

Privatisierung im Wassersektor

**Entwicklungshilfe für transnationale
Wasserkonzerne -
Lösung der globalen Wasserkrise?**

Uwe Hoering



weed

**Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung
World Economy, Ecology & Development**

IMPRESSUM

Privatisierung im Wassersektor

Entwicklungshilfe für transnationale Wasserkonzerne - Lösung der globalen Wasserkrise?

ISBN: 3-9806757-8-5

Herausgeber:

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED)

Büro Bonn:

Bertha-von-Suttner-Platz 13, D-53111 Bonn

Tel.: +49 - (0)228 - 766130

Fax: +49 - (0)228 - 696470

Büro Berlin:

Am Köllnischen Park 1, D-10179 Berlin

Tel.: +49 - (0)30 - 27586-321/322

Fax: +49 - (0)30 - 27586-329

E-Mail: weed@weedbonn.org

Internet: <http://www.weedbonn.org>

Autor: Uwe Hoering

Layout: Richard Fritz

Preis: € 5,00 (zzgl. Versandkosten)

Bonn, November 2001

INHALT

Seite

Zusammenfassung und Empfehlungen	3
Einleitung	7
1. Die Wasserkrise	7
2. Neue Partnerschaften	10
3. Die Privatisierung des Wassersektors - die globalen Akteure	12
3.1. Die internationale Entwicklungszusammenarbeit.....	12
3.2. Der Staat - halb zog sie ihn, halb sank er hin.....	13
3.3. Die Global Players.....	16
3.4. „Generalstab für Wasserbewirtschaftung“.....	17
3.5. Dienstleistungsverhandlungen der WTO.....	18
3.6. Steigbügelhalter.....	18
4. Die Umsetzung der Privatisierung im Wassersektor	
Erfahrungen - Analyse - Bilanz	18
4.1. Die Städte im Visier.....	19
4.2. Neue zusätzliche Finanzmittel.....	20
4.3. Effizienzsteigerungen.....	21
4.4. Zugang - Wasser für die Armen.....	22
4.5. Eiertanz - Sozial verträgliche Preise.....	23
4.6. Mogelpackung Kostendeckung.....	25
4.7. Regulierung - David gegen Goliath.....	25
4.8. „And the winner is...“.....	26
5. Das „deutsche Modell“ - eine Alternative?	27
5.1. Entwicklungspartnerschaft.....	28
5.2. Global Players - Made in Germany.....	28
5.3. PPP-Projekte.....	30
5.4. Eine erste Bilanz.....	31
6. Das Kuckucks-Prinzip	33
6.1. Öffentlicher Sektor und kommunale Versorgung.....	33
6.2. Basisorientierte Lösungen.....	35
6.3. Das Kuckucks-Prinzip.....	35
Privatisierung im Wassersektor - 10 Mythen	37
Literatur	38
Serviceteil	40

Abkürzungen

ADB	Asiatische Entwicklungsbank
AfDB	Afrikanische Entwicklungsbank
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BOT	Built-Operate-Transfer
BWI	Berlinwasser International
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
EBRD	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
EIB	Europäische Investitionsbank
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GATS	Abkommen über Handel mit Dienstleistungen
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GWP	Global Water Partnership
IWF	Internationaler Währungsfonds
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
NGO	Nichtregierungsorganisation
PPP	Public-Private-Partnership/Öffentlich-Private-Partnerschaft
PSI	Internationaler Gewerkschaftsdachverband des Öffentlichen Sektors
PSP	Private Sector Participation/Beteiligung des privaten Sektors
TNCs	Transnationale Konzerne
UN	Vereinte Nationen
UNESCO	UN-Organisation für Bildung, Wissenschaft und Kultur
UNICEF	UN-Kinderhilfswerk
WCW	World Commission on Water
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WSSCC	Water Supply and Sanitation Collaborative Council
WTO	Welthandelsorganisation
WWC	World Water Council

Zusammenfassung und Empfehlungen

Die Lösung der globalen Wasserkrise wird beim „Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung“ im September 2002 im südafrikanischen Johannesburg eine wichtige Rolle spielen. Viele Regierungen wie auch die multi- und bilaterale Entwicklungszusammenarbeit setzen seit Anfang der neunziger Jahre verstärkt auf die Beteiligung der Privatwirtschaft im Wassersektor in den Ländern des Südens. Gleichzeitig drängen transnationale Dienstleistungskonzerne auf den vielversprechenden neuen Markt. Auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit fördert verstärkt die Privatisierung, wobei sie mit dem „deutschen Modell“ den Entwicklungsländern eine Alternative zur Vorherrschaft der französischen und britischen Konzerne bieten will.

Die Privatisierung im Wassersektor ist allerdings heftig umstritten: Von den Befürwortern wird sie damit gerechtfertigt, dass nur so die Versorgung ärmerer Gebiete und Bevölkerungsgruppen mit sicherem Trinkwasser verbessert werden könne. Kritiker befürchten hingegen, dass die Versorgung mit einem lebenswichtigen Gut Profitinteressen untergeordnet wird, mit negativen Folgen für die Daseinsvorsorge, für Gesundheit und Umwelt.

