jahre und dem zunehmenden Rückbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, erlebte die Wasserwirtschaft eine neoliberale Konjunktur der Privatisierung, Kommodifizierung und Deregulierung (Getzner et al. 2018). In den 1990er-Jahren nahm die Rolle des privaten Sektors insbesondere in größeren Städten signifikant zu (Bakker 2013). Kommunen nannten als Gründe für Privatisierungen häufig marode staatliche Infrastrukturen, die Belebung des Marktes, Einsparung öffentlicher Gelder sowie zu hohe Verbraucher:innenpreise (Bel/Fageda/Warner 2010). Während der Staat vormals als „Produktions-“ oder „Leistungsstaat“ öffentliche Infrastruktur meist selbst bereitstellte, entwickelte er sich zunehmend zum „Regulierungs-“ bzw. „Gewährleistungsstaat“, der die Versorgung zunehmend privaten oder privatrechtlichen Unternehmen überlässt und nur noch Anforderungen definiert und kontrolliert (Bieling/Deckwirth 2008: 15). Im urbanen Wassersektor lassen sich drei Abstufungen privater Trägerschaft unterscheiden (Wollmann 2013; Mercille/Murphy 2017). Eine *formelle* bzw. *Organisationsprivatisierung* liegt vor, wenn ein Betrieb zwar privatrechtlich organisiert ist, aber im öffentlichen Eigentum bleibt. Bei der *funktionalen Privatisierung* werden einzelne Aufgaben per befristetem Konzessionsvertrag an private Unternehmen vergeben. Die *materielle Privatisierung* schließlich überträgt das Eigentum an Netzen und Anlagen ganz oder teilweise – in Form von Public-private-Partnerships – auf private Akteure. Fälle in Frankreich und Spanien, wie das hier behandelte Beispiel Barcelonas, zeigen, dass eine private (Teil-)Trägerschaft auch stark historisch gewachsen sein kann. In diesen Fällen sind privatwirtschaftliche Unternehmen seit der Etablierung moderner Wassersysteme in Bau und Finanzierung involviert und besitzen häufig nach wie vor die investierten Vermögenswerte, ohne dass die Infrastrukturen je in öffentlichem Besitz waren (Hall/Lobina 2012). Im

Zuge des wohlfahrtsstaatlichen Rückbaus änderte sich seit den 1980er-, mancherorts auch erst seit den 1990er-Jahren nicht nur der Trend in der Organisationslogik, sondern es vollzog sich auch ein Wandel hinsichtlich der Handlungslogik. In der Erbringung von Wasserdienstleistungen trat die gemeinwohlorientierte Rationalität zunehmend hinter eine ökonomische Rationalität zurück, die auf Effizienz und Gewinnmaximierung ausgerichtet ist (Wollmann 2013). Parallel zu diesem Prozess wurde Wasser durch die International Conference on Water and the Environment der UNO 1992 in Dublin zum ökonomischen Gut erklärt. Dies legitimierte sowohl seine gewinnorientierte Kommerzialisierung als auch eine umfassende Liberalisierungsdiskussion auf EU-Ebene zur Ausweitung der Wasserökonomie (Deckwirth/Naumann 2008: 11; Getzner et al. 2018). Anfang der 2000er-Jahre löste die eingangs beschriebene negative Bilanz der Wasserprivatisierung eine umfassende Kritik und ein erneutes Umdenken aus. So hatte sich zum einen gezeigt, dass Privatisierungen in der Wasserwirtschaft im Querschnitt keinen signifikanten Einfluss auf die erhoffte Reduktion der städtischen Kosten und Verbraucher:innenpreise nahmen (Bel/Fageda/Warner 2010). Ob eine direkte oder indirekte Verwaltung mehr Vorteile oder Nachteile mit sich bringt, bedarf aufwendiger Untersuchungen und hängt von zahlreichen Faktoren ab, die eine Verallgemeinerung ausschließen (Hall/Lobina 2005). Auch die Eignung des Wassersektors für eine wettbewerbsförmige Organisation wurde zunehmend infrage gestellt. Die physischen und wirtschaftlichen Eigenschaften von Wasser und seiner Infrastruktur – wie die Schwankungen im Angebot von Wasserspeichern, die fehlende Austauschbarkeit der Infrastruktur und die Bildung natürlicher Monopole durch Skaleneffekte – hatten wiederholt zu Marktversagen geführt (Getzner et al. 2018; Massarutto 2015: 122).

Trotz vielfältiger Kritik, der beschränkten Markteignung und der starken Regulierungen halten Privatisierungs- und Liberalisierungstendenzen im Wassersektor weiterhin an (Bieler 2021) und offenbaren eine (eigentumspolitische) Ambivalenz der Regulierung auf EU-Ebene: Einerseits wird Wasser rechtlich als öffentliches Gut und als Menschenrecht anerkannt sowie seine Liberalisierung eingeschränkt, andererseits werden funktionale, materielle und auch formelle Privatisierungen insbesondere durch austeritätspolitische Regularien nach wie vor begünstigt (Mercille/Murphy 2017; Weghmann 2021: 33ff.). Konzessionsvergaben und öffentlich-private Kooperationen fördern und legitimieren dabei die Profite

privater Investoren, die im Auftrage der Kommune Wasserinfrastrukturen finanzieren und verwalten (Mercille/Murphy 2017: 1048 f.).

3. 150 Jahre private Verwaltung und die Politisierung der Wasserfrage in Barcelona

Die Wasserwirtschaft der Metropolregion Barcelona ist in vielerlei Hinsicht Gegenstand wissenschaftlicher Auseinandersetzungen. Im Hinblick auf wiederkehrende Dürren in der Region (etwa 2008 und seit 2021) und Engpässe der verfügbaren Trinkwasserressourcen fand sie wiederholt aus einer soziotechnologischen und sozialökologischen Perspektive Betrachtung (Closas 2020; March/Saurí 2010; Yoon/Sauri/Domene 2019). In der bewegungsnahen und kritischen Stadtforschung erhielt hingegen die Politisierung der Wasserfrage (Bagué/Varo 2018; March et al. 2019) sowie das Verhältnis zwischen dem privatwirtschaftlichen Unternehmen Agbar und den Kommunalisierungsbefürworter:innen Aufmerksamkeit (Popartan/Ungureanu 2022; Popartan et al. 2020).

3.1. Regulierung und Management des urbanen Wasserkreislaufs

Wasser gilt nach den spanischen Wassergesetzen der Jahre 1866 und 1879 als öffentliches Gut (March et al. 2019: 362). Während der Staat und die Regionen die Kompetenz über die Verwaltung von Wasserressourcen besitzen, liegt das Management von urbanen Wasserkreisläufen im Kompetenzbereich der Kommunen (Closas 2020: 907; March/Saurí 2010). Kommunen haben die Entscheidungsbefugnis darüber, ob sie die Dienstleistungen selbst bereitstellen oder (Teilaufgaben) per Konzessionsvertrag an ein privatwirtschaftliches Unternehmen vergeben. Allerdings sind die Prozesse und Rahmenbedingungen von (Teil-)Privatisierungen in Anlehnung an die EU-Rahmenrichtlinien auf nationalstaatlicher Ebene stark reguliert. Der spanische Staat schreibt unter anderem vor, Konzessionen öffentlich auszuschreiben, und legt fest, nach welchen Kriterien die Angebote zu bewerten und auszuwählen sind (González-Gómez/García-Rubio/González-Martínez 2014: 2).

Seit über 150 Jahren prägt die Unternehmensgruppe Agbar – Grupo de Aguas de Barcelona und deren Vorgängerunternehmen die Finanzierung und Verwaltung des urbanen Wasserkreislaufs in Barcelona.[3] Bereits 1867 erteilte die Stadt dem Unternehmen eine Konzession zur Erschließung von Brunnen sowie zu der Finanzierung, dem Bau und der Instandhaltung von Anlagen zur Wasseraufbereitung und -verteilung (March et al. 2019).

Ausgehend von Barcelona, erhielt Agbar zwischen dem späten 19. und frühen 20. Jahrhundert auch in zahlreichen Nachbargemeinden und anderen Teilen Spaniens Konzessionen und ist seither fest in der regionalen und nationalen Wasserwirtschaft verankert (Badia/Subirana 2015). Über die Eigentümerstruktur hinter Agbar ist die Unternehmensgruppe auch in der internationalen Wasserwirtschaft verankert. 1979 wurde das französische, global agierende Dienstleistungsunternehmen Suez (bzw. dessen Vorgängerunternehmen) Shareholder und 2015 alleiniger Eigentümer von Agbar. Suez wiederum verkaufte 2022 86 Prozent seiner Vermögenswerte inklusive der Agbar-Gruppe an das transnationale Unternehmen Veolia (Cinco Días 2022). Veolia wurde durch die Suez-Übernahme zum Weltmarktführer einer globalen Wasserwirtschaft und konnte seinen ökonomischen und politischen Einfluss stark ausweiten (Petitjean 2022). Agbar galt in den Verkaufsverhandlungen als profitables und krisensicheres „Kronjuwel“ (Cinco Días 2020), was zeigt, wie lukrativ die Wassergeschäfte Agbars in Spanien und Katalonien sind. Das Netzwerk Aigua és Vida spricht von 34 Millionen Euro, die Agbar jährlich allein durch die Wassergeschäfte in der Metropolregion Barcelona erzielt.[4]

Im Zuge einer Verwaltungsreform im Jahr 2010 hat die Stadt Barcelona, ebenso wie 36 weitere Nachbargemeinden, seine Entscheidungskompetenz über das Wassermanagement und die eigenen Anteile an der Wasserinfrastruktur an das Verwaltungsorgan der Metropolregion Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) abgetreten. In diesem Zusammenhang wurde im Jahr 2012 von der AMB und Agbar beziehungsweise dem Tochterunternehmen Sociedad General de Aguas de Barcelona (SGAB)[5] das öffentlich-private Unternehmen Aigües de Barcelona Empresa Metropolitana de Gestió del Cicle Integral (ABEM) gegründet. An dem Unternehmen besitzt die öffentliche Hand (vertreten durch die AMB) mit 15 Prozent anteilig nur einen Minderheitsanteil, während 85 Prozent der Anteile in privaten Händen liegen: 15 Prozent gehören der spanischen Bank La Caixa, und Hauptaktionär mit 70 Prozent ist Agbar. Letzterer brachte seine Vermögenswerte an Wasserinfrastrukturen aus verschiedenen Gemeinden der AMB in das gemeinsame Unternehmen ein sowie seine Konzessionsvereinbarungen mit dem spanischen Staat zur Entnahme von Oberflächenwasser. Die Aufgabenverteilung zwischen den beteiligten Akteuren ist per Konzessionsvertrag geregelt, wobei eine große Intransparenz über den genauen Inhalt und die konkrete

Der geplatzte Traum vom öffentlichen Wasser

Ausgestaltung bemängelt wird (Reig/Gasco-Hernandez/Esteve 2021). Die ABEM ist seit ihrer Gründung für die städtische Trinkwasserversorgung in 23 Kommunen sowie für die Abwasseraufbereitung aller 36 Kommunen der AMB verantwortlich und hat eine Konzession über das Management und die Finanzierung der entsprechenden Infrastrukturkomponenten bis zum Jahr 2047 erhalten (March et al. 2019). Obwohl es sich bei ABEM um ein *öffentlich-privates* Unternehmen handelt, hält Agbar als Haupteigentümer des Unternehmens zahlreiche Entscheidungsbefugnisse und die privatwirtschaftliche Dominanz in der Metropolregion. Jedoch haben nicht alle Gemeinden in der Metropolregion alle Teile ihres Wasserkreislaufs an die ABEM gebunden: In der Nachbarstadt Terrassa etwa konnte 2016, nachdem die Konzession des privaten Unternehmens ausgelaufen war, die Wasserversorgung kommunalisiert und für partizipative Prozesse geöffnet werden (Geagea/Kaika/Dell'Angelo 2023).[6] In der Stadt Barcelona wiederum ist seit 2012 das öffentlich-private Unternehmen für den Großteil des Wasserkreislaufs verantwortlich, lediglich die Abwassersammlung liegt in der Hand der Kommune (March et al. 2019: 364). Da die Zuständigkeit der Stadt für die Verwaltung der Wasserinfrastrukturen an den Verbund der AMB gekoppelt ist, bezogen sich die Kommunalisierungsbemühungen in Barcelona auf den gesamten Verbund und strebten ein gemeinsames öffentliches Wasserunternehmen an (Interview mit Enrique Gornés 2021).

3.2. *Window of political opportunity*

Wie bei anderen erfolgreichen, progressiven (Re-)Kommunalisierungen forderten auch in Barcelona zunächst Bürger:innen und soziale Bewegungen die Überführung der Wasserversorgung in öffentliche Hände. Akteure wie das zivilgesellschaftliche Netzwerk Aigua és Vida und die NGO Ingeniería sin Fronteras kritisierten die privatwirtschaftliche Dominanz internationaler Unternehmen im Wassersektor und engagierten sich für eine Entprivatisierung (Bagué/Varo 2018). Ein zentraler Auslöser war die nach der Finanzkrise zunehmende soziale Wasserarmut: Hohe Arbeitslosenquoten und steigende Verbraucher:innenpreise führten dazu, dass immer mehr Haushalten das Wasser abgestellt wurde – 2014 betraf dies 120.000 Personen, was 1,6 Prozent der Bevölkerung Kataloniens entspricht (Badia/Subirana 2015; Tirado-Herrero 2018; Yoon/Sauri/Domene 2019: 184). Die Bewegung sah in einer kommunalen und partizipativen Verwaltung eine Chance, Wasser als Gemeingut zurückzugewinnen und

den universellen Zugang im Sinne des UN-Menschenrechts zu sichern (Varo 2018).

Mit dem Einzug von Barcelona en Comú in die Stadtregierung öffnete sich ab 2015 ein *window of political opportunity*, das günstige Bedingungen für eine Kommunalisierung schuf. Rund ein Jahr nach Amtseintritt veranlasste BeC mit Zustimmung des Stadtrats eine ökonomische Machbarkeitsprüfung der öffentlichen Bereitstellung der Wasserdienstleistungen. Als Hauptziele nannte der Stadtrat die Sicherung der universellen Grundversorgung, partizipative Mitbestimmung, geringere Verbraucher:innenpreise, höhere Einnahmen für die Stadt sowie eine bessere Servicequalität (Ajuntament de Barcelona o. J.). Empirisch gibt es keine belastbaren Nachweise für eine mangelhafte Servicequalität in Barcelona, und es fehlen öffentlich zugängliche Belege, dass die Kommunalisierung zu sinkenden Preisen oder steigenden städtischen Einnahmen führen würde.

Vielversprechend war auch ein Gerichtsurteil des Obersten Gerichtshofs von Katalonien (TSJC) aus dem Jahr 2016, welches den Konzessionsvertrag des öffentlich-privaten Unternehmens ABEM für nicht rechtskräftig erklärte. Vor dem Hintergrund, dass es bei der Gründung 2012 kein öffentliches Ausschreibungsverfahren gegeben hatte, kam das TSJC zu dem Urteil, dass die angeführten Argumente zur Umgehung des Ausschreibungsverfahrens – das historische Exklusivitätsrecht von Agbar wie auch technische und ökonomische Vorteile – nicht ausreichend für eine Vergabe gewesen seien (March et al. 2019: 365). Während es hingegen andere Versorgungskonzerne gewesen waren, die aus Profitinteresse an den Wasserdienstleistungen geklagt hatten, versprach das Urteil auch Chancen für eine Kommunalisierung: Ein vorzeitiges Ende der Konzession hätte einen Vertragsbruch und damit auch hohe Ausgleichszahlungen an Agbar bedeutet (González-Gómez/García-Rubio/González-Martínez 2014: 2). Allerdings legte Agbar Widerspruch gegen das Urteil des TSJC ein, woraufhin dieses im November 2019 durch den Obersten Gerichtshof für nichtig erklärt und die Legalität der Konzession anerkannt wurde (Álvarez 2019). Damit schloss sich das Möglichkeitsfenster für eine Entprivatisierung. Da sich sowohl BeC als auch Agbar über das Urteil überrascht zeigten (El País 2019), wird deutlich, dass einer Kommunalisierung beidseitig Chancen ausgerechnet worden waren. Die drängende Frage ist deshalb: Warum kam es dennoch nicht dazu?

4. Governance-Stabilisatoren und Pfadabhängigkeiten im urbanen Wassersektor

Um die Aushandlungen zwischen dem privaten Wasserversorger Agbar und der municipalistischen Stadtregierung BeC zu analysieren, orientiert sich die folgende Analyse am Theorem der Pfadabhängigkeit. Dies berücksichtigt den „Umstand, dass zurückliegende Ereignisse und Prozesse ihren Schatten auf Gegenwart und Zukunft werfen und so das Handeln von politischen und sozialen Akteuren beeinflussen können“ (Gerschewski 2016: 237). In Anlehnung an James Mahoney (2000) und Paul Pierson (2000) wird Pfadabhängigkeit nicht wie in seiner ursprünglichen Konzeption als deterministisch verstanden, sondern als Prozess, in dem macht-, funktions- und legitimationsbasierte Mechanismen institutionelle Stabilität sichern – aber auch Veränderungen, etwa durch externe Schocks, Gegenmacht oder den Verlust von Legitimität, möglich werden (Zimmermann 2018). Jürgen Beyer (2005) betont, dass je nach Fall verschiedenste Kontinuitätssichernde Mechanismen mit je spezifischen Anfälligkeiten für Brüche wirksam sind. Das Pfadabhängigkeitstheorem ist besonders wertvoll für die kritische Stadtforschung, da es sowohl der Persistenz urbaner Strukturen als auch der Möglichkeit von Pfadbrüchen, -abweichungen und alternativen Entwicklungen Rechnung trägt. So lässt sich analysieren, inwiefern es progressiven Governance-Projekten angesichts gegenwärtiger Krisen gelingt, Gegenmacht aufzubauen, bestehende institutionelle Logiken herauszufordern und ausgetretene Pfade zu verlassen.