Das vorliegende Arbeitspapier untersucht, inwieweit die Privatisierungseuphorie und damit die Unterstützung der Versorgungskonzerne durch die Entwicklungszusammenarbeit gerechtfertigt ist. Damit leistet es in einer zentralen Frage, der „Partnerschaft“ von Entwicklungszusammenarbeit und Privatwirtschaft, einen Beitrag zur Auseinandersetzung um die Lösung der Wasserkrise.

Die Krise

Wasser wird knapp. Die lebenswichtige Ressource wird durch Umweltzerstörung, Verschmutzung und übermäßigen Verbrauch weltweit zu-

nehmend zur Mangelware. Nur etwa 2,5 Prozent der Wasservorräte sind Süßwasser, nur ein Bruchteil davon ist als Trinkwasser verfügbar. Der größte Verbraucher ist die Bewässerungswirtschaft mit 70 Prozent, gefolgt von der Industrie mit etwa 20 Prozent und den privaten Konsumenten. 1,1 Milliarde Menschen haben keine ausreichende Trinkwasserversorgung und 2,4 Milliarden keine oder unzureichende sanitäre Einrichtungen, weil der Ausbau der Infrastruktur mit dem Wachstum der Nachfrage, insbesondere in den Städten, nicht mitgehalten hat. Regierungen, Städte und Gemeinden, die zwei Drittel der jährlich 70 bis 80 Milliarden US-Dollar für den Wassersektor aufbringen, kommen ihrer Aufgabe der Daseinsvorsorge in vielen Fällen nicht ausreichend nach, wobei die Ursachen von Überschuldung bis Korruption, von falschen Lösungskonzepten bis zu politischer Einflussnahme reichen.

Der Markt

Mit der Krise gerät der Wassersektor, die „letzte Grenze“ der Privatisierung im Infrastrukturbereich weltweit, zunehmend ins Visier der transnationalen Versorgungskonzerne. Nach Schätzungen der Weltbank müssten die Aufwendungen verdoppelt werden, um bis zum Jahr 2015 eine flächendeckende Wasserver- und Abwasserentsorgung zu erreichen. Zusammen mit den Spekulations- und Handelsmöglichkeiten, die sich mit einer knappen Ware ergeben, eröffnen sich damit für die Transnationalen Konzerne (TNC) vielversprechende Geschäftsaussichten mit dem „Erdöl des 21. Jahrhunderts“.

Hoffnungen

Das Interesse der TNCs am Wassermarkt trifft sich mit der Suche von Regierungen und multi- bzw. bilateralen Entwicklungsorganisationen

nach Problemlösungen. Von einer „Partnerschaft“ mit privaten Investoren erwarten sie dazu einen substantiellen Beitrag: Investitionen, besseres Management und größere Wirtschaftlichkeit. Überschuldete Staatshaushalte sollen von Subventionen und Investitionen entlastet werden. Der Zugang für bislang ausgeschlossene Bevölkerungsgruppen zu sicherem und bezahlbarem Trinkwasser und zur Abwasserentsorgung soll verbessert sowie eine nachhaltige Nutzung der begrenzten Wasserressourcen gesichert werden.

Privatisierung

Als eine Voraussetzung für eine Beteiligung der Privatwirtschaft an der Versorgung im Wassersektor, die bislang meist in den Händen von Regierungen, Städten und Gemeinden liegt, müssen Regierungen und Entwicklungszusammenarbeit tiefgreifende Strukturreformen durchführen. Der Staat soll sich weitgehend auf die Schaffung von Rahmenbedingungen wie Investitionsvoraussetzungen und Regulierung beschränken. Die Monopolstellung der privaten Versorger und die wichtige Rolle, die der Wassersektor für wirtschaftliche Entwicklung, Gesundheit und Umweltschutz spielt, machen Kontrolle und Regulierung der beteiligten Unternehmen zu einer besonderen Herausforderung. Dabei stehen sich in der Regel mächtige, global operierende Konzerne und schwache staatliche Institutionen gegenüber. Wie dieser Gegensatz gelöst wird, entscheidet in erheblichem Maße darüber, ob die Beteiligung der Privatwirtschaft zu einer nachhaltigen Entwicklung beiträgt.