Im Fall Barcelonas ermöglicht dieser Fokus, die Machtposition Agbars sichtbar zu machen, die das Unternehmen durch die über 150-jährige Verwaltung und Finanzierung der Wasserinfrastrukturen erlangt hat und die durch nationale und internationale Regulierungen verfestigt wird. Im Folgenden wird gezeigt, wie die Position Agbars durch ein breites Bündnis von Befürworter:innen der Kommunalisierung herausgefordert, zugleich jedoch durch ein pfadabhängiges Geflecht technischer, eigentumsbezogener, legislativer und diskursiver Stabilisierungsmechanismen gestützt wird.

4.1. Technische und eigentumsbezogene Stabilisierungseffekte

Ausschlaggebend für das Scheitern der Kommunalisierung war das Gerichtsurteil von 2019 zur Rechtmäßigkeit der Gründung des öffentlich-privaten Unternehmens ABEM. In der Erklärung des Gerichts wird

deutlich, dass sich die Entscheidung auf die Monopolstellung Agbars in der Metropolregion stützt. So wird argumentiert, dass die Gründung 2012 zwar ohne Ausschreibung stattfand, aber dennoch rechtens war, da

„Agbar das einzige Unternehmen ist, das die Kapazitäten besitzt, diesen Service für drei Millionen Bürger von Barcelona und seiner Metropolregion zu entwickeln. Kein anderes Unternehmen besitzt die wesentliche Infrastruktur und Einrichtungen zur Entwicklung dieses von Agbar gebauten und finanzierten Dienstes.“

(El Independiente 2019; Übers. d. A.)

Zudem entschied das Gericht zugunsten Agbars über die Bewertung der Infrastrukturvermögen. Während von der Stadt beauftragte Gutachten den Unternehmensanteil auf 125 Millionen Euro bezifferten, setzte Agbar ihn mit 400 Millionen Euro an und erhielt recht (Interview mit Barbara Pons 2022; *El Independiente* 2019). Diese Entscheidung offenbart eine zentrale Ambivalenz der spanischen Wasserregulierung als stabilisierenden Faktor: Indem Agbar rechtlich legitimiert durch die Bereitstellung einer grundlegenden öffentlichen Dienstleistung Vermögenswerte akkumuliert, wird eben dieser Profit zum zentralen Argument gegen eine Kommunalisierung und untergräbt faktisch die Verfügungsgewalt der Stadtregierung respektive Metropolregion. Die im Jahr 1867 erteilte Konzession über Verwaltung, Bau und Finanzierung der Infrastruktur sichert Agbars Beteiligung an den Wassergeschäften langfristig. Selbst nach deren Ablauf im Jahr 2047 müsste die Metropolregion im Fall einer Kommunalisierung mindestens 400 Millionen Euro für die Übernahme der Infrastrukturen aufbringen (*El Independiente* 2019).

In diesem Kontext werden auch die stabilisierenden Effekte von immateriellen Aspekten der Dienstleistung – wie technisches Know-how, gesammelte Daten oder Verfahrenspatente – relevant. Nach jahrzehntelanger Bereitstellung durch einen privaten Akteur besteht meist ein Informationsungleichgewicht zwischen Betreiber und Kommune (Villoria/Navarro/Panyo Puey 2020: 137). Letztere sind jedoch auf Informationen angewiesen, um sowohl die ökonomische Machbarkeit einer Kommunalisierung zu überprüfen als auch den Dienst reibungslos übernehmen zu können. Private Betreiber nutzen ihren Informationsvorteil oft strategisch, um Kommunalisierungsvorhaben zu erschweren. Häufig wird von verweigerter Datenweitergabe und teuren Übernahmegebühren berichtet (Petitjean 2020: 172 f.; Weghmann 2021: 40).

Der geplatzte Traum vom öffentlichen Wasser

Fragen des geistigen Eigentums, etwa in Bezug auf technische Verfahren und Daten, bleiben in der Debatte dabei weitestgehend unterbelichtet. Ihr systematischer Einbezug könnte jedoch die Ermöglichungsbedingungen von (Re-)Kommunalisierungen positiv beeinflussen. Bislang ist allerdings wenig darüber bekannt, ob und inwiefern Vereinbarungen über immaterielle Aspekte in Konzessionsverträgen eine Rolle spielen.

Zusätzlich scheinen sich Governance-Modelle im Wassersektor aufgrund der technisch-materiellen Eigenschaften von Wasserinfrastrukturen als äußerst stabil zu erweisen. Da Wasserinfrastrukturen häufig regionale Monopole bilden, entstehen Eigentums- und Verwaltungsstrukturen, die nur schwer aufgebrochen werden können (Obertreis et al. 2016). In diesem Kontext spielen Skaleneffekte eine wichtige Rolle. Da moderne Wasserinfrastrukturen material- und kostenintensive Systeme darstellen, wird die Verwaltung im Verhältnis effektiver und günstiger, je mehr Menschen mit demselben System versorgt werden. Aus diesem Grund ist es technisch wie finanziell faktisch unmöglich, ein paralleles großstädtisches Wassersystem und damit Konkurrenz oder alternative Bereitstellungsformen aufzubauen. Die parallele Nutzung von Infrastruktursystemen durch verschiedene Anbieter, wie es etwa beim Strom der Fall ist, ist bei Wasserinfrastrukturen aus technischen und hygienischen Gründen ebenfalls nicht gangbar (Getzner et al. 2018).

4.2. Regulatorische Aushandlungen und Stabilisierungseffekte

Der Fall Barcelona zeigt weiter, dass auch Gesetze und Regularien verschiedener politischer Ebenen stabilisierend wirken können.

Enrique Gornés und Lluís Basteiro, politische Berater der früheren Stadtregierung BeC in (Re-)Kommunalisierungsfragen, betonen im Interview den starken neoliberalen Einfluss des nationalen Rechtsrahmens. Insbesondere das 2013 verabschiedete Gesetz über die Rationalisierung und Nachhaltigkeit der lokalen Verwaltung, welches europäische Sparauflagen auf die kommunale Ebene überträgt, wird dabei als zentrale Hürde genannt. Das Gesetz erschwere (Re-)Kommunalisierungen erheblich, etwa durch die Auflage, dass ein neuer öffentlicher Dienst günstiger als die vorherige private Bereitstellung sein muss. „Andererseits ist es sehr einfach, einen öffentlichen Dienst zu privatisieren“, erklärt Gornés (2021; Übers. d. A.). Diesen Eindruck bestätigen auch Manuel Villoria, Carmen Navarro und Esther Panyo Puey (2020) in einer

Studie über die rechtlichen Hürden von Wasser(re-)kommunalisierungen in Spanien:

„Die Vormundschaft der Zentralregierung über die Gemeinderäte und ihre schlechte Finanzlage in der Zeit der Finanzkrise in Verbindung mit dem neoliberalen Programm, das vor allem von der Europäischen Union vorangetrieben und von einer konservativen spanischen Regierung übernommen wurde, führte zu einer Regelung, die Privatisierung begünstigt und (Re-)Kommunalisierung behindert.“

(Villoria/Navarro/Panyo Puey 2020: 138; Übers. d. A.)

Wäre also die Wasserkonzession der ABEM 2019 für illegal erklärt worden, hätte die Stadtregierung Barcelonas im nächsten Schritt nachweisen müssen, dass eine Kommunalisierung kosteneffizienter wäre als das bestehende Modell. Das nationale Austeritätsgesetz schränkt die Entscheidungskompetenz der Kommunen erheblich ein, da es ihnen kaum ermöglicht, über Form und Trägerschaft der Wasserversorgung unabhängig von finanziellen Vorgaben zu entscheiden (González-Gómez/García-Rubio/González-Martínez 2014). *De jure* verfügen die Kommunen zwar über Gestaltungshoheit, *de facto* sind sie jedoch durch übergeordnete Ebenen fremdbestimmt. Dass der lokale Gestaltungsspielraum beschränkt ist, zeigt auch das Beispiel der 2019 als verfassungswidrig erklärten Partizipationsverordnung Barcelonas. Sie sollte, inspiriert vom Berliner Wasser-Volksentscheid 2011, eine Bürger:innenabstimmung über die künftige Organisation der Wasserversorgung ermöglichen. Der Versuch scheiterte jedoch vor Gericht, da die städtische Regelung im Widerspruch zu nationalem Recht stand (Angulo 2019).

4.3. Die stabilisierende Rolle institutioneller Verflechtungen

Neben diesen institutionellen Arrangements treten stabilisierende Effekte auf, die auf der historischen Verbindung Agbars mit verschiedenen politischen und juristischen Institutionen beruhen. Im Interview berichtet die ehemalige Angestellte des Unternehmens Agbar, dass dessen Position viele Jahrzehnte von den amtierenden Stadtregierungen gestützt worden war und das Unternehmen insbesondere eng mit der PSC zusammengearbeitet habe, welche Barcelona 1978 bis 2011 regierte. Enrique Gronés erklärt, dass durch diese enge Zusammenarbeit Allianzen zwischen Agbar und den politischen Machteliten entstanden

seien, die bis heute wirksam seien: „Sie haben auch ihre Verbündeten in den politischen Parteien. Wasser gehört traditionell zur sozialdemokratischen Partei.“ (2021; Übers. d. A.) Bemerkenswert ist zudem die Verbindung von Agbar mit der spanischen Judikative. Zwischen dem Generalrat der Justiz und der unternehmenseigenen Stiftung Fundació Agbar wurde 2011 eine Vereinbarung zur Ausbildung von Richter:innen im Wasserrecht getroffen (La Vanguardia 2019). Zwar wurde diese 2016 vom spanischen Generalrat der Justiz aufgelöst, dennoch erfolgte eine fünfjährige Zusammenarbeit, im Rahmen derer die Perspektive des privatwirtschaftlichen Wasserunternehmens in die Ausbildung einfluss. Der politische Berater BeCs Lluís Basteiro (2021) konstatiert im Interview zu möglichen Beziehungen zwischen Richter:innen und dem Unternehmen: „This lobby goes hunting with the judges.“

4.4. Diskursive Stabilisierungseffekte und Legitimationskämpfe

Auch diskursbasierte Effekte spielen eine bedeutende Rolle bei der Aufrechterhaltung der privatwirtschaftlichen Dominanz im Wassersektor. Die einflussreiche Position Agbars in Barcelona und der Metropolregion stützt sich nicht zuletzt auf eine breite öffentliche Legitimation (Popartan/Ungureanu 2022; Popartan et al. 2020). Neben dem Ausbau der Wasserinfrastruktur tragen auch die im 20. Jahrhundert errichteten öffentlichen Bäder und Zierbrunnen zur Präsenz Agbars im Stadtbild bei und prägen bis heute das Image des Unternehmens (ebd.). Gekoppelt mit der Verankerung von Wasser als öffentliches Gut und der Zentralität der Wasserdienstleistungen führte dies dazu, dass Agbar von der Bevölkerung über viele Jahre hinweg als öffentliches Unternehmen wahrgenommen wurde (Popartan/Ungureanu 2022). Die Unterscheidung zwischen privat und öffentlich war in der Wahrnehmung zeitweise sogar aufgehoben. Die ehemalige Agbar-Mitarbeiterin erklärte im Interview: „Agbar war immer ein öffentliches Unternehmen. Es ist das Wasserunternehmen. Privat, öffentlich, das hat niemanden interessiert. Ich würde sogar sagen, dass die Anerkennung eines Unterschieds zwischen dem Öffentlichen und dem Privaten etwas Neues ist.“ (2023; Übers. d. A.)

Als durch den Anstieg der Wasserpreise und der hohen Arbeitslosigkeit in den 2010er-Jahren immer mehr Haushalte ihre Wasserrechnung nicht begleichen konnten, gelang es den sozialen Bewegungen, ein breites Problembewusstsein für die negativen Auswirkungen der

privatwirtschaftlichen Beteiligung im Wassersektor zu erzeugen (Varo 2018). Es entspannt sich eine breitere öffentliche Debatte über den Unterschied zwischen kommunaler und privater Wasserverwaltung. Dabei wurde nicht nur die Idee der Kommunalisierung gestärkt, sondern auch die Forderung nach einer öffentlich-partizipativen Verwaltung als Gegenmodell verankert. Dies gelang dem breiten Bündnis aus Kommunalisierungsbefürworter:innen nicht zuletzt durch die Offenlegung und Thematisierung von Eigentumsverhältnissen und Profitmargen (Badia 2016). „Es gab eine bewusste Anstrengung [...], das Image von Agbar als öffentliches Unternehmen zu brechen.“ (Interview Angestellte 2023; Übers. d. A.) Wie Lucia Popartan et al. 2020 herausstellen, beruht diese Strategie im starken Maße auf populistischen Elementen, die mit einem Elite-Bevölkerung-Gegensatz operieren. Agbar wird als *neoliberale Elite* bezeichnet, welche das Menschenrecht auf Wasser der *ordinary people*, sprich der Stadtbevölkerung, unterläuft (ebd.; Villoria/Navarro/Panyo Puey 2020). Bildliche Mittel wie ein Kampagnenvideo der katalanischen Unabhängigkeitspartei CUP illustrieren dies eindrücklich: Ein reicher Mann sitzt in einer Badewanne und verteilt mit einem Löffel Wasser an Menschen, die für ihre Ration Schlange stehen.[7] Auch die Ressource Wasser selbst wird stark symbolisch und populistisch aufgeladen: Wasser wird mit Leben, Demokratie und einem grundlegenden Recht assoziiert, aus dem sich quasi unmittelbar ein Anspruch auf eine öffentliche und partizipative Verwaltung ableitet (Bagué/Varo 2018; Varo 2018).

4.5. *The empire strikes back*

Dass das Kommunalisierungsvorhaben der linken Stadtregierung sowie der wachsende Zuspruch in der Bevölkerung von Agbar als reale Bedrohung angesehen wurden, zeigt die starke Reaktion des Unternehmens. Mit drei unterschiedlichen Strategien versuchte Agbar, den Verlust seines Images als quasi-öffentliches Unternehmen zu verhindern:

Erstens setzte Agbar auf einer symbolischen Ebene an, indem es zentrale Konzepte und Begrifflichkeiten der Kommunalisierungsbefürworter:innen übernahm und umdeutete (Popartan et al. 2020). Im Jahr 2017 startete das Unternehmen eine breit angelegte Imagekampagne unter dem Slogan „Residents of the neighbourhood, the real protagonists“, die die enge Beziehung zur Kommune und Bevölkerung betont (ebd.; March et al. 2019). Agbar konterte damit den Vorwurf, es

Der geplatzte Traum vom öffentlichen Wasser

agiere als neoliberale Elite, und stellte sich an die Seite der *ordinary people*. Nicht Profite, so die zentrale Botschaft, stünden im Zentrum der Unternehmensaktivität, sondern die qualitativ hochwertige und sichere Versorgung der Bevölkerung. In einer Zeitungsanzeige des Unternehmens aus dem Pandemief Frühjahr heißt es beispielhaft:

„Wasser für alle. Agbar Wassermanagement und Engagement für die Gesundheit jetzt und immer. Was würden uns ein großes Kapital, das beste Produkt und ein starkes Image nützen, wenn wir nicht ein Team von Mitarbeitern hätten, die sich dafür einsetzen, dass all dies auf die bestmögliche Weise in die Hände unserer Nutzer gelangt? [...] Das Unternehmen positioniert sich wie bisher an der Seite der Bürger und stellt die Versorgung aller mit dem lebensnotwendigen Gut Wasser sicher.“

(Campmany 2020; Übers. d. A.)

Agbar adaptierte das Verständnis von Wasser als Gemeingut und suggerierte, dieses als „der verantwortungsvolle Experte“ (Popartan et al. 2020; Übers. d. A.) im Sinne des allgemeinen öffentlichen Interesses zu verwalten. Tatsächlich geht das Unternehmen in dieser Strategie noch weiter und erklärt, dass Wasser nicht kommunalisiert werden könne, da es sowieso öffentlich sei: „Wasser ist eine öffentliche und kommunale Angelegenheit und kann daher nicht rekommunalisiert werden.“ (Europa Press 2018; Übers. d. A.) Damit verschleiert Agbar allerdings die tatsächlich bestehenden Eigentums- und Nutzungsrechte sowie die Profite, die das Unternehmen zur eigenen Bereicherung erzielt. Paradoxerweise nutzt es gerade den öffentlichen Charakter von Wasser, um seine privatwirtschaftliche Verwertung zu sichern. Auf institutioneller Ebene wird die Verschleierung und Dethematisierung der faktischen Besitz- und Eigentumsverhältnisse zusätzlich durch die Zusammenarbeit Agbars mit der öffentlichen Hand in dem öffentlich-privaten Unternehmen ABEM begünstigt. So wurden zum Beispiel Agbars Imagekampagnen offiziell durch ABEM veröffentlicht. Die Strategie Agbars ist dabei kein Einzelfall, auch in Paris hatte ein von Rekommunalisierung bedrohter privater Dienstleister seine komplette Kommunikationsstrategie umgestellt, um sich als *public service* zu vermarkten (Petitjean 2020: 174).

Zweitens reagierte Agbar auf die Infragestellung seiner Legitimität mit konkreten Verbesserungen. So griff das Unternehmen die Kritik sozialer Bewegungen auf, wonach in den frühen 2010er-Jahren zahlreichen

Haushalten das Wasser abgestellt worden war, und unterstütze vulnerable Personen finanziell. Nach Angaben der Presse investierte die Fundació Agbar zwischen 2012 und 2016 über fünf Millionen Euro, um die Wasserversorgung von knapp 16.000 bedürftigen Familien sicherzustellen (Guerrero 2016). Zusätzlich verbesserte die Unternehmensgruppe die Arbeitsbedingungen seiner Angestellten, etwa durch erhöhte Arbeitssicherheit und Lohnsteigerungen (March et al. 2019). Die Gewerkschaft der ABEM-Angestellten wiederum richtete sich mit einem Brief an den Stadtrat von Barcelona, in welchem sie sich gegen eine Kommunalisierung ausspricht (La Vanguardia 2018). Hier zeigt sich ein starkes Versäumnis der Kommunalisierungsbefürworter:innen, die Mitarbeiter:innen nicht als Verbündete für eine gemeinsame Sache gewonnen zu haben. Als Reaktion auf die Forderung nach mehr demokratischer Mitbestimmung durch die Bevölkerung rief Agbar 2019 einen Beirat für Partizipation, Transparenz und soziale Aktion ins Leben, der verschiedene technische Expert:innen, Vertreter:innen von Gewerkschaften, NGOs und Nachbarschaften zusammenbringen soll (Popartan et al. 2020: 1427). Die NGO Aigua és Vida kritisiert diesen Beirat als rein symbolische Einrichtung und bezeichnet seine Arbeitsweise als „falsche Demokratie, welche private Interessen legitimiert“ (Aigua és Vida 2019; Übers. d. A.). Die aufgeführten Maßnahmen können als weiterer Versuch Agbars gelesen werden, die Debatten um öffentliche versus private Bereitstellung als irrelevant darzustellen.

Drittens nutzte Agbar juristische Verfahren, um die Diskurse über das Unternehmen und die Kommunalisierungsbestrebungen zu beeinflussen. Es führt(-e) eine öffentlichkeitswirksame juristische Offensive gegen die Stadtregierung und Politiker:innen von BeC. Mehrfach verklagte Agbar (erfolglos) die Bürgermeisterin Ada Colau und verantwortliche Parteikollegen mit dem Vorwurf, durch die Machbarkeitsprüfung der Kommunalisierung öffentliche Gelder verschwendet und „Verbände im Zusammenhang mit der Kommunalisierungsideologie“ illegal subventioniert und damit nicht im öffentlichen Interesse gehandelt zu haben (El Diario 2021). Gleichzeitig inszeniert sich das Unternehmen als Advokat der Bevölkerung und ihrer Interessen. *Lawfare* als juristische Anti-Kommunalisierungsstrategie des privatwirtschaftlichen Sektors ist in zahlreichen anderen (Re-)Kommunalisierungsfällen in ganz Spanien und global zu beobachten (Montaner 2023). Allein in Katalonien befanden sich 2022 rund 40 Gemeinden im Rechtsstreit mit privaten Betreibern

(AMAP 2022). Die intensiven, kostspieligen Gerichtsverfahren können (Re-)Kommunalisierungsprozesse nicht nur stark verlangsamen, sondern bezwecken auch, Politiker:innen öffentlich zu denunzieren. Eine ehemalige Mitarbeiterin Agbars erklärt im Interview: „Es wurden beträchtliche Mittel in Verfahren investiert, von denen sie von Anfang an wussten, dass es dafür keine oder nur sehr wenige rechtliche Gründe gab. Sie wussten, dass sie verlieren würden, aber immerhin würden sie Schlagzeilen machen. Klagen als PR-Gag quasi.“ (2023; Übers. d. A.)

Dass Agbar mit der dreiteiligen Legitimierungsstrategie erfolgreich ist, spiegelt sich in seinem weiterhin guten Image wider. So erhielt Agbar 2018 Auszeichnungen von der *Spanischen Vereinigung für die Exzellenz der öffentlichen Dienste* und den europäischen Exzellenz-Award für die „beste soziale Verantwortungsübernahme“ (Agbar 2018a, 2018b). Die Generalsekretärin der spanischen Caritas lobte Agbar für seine Bemühungen, Themen des Gemeinwohls an den Staat und öffentliche Institutionen heranzutragen (Crónica Global 2022).

5. Schlussfolgerungen und Ausblick

Die (Re-)Kommunalisierung städtischer Wasserinfrastrukturen kann als Gegenbewegung zur privatwirtschaftlichen Dominanz in diesem zentralen Bereich der Daseinsvorsorge verstanden werden. Im Kontext alternativer Ansätze urbaner Governance wie dem neuen Munizipalismus fungiert sie als Strategie, um die mit der Privatisierung von Wasser verbundenen Probleme angesichts sich zuspitzender sozialer Prekarität zu bewältigen und kommunale Gestaltungsmacht über wichtige Faktoren städtischer Entwicklung zurückzugewinnen (van Dyk/Gerstenhöfer/Kip 2024). Warum Kommunen bei diesem Vorhaben mitunter scheitern, wird in der Forschung bisher wenig betrachtet. Der vorliegende Text trägt zur Schließung dieser Lücke bei. Am Beispiel der gescheiterten Wasserkommunalisierung in Barcelona werden strukturelle Beharrungskräfte privater Versorgungsstrukturen sichtbar, die sich im Moment der Herausforderung durch soziale Bewegungen und eine progressive Stadtregierung offenbaren. Das Pfadabhängigkeitstheorem ermöglicht eine Perspektive auf die Dynamik von Macht und Gegenmacht, die sowohl deterministische Interpretationen historischer Entwicklungen vermeidet als auch das Transformationspotenzial politischer Alternativen nicht überschätzt.

Die beobachteten Dynamiken in Barcelona verdeutlichen, dass aus der in den 1860er-Jahren erteilten Konzessionsvereinbarung zwischen

der Stadt Barcelona und dem privaten Versorgungsunternehmen Agbar eine Pfadabhängigkeit privatwirtschaftlicher Organisationslogik und eine Akkumulation von institutioneller, politischer und ökonomischer Macht in den Händen von Agbar resultiert. In den 2010er-Jahren ist es dem Bündnis aus sozialen Bewegungen und der municipalistischen Stadtregierung Barcelona en Comú gelungen, durch öffentlichkeitswirksame Kampagnen ein Problembewusstsein in der Bevölkerung sowie politische Gegenmacht aufzubauen und die Position Agbars herauszufordern. Die Gegenmacht war allerdings nicht wirkmächtig genug, um die bestehenden Pfade zu verlassen und ein alternatives Governance-Modell der Wasserinfrastrukturen zu etablieren. Das privatwirtschaftlich dominierte Modell wird gestützt durch technische, eigentumsbezogene, diskursive und legitimatorische Effekte und Strategien, durch gewachsene Verbindungen des Unternehmens zu administrativen und juristischen Institutionen wie auch durch eine (inter-)nationale Gesetzgebung, die die privatwirtschaftliche Breitstellung von Dienstleistungen begünstigt.

Wasserinfrastrukturen scheinen aufgrund ihrer kostenintensiven, komplexen Materialität und der Tendenz zur Monopolbildung besonders dazu prädestiniert, Kontinuitäten in der Organisationslogik hervorzu- bringen. Der Fall Barcelona zeigt, dass nicht nur das Privateigentum an den materiellen Artefakten, sondern auch immaterielles Eigentum, etwa an Nutzungsdaten oder Know-how, starke Stabilisatoren darstellen. Diese bleiben in der Forschung zu (Re-)Kommunalisierung oft unterbelichtet, obwohl sie bedeutende finanzielle Hürden darstellen können. Zudem wird deutlich, dass der Erfolg von (Re-)Kommunalisierungsvorhaben nicht lediglich von politischen Kräfteverhältnissen abhängt. Um die Realisierungschancen eines solchen Vorhabens einschätzen zu können, ist es auch wichtig, auf die Eigentumsverhältnisse zu blicken. Die Gegebenheiten in Barcelona deuten darauf hin, dass eine Entprivatisierung, die auch das Eigentum an den Wasserinfrastrukturen umfasst, prinzipiell mit stärkeren Hemmfaktoren einhergeht als bei Vorhaben, in denen lediglich die Verwaltung (re-)kommunalisiert werden soll. Unter der Prämisse „history matters“ (Mahoney 2000: 507) zeigt sich außerdem, dass Re-Kommunalisierungen gegenüber erstmaligen Kommunalisierungen in besonderem Maß von stabilisierenden Pfadabhängigkeiten betroffen sind und deshalb auf deutlich größere Widerstände stoßen können.[8]

Der geplatzte Traum vom öffentlichen Wasser

Angesichts dieser Erkenntnisse stellt sich die Frage, welche Konsequenzen für zukünftige progressive (Re-)Kommunalisierungsvorhaben gezogen werden müssen. Mögliche Ansatzpunkte sind:

- die Förderung von Transparenz hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse und Entscheidungskompetenzen,
- ein frühzeitiger Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen und Initiativen, die Erfahrungen mit ähnlichen Vorhaben gesammelt haben (siehe auch Petitjean 2020),
- die frühzeitige Zusammenarbeit mit technischen und juristischen Expert:innen sowie die Einbindung der Angestellten des privatwirtschaftlichen Versorgungsunternehmens (siehe auch Sanchez/Jakob 2015),
- Vernetzung und Zusammenarbeit mit anderen Kommunen im Rechtsstreit mit privaten Versorgungsunternehmen,
- öffentlichkeitswirksame Kampagnen und guter Kontakt zu den Medien,
- Abbau des Informationsungleichgewichts zwischen privatem Betreiber und öffentlichen Institutionen, im besten Fall durch eine konkrete vertragliche Regelung zum Umgang mit Daten und Know-how bereits bei der Konzessionsvergabe.

Darüber hinaus wird ersichtlich, dass die Stellschrauben für eine erfolgreiche (Re-)Kommunalisierung nicht nur auf der lokalen Ebene liegen, sondern dass auch die rechtlichen Bestimmungen auf den übergeordneten Ebenen eine bedeutende Rolle spielen. So erschwert das spanische Austeritätsgesetz (2013) kommunale Investitionen und schränkt die Entscheidungskompetenzen der Kommunen über die Bereitstellung von Wasser- und Abwasserdienstleistungen erheblich ein. Europäische und nationale Konzessionsbestimmungen ermöglichen Wasserkonzernen, aus der elementaren Ressource Wasser, deren Zugang als Menschenrecht gilt, Vermögenswerte zu schöpfen (Mercille/Murphy 2017: 1048 f.). Dies sichert und stärkt ihre Marktposition auch im internationalen Kontext. In der Konsequenz werden Kommunen auf rein regulatorische Möglichkeiten zurückgeworfen, um den universellen Zugang zu Trinkwasser zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang tritt ein Ringen um die Bestimmung des Öffentlichen als zentrales Desiderat zutage. Die Stadtregierung Barcelonas möchte die Wasserdienstleistungen der privatwirtschaftlichen Logik entziehen, im Sinne eines Gemeinguts verwalten und für zivilgesellschaftliche

Mitbestimmung öffnen. Dem tritt Agbar mit einer Strategie aus diskursiver Adaption, Verschleierung von Eigentumsverhältnissen und Profiten, konkreten Verbesserungsmaßnahmen und juristischer Offensive entgegen und präsentiert sich selbst als (quasi-)öffentliches Unternehmen, das das öffentliche Interesse vertritt respektive das öffentliche Gut hinsichtlich gemeinwohlorientierter Ziele verwaltet. Dieser Logik zufolge reguliert nicht die öffentliche Hand Agbar, sondern Agbar gibt vor, öffentlicher als der Staat zu handeln. Für soziale Bewegungen und Kommunen bedeutet dies, dass erfolgreiche (Re-)Kommunalisierungsstrategien eine Herangehensweise erfordern, die nicht nur die lokale Ebene berücksichtigt, sondern auch den diskursiven Kampf um die Deutungshoheit des *Öffentlichen* und um rechtliche Rahmenbedingungen umfasst.

Die Publikation dieses Beitrags wurde durch das Finanzierungsprojekt KOALA (Konsortiale Open-Access-Lösungen aufbauen) ermöglicht.

Endnoten

- [1] Die Erhebung und Analyse der Materialien erfolgte im Rahmen des Teilprojekts „Auseinandersetzungen um das Öffentliche und die Zukunft der Commons. Eigentumsverhältnisse im Kontext wohlfahrtsstaatlicher Transformation“ (2020-2024) des SFB TRR 294 „Strukturwandel des Eigentums“ der Universitäten Jena und Erfurt.
- [2] Das Referendum der europäischen Bürger:inneninitiative Right2Water erreichte über 1,6 Millionen Unterschriften aus ganz Europa (Bieler 2015).
- [3] Lediglich während des Spanischen Bürgerkriegs 1936-1939 wurden die Aktivitäten des Unternehmens genossenschaftlich von der Arbeiter:innenschaft verwaltet (March et al. 2019).
- [4] Vgl. <https://www.aiguaesvida.org/davant-la-venda-dagbar-lamb-ha-de-remunicipalitzar-laigua/> (letzter Zugriff am 26.7.2024).
- [5] Da das Tochterunternehmen eng mit der Unternehmensgruppe verflochten ist und meist in deren Name agiert, ist fortan von Agbar die Rede.
- [6] Zum Zweck der Demokratisierung wurde das öffentliche und autonome Gremium Observatori de l'Aigua de Terrassa eingerichtet, das Bürger:innen, Fachleute und lokale Initiativen zusammenbringt und diese über ein verbindliches Anhörungs- und Vorschlagsrecht systematisch an Tarif-, Investitions- und Qualitätsentscheidungen des städtischen Wasserbetriebs beteiligt. Allerdings sind die Entscheidungen des Gremiums nicht bindend.
- [7] Vgl. <https://www.youtube.com/watch?v=nsIVC7G5Nys> (letzter Zugriff am 18.6.2025).
- [8] Die Relevanz der konzeptionellen Unterscheidung heben auch Clifton et al. (2021) hervor.

Der geplatzte Traum vom öffentlichen Wasser

Autor_innen

Luzie Gerstenhöfer ist Soziologin. Sie arbeitet zu Alternativökonomien, sozialen Bewegungen sowie zu Fragen urbaner Daseinsvorsorge und Eigentumsverhältnissen an Infrastrukturen.

luzie.sophia.gerstenhoefer@uni-jena.de

Literatur

- Agbar (2018a): El fondo de solidaridad de Aigües de Barcelona, reconocido por los „Excelentes del Año“ entre los servicios públicos. Press release of Agbar. <https://www.agbar.es/es/comunicacion/noticias/267/elfondo-de-solidaridad-de-aiguees-de-barcelona-reconocido-por-los-excelentes-del-ano-entre-los-serviciospublicos> (letzter Zugriff am 26.7.2024).
- Agbar (2018b): The zone of hope, de Aigües de Barcelona, finalista de los premios „European Excellence Awards“ como mejor proyecto de responsabilidad corporativa. Press release of Agbar. <https://www.agbar.es/es/comunicacion/noticias/278/the-zone-of-hope-de-aiguees-de-barcelona-finalista-de-lospremios-european-excellence-awards-como-mejor-proyecto-de-responsabilidad-corporativa> (letzter Zugriff am 26.7.2024).
- Aigua és Vida (2019): Nou intent de rentat de cara d'AGBAR. La creació d'un Consell Assessor amb expolítics i acadèmics remunerats és un intent d'Agbar de crear un fals organisme de participació. <https://www.aiguaesvida.org/nou-intent-de-rentat-de-cara-dagbar-la-creacio-dun-consell-assessor-amb-expolitics-i-academics-remunerats-es-un-intent-dagbar-de-crear-una-fals-organisme-de-participacio/> (letzter Zugriff am 26.7.2024).
- Ajuntament de Barcelona (o. J.): Nuevo modelo de gestión pública del agua | Ecología, urbanismo, infraestructuras y movilidad. <https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/es/servicios/la-ciudad-funciona/mantenimiento-del-espacio-publico/gestion-integral-del-agua> (letzter Zugriff am 26.7.2024).
- Álvarez, Dolores (2019): El Supremo respalda la sociedad de aguas de Agbar y el Àrea Metropolitana. In: *La Vanguardia*, 20.11.2019. <https://www.lavanguardia.com/economia/20191120/471766873078/supremo-agbar-agua-barcelona-area-metropolitana-criteria.html> (letzter Zugriff am 26.7.2024).
- AMAP (2022): La judicialización de los procesos por remunicipalización del agua tiene un nuevo episodio en Barcelona. <https://amap.cat/es/la-judicialitzacio-dels-processos-per-remunicipalitzacio-de-laigua-te-un-nou-episodi-a-barcelona/> (letzter Zugriff am 26.7.2024).
- Anguera de Sojo, Iva (2019): El Supremo tumba la remunicipalización del agua de Colau y avala la gestión de Agbar. In: *El Independiente*, 21.11.2019. <https://www.elindependiente.com/politica/2019/11/21/supremo-avala-agbar-barcelona/> (letzter Zugriff am 26.7.2024).
- Angulo, Silvia (2019): El TSJC tumba la multiconsulta de Colau. In: *La Vanguardia*, 7.11.2019. <https://www.lavanguardia.com/local/20191107/471443436965/colau-multiconsulta-tsjc-barcelona.html> (letzter Zugriff am 26.7.2024).
- Badia, Eloi (2016): París y Barcelona, de la mano para recuperar la gestión pública del agua. In: *El País*, 12.10.2016. https://elpais.com/ccaa/2016/10/12/catalunya/1476286795_159766.html (letzter Zugriff am 26.7.2024).
- Badia, Eloi / Gornes, Enrique (2021): La remunicipalisation des services publics à Barcelone. In: *Horizons publics* 19, 46-53.
- Badia, Eloi / Subirana, Moisés (2015): Window of opportunity for public water in Catalonia. Transnational Institute. <https://www.tni.org/en/article/window-of-opportunity-for-public-water-in-catalonia> (letzter Zugriff am 19.9.2022).
- Bagué, Edurne / Varo, Anaïs (2018): Las luchas por el agua en Cataluña y su relación con el municipalismo. El caso de la plataforma Aigua és Vida. In: Pedro Ibarra Güell / Salvador Martí i Puig / Ricard Goma Carmona / Robert González García (Hg.), *Movimientos sociales y derecho a la ciudad. Creadoras de democracia radical*. Barcelona: Icaria Editorial, 185-200.
- Bakker, Karen (2013): Neoliberal versus postneoliberal water: Geographies of privatization and resistance. In: *Annals of the Association of American Geographers* 103/2, 253-260.

- Barlow, Maude (2008): *Blue covenant. The global water crisis and the coming battle for the right to water*. New York: The New Press.
- Bayón, Álvaro / Martín Simón, Pablo (2020): Suez desafía al Covid-19 y lanza la venta de Agbar para lograr 3.000 millones. In: *Cinco Días*, 25.5.2020 https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/05/22/companias/1590176963_715983.html (letzter Zugriff am 26.7.2024).
- Becker, Sören / Beveridge, Ross / Naumann, Matthias (2015): Remunicipalization in German cities: Contesting neo-liberalism and reimagining urban governance? In: *Space and Polity* 19/1, 76-90.
- Behnis, Mathias (2020): *Die Rekommunalisierung der Berliner Wasserbetriebe. Einmal Privatisierung und zurück*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Bel, Germà / Fageda, Xavier / Warner, Mildred E. (2010): Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services. In: *Journal of Policy Analysis and Management* 29/3, 553-577.
- Beyer, Jürgen (2005): Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts. In: *Zeitschrift für Soziologie* 34/1, 5-21.
- Bieler, Andreas (2015): Mobilising for change: The first successful European citizens' initiative „Water is a human right“. Konferenzbericht, ETUI Monthly Forum, 22.1.2015. Brüssel.
- Bieler, Andreas (2021): *Fighting for water. Resisting privatization in Europe*. London u. a.: Zed.
- Bieling, Hans-Jürgen / Deckwirth, Cristina (2008): Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union. In: Hans-Jürgen Bieling / Cristina Deckwirth / Stefan Schmalz (Hg.), *Liberalisierung und Privatisierung in Europa: Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 9-33.
- Blanco, Ismael / Salazar, Yunailis / Bianchi, Iolanda (2020): Urban governance and political change under a radical left government: The case of Barcelona. In: *Journal of Urban Affairs* 42/1, 18-38.
- Brunner, Christoph / Kubaczek, Niki / Mulvaney, Kelly / Raunig, Gerald (Hg.) (2017): *Die neuen Munizipalisten: Soziale Bewegung und die Regierung der Städte*. Wien: transversal texts.
- Campmany, Aurora (2020): Agbar, gestión del agua y compromiso con la salud ahora y siempre. In: *La Vanguardia*, 28.4.2020. <https://www.lavanguardia.com/vida/20200428/48760292583/agbar-gestion-agua-compromiso-salud-siempre.html> (letzter Zugriff am 26.7.2024).
- Carrozza, Chiara / Fantini, Emanuele (2016): The Italian water movement and the politics of the commons. In: *Water Alternatives* 9/1, 99-119.
- Charnock, Greig / Ribera-Fumaz, Ramon (2017): Barcelona en Comú: Urban democracy and the „common good“. In: Leo Panitch / Greg Albo (Hg.), *Rethinking democracy. Socialist register 2018*. New York: NYU Press, 188-201.
- Cinco Días (2022): Veolia cierra la absorción de Agbar en España y alcanzará los 15.000 empleados. In: *Cinco Días*, 30.6.2022. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/06/30/companias/1656586100_446596.html (letzter Zugriff am 26.7.2024).
- Clifton, Judith / Warner, Mildred E. / Gradus, Raymond / Bel, Germà (2021): Re-municipalization of public services: Trend or hype? In: *Journal of Economic Policy Reform* 24/3, 293-304.
- Closas, Alvar (2020): „Praying for rain“: A case of drought mismanagement in Barcelona (2007-2008). In: *Water Alternatives* 13/3, 902-927.
- Deckwirth, Cristina / Naumann, Matthias (2008): Einleitung. Wasser im Wandel – Kommerzialisierung der Wasserwirtschaft. In: *Wasserkolloquium* (Hg.), *Wasser. Die Kommerzialisierung eines öffentlichen Gutes*. Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin: Karl Dietz, 7-13.
- Dyk, Silke van / Gerstenhöfer, Luzie / Kip, Markus (2024): Sozial- und Solidarwirtschaft im neuen Munizipalismus: Eine Entprivatisierung der Stadt? In: *Berliner Journal für Soziologie* 34/4, 515-549.
- Eiben, Jörn (2018): Einleitung: History matters ... so what? Das Pfadkonzept und die Stadtgeschichte. In: *MSG – Moderne Stadtgeschichte* 49/2, 5-15.
- Europa Press (2018): Agbar dice que „el agua ya es pública y de dominio municipal“ por lo que „no cabe remunicipalizarla“. In: *Europa Press*, 8.10.2018. <https://www.europapress.com>

Der geplatzte Traum vom öffentlichen Wasser

- es/economia/noticia-agbar-dice-agua-ya-publica-dominio-municipal-no-cabe-remunicipalizarla-20181008174711.html (letzter Zugriff am 26.7.2024).
- Fattori, Tommaso (2013): From the water commons movement to the commonification of the public realm. In: *South Atlantic Quarterly* 112/2, 377-387.
- Flores Baquero, Oscar / Cabello Villarejo, Violeta / Hernández-Mora, Nuria / del Moral Ituarte, Leandro / Lara García, Ángela (2018): El debate sobre el derecho humano al agua en España: La experiencia del pacto social por el agua pública. In: *WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers* 5/1, 68-88.
- Gasseau, Gemma (2024): Negotiating the public: Re-municipalization, water politics and social reproduction. In: *Globalizations* 21/7, 1143-1159.
- Geagea, Dona / Kaika, Maria / Dell'Angelo, Jampel (2023): Recommoning water: Crossing thresholds under citizen-driven remunicipalisation. In: *Urban Studies* 60/16, 3294-3311.
- Generalversammlung der UN (2010): Resolution der Generalversammlung 64/292. Das Menschenrecht auf Wasser und Sanitärversorgung. <https://www.un.org/german/sites/default/files/2024-09/ar64292.pdf> (letzter Zugriff am 1.8.2025).
- Gerschewski, Johannes (2016): Pfadabhängigkeit in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In: Hans-Joachim Lauth / Marianne Kneuer / Gert Pickel (Hg.), *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*. Wiesbaden: Springer, 235-245.
- Getzner, Michael / Köhler, Bettina / Krisch, Astrid / Plank, Leonhard (2018): Vergleich europäischer Systeme der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung (Nr. 197a). Wien: Arbeiterkammer/TU Wien.
- González-Gómez, Francisco / García-Rubio, Miguel A. / González-Martínez, Jesús (2014): Beyond the public-private controversy in urban water management in Spain. In: *Utilities Policy* 31, 1-9.
- Guerrero, David (2016): Barcelona estudiará la remunicipalización del suministro de agua. In: *La Vanguardia*, 17.4.2016. <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20161125/412162199077/barcelona-estudiara-remunicipalizar-agua.html> (letzter Zugriff am 26.7.2024).
- Gupta, Joyeeta / Ahlers, Rhodante / Ahmed, Lawal (2011): The human right to water: Moving towards consensus in a fragmented world. In: *Review of European Community & International Environmental Law* 19/3, 294-305.
- Hall, David (2012): *Re-municipalising municipal services in Europe*. London: Public Services International Research Unit.
- Hall, David / Lobina, Emanuele (2005): *The relative efficiency of public and private sector water*. London: PSIRU.
- Hall, David / Lobina, Emanuele (2012): The birth, growth and decline of multinational water companies. In: Tapio S. Katko / Petri S. Juuti / Klaas Schwartz / Riikka P. Rajala (Hg.), *Water services management and governance. Lessons for a sustainable future*. London: IWA, 123-132.
- Hall, David / Lobina, Emanuele / Terhorst, Philipp (2013): Re-municipalisation in the early twenty-first century: Water in France and energy in Germany. In: *International Review of Applied Economics* 27/2, 193-214.
- Harvey, David (2013): *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*. London: Verso.
- Hoedeman, Oliver / Kishimoto, Satoka / Pigeon, Martin (2012): *Remunicipalisation. Putting water back into public hands*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Hopman, Luca / Kishimoto, Satoka / Russell, Bertie / Valentin, Louisa (2021): *Democratic and collective ownership of public goods and services. Exploring public-community collaborations*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Huke, Nikolai (2017): *Sie repräsentieren uns nicht. Soziale Bewegungen und Krisen der Demokratie in Spanien*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Kioupkiolis, Alexandros (2021): New municipalism as a counter-hegemonic project for radicalizing democracy. The case of Spain 2015-2019. In: *Soft Power* 8/1, 81-100.

- Kishimoto, Satoka / Steinfors, Lavinia / Petitjean, Olivier (Hg.) (2020): The future is public. Towards democratic ownership of services. Amsterdam/Paris: Transnational Institute.
- La Vanguardia (2018): Los sindicatos de Aigües de Barcelona alertan que municipalización aumentaría tarifas. In: La Vanguardia, 9.4.2018. <https://www.lavanguardia.com/economia/20180409/442386505790/sindicatos-aigues-barcelona-municipalizacion-aumentaria-tarifas.html> (letzter Zugriff am 26.7.2024).
- La Vanguardia (2019): Colau insinúa que Agbar ha influido en los jueces del Supremo. In: La Vanguardia, 23.11.2019. <https://www.lavanguardia.com/economia/20191123/471792204506/ada-colau-agbar-polemica-supremo-adjudicacion-servicio.html> (letzter Zugriff am 26.7.2024).
- Lobina, Emanuele (2005): Problems with private water concessions: A review of experiences and analysis of dynamics. In: Asit Biswas / Cecilia Tortajada (Hg.), Water pricing and public-private partnership. London: Routledge, 53-86.
- Mahnkopf, Birgit (2004): Wider die Privatisierung öffentlicher Güter oder: Warum die soziale Demokratie das erste Opfer der Privatisierung wird. In: Jörg Huffs Schmid (Hg.), Die Privatisierung der Welt. Hintergründe, Folgen, Gegenstrategien. Hamburg: VSA, 79-94.
- Mahoney, James (2000): Path dependence in historical sociology. In: Theory and Society 29/4, 507-548.
- March, Hug / Grau-Satorras, Mar / Saurí, David / Swyngedouw, Erik (2019): The deadlock of metropolitan remunicipalisation of water services management in Barcelona. In: Water Alternatives 12/2, 360-379.
- March, Hug / Saurí, David (2010): Flujos de agua, flujos de capital: Sistemas de abastecimiento y gobernanza del agua en Madrid y Barcelona. In: Investigaciones Geográficas 51, 7-26.
- Massarutto, Antonio (2015): The evolving global water industry. In: Matthias Finger / Christian Jaag (Hg.), The Routledge companion to network industries. London: Routledge, 118-132.
- Mayring, Philipp (2010): Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. Weinheim: Beltz.
- McDonald, David A. (2018): Remunicipalization: The future of water services? In: Geoforum 91, 47-56.
- McDonald, David A. (2019): Will the empire strike back? Powerbrokers and remunicipalisation in the water sector. In: Water Alternatives 12/2, 348-359.
- McDonald, David A. (2025): (De)Financing remunicipalisation. In: Urban Studies 62/4, 603-627.
- McDonald, David A. / Swyngedouw, Erik (2019): The new water wars: Struggles for remunicipalisation. In: Water Alternatives 12/2, 322-333.
- Mercille, Julien / Murphy, Enda (2017): What is privatization? A political economy framework. In: Environment and Planning A: Economy and Space 49/5, 1040-1059.
- Montaner, Josep M. (2023): Lawfare urbano. Ofensiva judicial contra la Barcelona de Ada Colau. Barcelona: Icaria Editorial.
- Obertreis, Julia / Moss, Tim / Mollinga, Peter / Bichsel, Christine (2016): Water, infrastructure and political rule: Introduction to the special issue. In: Water Alternatives 9/2, 168-181.
- Peck, Jamie (2012): Austerity urbanism: American cities under extreme economy. In: City 16/6, 626-655.
- Pellicer, Lluís (2018): Los sindicatos rechazan la consulta sobre la gestión del agua de Colau. In: El País, 9.4.2018. https://elpais.com/ccaa/2018/04/09/catalunya/1523294452_682561.html (letzter Zugriff am 26.7.2024).
- Petitjean, Olivier (2020): The empire strikes back: Corporate responses to remunicipalisation. In: Satoka Kishimoto / Lavinia Steinfors / Olivier Petitjean (Hg.), The future is public. Towards democratic ownership of services. Amsterdam/Paris: Transnational Institute, 165-176.
- Petitjean, Olivier (2022): Veolia and Suez. The new face of the private water giants. <https://publicservices.international/resources/news/veolia-y-suez-la-nueva-cara-de-los-gigantes-privados-del-agua?id=12766&lang=en> (letzter Zugriff am 26.7.2024).
- Pierson, Paul (2000): Increasing returns, path dependence, and the study of politics. In: American Political Science Review 94/2, 251-267.

Der geplatzte Traum vom öffentlichen Wasser

- Popartan, Lucia A. / Ungureanu, Camil (2022): The political ecology of water memory: Contesting narratives of past hydraulic infrastructures in Barcelona (2015-2021). In: *Political Geography* 96. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2022.102596>.
- Popartan, Lucia A. / Ungureanu, Camil / Velicu, Irina / Amores, Maria / Poch, Manuel (2020): Splitting urban waters: The politicisation of water in Barcelona between populism and anti-populism. In: *Antipode* 52/5, 1413-1433.
- Recacha, Victor (2022): Agbar reivindica que el debate del agua es el de garantizar el servicio a los hogares vulnerables. In: *Crónica Global*, 24.5.2022. https://cronicaglobal.elespanol.com/business/20220524/agbar-reivindica-el-garantizar-servicio-hogares-vulnerables/674932608_0.html (letzter Zugriff am 1.8.2025).
- Reig, Monica / Gasco-Hernandez, Mila / Esteve, Marc (2021): Internal and external transparency in public-private partnerships – the Case of Barcelona’s water provision. In: *Sustainability* 13/4. <https://doi.org/10.3390/su13041777>.
- Rincón, Reyes / Cordero, Dani (2019): El Supremo avala la empresa creada por Agbar y el Área Metropolitana de Barcelona para el abastecimiento de agua. In: *El País*, 20.11.2019. https://elpais.com/economia/2019/11/20/actualidad/1574246996_022301.html (letzter Zugriff am 26.7.2024).
- Sanchez, Pablo / Jakob, Christine (2015): Remunicipalisation and workers: Building new alliances. In: Satoka Kishimoto / Olivier Petitjean / Emanuele Lobina (Hg.), *Our public water future. The global experience with remunicipalisation*. Amsterdam/Paris: Transnational Institute, 76-84.
- Solé Altimira, Oriol (2021): Agbar denuncia a Colau ante el Tribunal de Cuentas por el intento de municipalizar el agua. In: *El Diario*, 19.4.2021. https://www.eldiario.es/catalunya/agbar-denuncia-colau-tribunal-cuentas-municipalizar-agua_1_7834996.html (letzter Zugriff am 26.7.2024).
- Subirats, Joan (2016): El poder de lo próximo: Las virtudes del municipalismo. Madrid: Catarata.
- Sultana, Farhana / Loftus, Alex (2015): The human right to water: Critiques and condition of possibility. In: *WIREs Water* 2/2, 97-105.
- Swyngedouw, Erik (2004): *Social power and the urbanization of water: Flows of power*. Oxford: Oxford University Press.
- Thompson, Matthew (2021): What’s so new about new municipalism? In: *Progress in Human Geography* 45/2, 317-342.
- Tirado-Herrero, Sergio (2018): *Indicadores municipales de pobreza energética en la ciudad de Barcelona*. Barcelona: RMIT Europe.
- Turri, Vanessa (2022a): Remunicipalisation of water services in Europe. Comparative study of the Neapolitan and Parisian cases. In: *Water Policy* 24/12, 1842-1858.
- Turri, Vanessa (2022b): Understanding European drinking water services remunicipalisation: A state of literature analysis. In: *Cities* 120. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103437>.
- Varo, Anaïs (2018): Participación y gestión local del agua en la Catalunya urbana: Una mirada crítica. In: *WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers* 5/1, 42-67.
- Villoria, Manuel / Navarro, Carmen / Panyo Puey, Esther (2020): The re-municipalization of water management in Spain: Legal barriers against successful narratives. In: *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 76, 107-144.
- Vollmer, Lisa (2017): Keine Angst vor Alternativen. Ein neuer Munizipalismus. über den Kongress „FearlessCities“, Barcelona 10./11. Juni 2017. In: *sub|urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 5/3, 147-156.
- Wegmann, Vera (2021): *Daseinsvorsorge und Rekommunalisierung. Eine Handreichung*. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- Wixforth, Susanne / Schuckmann, Leonhard (2020): Wasser – Gemeinschaftsgut oder doch Industriekapital? In: *WSI-Blog Work on Progress*, 3.2.2020. <https://www.wsi.de/de/blog-17857-21177.htm> (letzter Zugriff am 26.7.2024).

- Wollmann, Hellmut (2013): Öffentliche Dienstleistungen zwischen municipalem und privatem Sektor – „Comeback“ der Kommunen? In: Martin Kronauer / Walter Siebel (Hg.), *Polarisierte Städte. Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik*. Frankfurt: Campus, 233-271.
- Yoon, Hyerim / Sauri, David / Domene, Elena (2019): The water-energy vulnerability in the Barcelona metropolitan area. In: *Energy and Buildings* 199, 176-189.
- Zelik, Raul (2018): *Spanien. Eine politische Geschichte der Gegenwart*. Berlin: Bertz + Fischer.
- Zimmermann, Clemens (2018): Antwerpen 1550-1600: Abbruch oder Verengung eines Entwicklungspfades? In: *MSG – Moderne Stadtgeschichte* 49/2, 31-43.

Interviews

- Angestellte von Agbar (2023): Die interviewte Person möchte aufgrund der politischen Brisanz des Themas anonym bleiben.
- Basteiro, Lluís – BeC (2021): Direktor des Rates für Wasser und Energie in der Stadtverwaltung von Barcelona (2015-2019).
- Gornés, Enrique – BeC (2021): Politischer Berater der Stadtregierung für Klimanotfälle und Rekommunalisierung (2019-2023).
- Pons, Barbara – PSC (2022): Städtische Beauftragte für die Nachhaltigkeitsagenda (Agenda 2030) der Stadt Barcelona (2022-2023).

The shattered dream of public water. Why Barcelona failed to municipalise its water infrastructure

While academic interest in the (re-)municipalisation of urban water infrastructures has grown in recent decades, unsuccessful cases have remained largely unexamined. This article investigates the failed attempt to municipalise water and wastewater services in Barcelona under the progressive city government of Barcelona en Comú (2015-2023). Despite promising political conditions under a municipalist city government and strong support from social movements, the project could not be realised. The article is based on the thesis that strong inertial forces of private-sector logics are at work in the urban water sector, which are conditioned by historical developments, institutional arrangements, and power constellations. The article identifies technical, ownership-related, discursive, and legislative stabilisation mechanisms that secure the position of the private water provider. Furthermore, it argues for paying more attention to the failures of progressive urban projects as analytically insightful constellations of urban power relations, in order to draw concrete conclusions for the design of future projects.