Erfahrungen

Im Zentrum des Arbeitspapiers stehen die bisherigen Erfahrungen mit der Realität dieser „Partnerschaft“ in den Städten des Südens. Die dafür

ausgewerteten Studien, Fallbeispiele sowie eigene Recherchen zeigen u.a.:

- ◆ Das Argument, dass die Privatwirtschaft zusätzliche Investitionen in größerem Umfang leistet, ist nicht haltbar. Der Löwenanteil an Aufwendungen kommt nach wie vor vom Staat bzw. von multi- und bilateralen Entwicklungsbanken und -organisationen. Das finanzielle Risiko trägt damit nicht das beteiligte Unternehmen, sondern Regierungen und Gemeinden der Entwicklungsländer. Durch die Neuaufnahme von Krediten für den Wassersektor drohen langfristig neue Schulden. Von einer Entlastung des Staatshaushalts kann hier kaum die Rede sein.
- ◆ In einer Reihe von Städten wurde die Versorgung ausgebaut, der Gebühreneinzug, die Wasserqualität und der Kundendienst wurden verbessert. Vielfach handelt es sich dabei jedoch um die „niedrig hängenden Früchte“. An größeren Investitionen in nicht unmittelbar profitable Bereiche wie den Ausbau der Versorgung ärmerer Stadtgebiete oder in einen langfristigen Ressourcenschutz haben die Transnationalen Konzerne wenig Interesse.
- ◆ Die geringen Erfolge bei der Ausweitung der Infrastruktur in ärmere Gebiete sind umso dramatischer, als hier aufgrund des raschen städtischen Wachstums der zukünftig größte Bedarf bestehen wird.
- ◆ Der Spagat zwischen sozial vertäglichen Preisen und einer Kostendeckung, wie sie die Entwicklungszusammenarbeit fordert, gelingt nicht: entweder müssten die Preise erheblich steigen, worunter insbesondere ärmere Bevölkerungsgruppen leiden würden, oder die Versorgung muss auch weiterhin stark subventioniert werden.
- ◆ Regulierungsbehörden werden schleppend aufgebaut und bleiben institutionell zu schwach, um die TNCs wirksam zu kontrollieren und zu regulieren. Eine Regulie-

rung erfolgt am ehesten bei der Preisgestaltung.

Gewinner und Verlierer

Von wirtschaftlicher Liberalisierung und Privatisierung haben bislang vor allem die TNCs profitiert. Ihnen eröffnet sich der Zugang zu einem vielversprechenden, hochprofitablen Zukunftsmarkt, der weit über die reine Wasserversorgung und Abwasserentsorgung hinausgeht und perspektivisch den gesamten kommunalen Dienstleistungssektor umfasst.

Regierungen, Städte und Gemeinden können durch die Privatisierung von Versorgungsbetrieben und Aufgaben kurzfristig ihre Haushalte entlasten - langfristig verschulden sie sich weiter. Außerdem haben sie die Kontrolle über ein wesentliches Element der Daseinsvorsorge und eine grundsätzliche Ressource für Ernährung, wirtschaftliche Entwicklung und Gesundheit abgegeben.

Ähnlich ambivalent ist die Bilanz bei der Versorgung der Bevölkerung mit Wasser und sanitären Einrichtungen zu erschwinglichen Preisen. Hier sichern sich die Versorgungsunternehmen die rentablen „Filetstücke“, direkt oder indirekt subventioniert durch Staat und Entwicklungszusammenarbeit. Regierungen, Gemeinden und Selbsthilfe-Organisationen müssen sehen, wie sie die übrigen, nicht gewinnbringenden Bereiche versorgen.

Bilanz

Die Studie zeigt damit, dass entwicklungspolitischer Aufwand und Ertrag bei der Beteiligung der Privatwirtschaft im Wassersektor auseinanderfallen: Während die Entwicklungszusammenarbeit und Regierungen weitreichende Strukturveränderungen durchführen und erhebliche Anstrengungen unternehmen, um den „Global Players“ die Beteiligung schmackhaft zu machen, sind die Ergebnisse in zentralen, entwicklungspolitisch wichtigen Bereichen wie dem Zugang für ärmere Bevölkerungsgruppen und Ressourcenschonung mager. Zudem können Verteilungsdisparitäten und damit -konflikte

vergrößert werden: Das Wasser fließt dorthin, wo das Geld ist.

Das „deutsche Modell“

Ausführlich untersucht das Arbeitspapier das „deutsche Modell“ einer Privatisierung im Wassersektor. Mit zwischen 600 und 800 Mio. DM im Jahr ist Deutschland nach Japan zweitgrößter bilateraler Geber im Wasserbereich. Seit Mitte der neunziger Jahre sucht die Entwicklungspolitik die „Entwicklungspartnerschaft“ mit der Privatwirtschaft, womit sie nicht nur entwicklungspolitische Ziele wie Armutsminderung und Umweltschutz fördern, sondern auch die Stärkung deutscher Konzerne auf dem Weltmarkt unterstützen will. Mit erheblichen Subventionen und Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit ist es ihr gelungen, mit deutschen „Global Players“ wie *AquaMundo* und *Berlinwasser International* eine Anzahl von *Public-Private-Partnership*-Projekten im Wassersektor zu realisieren. Da die Vorhaben erst seit kurzem laufen, liegen bisher wenig Erfahrungen vor. Der Ansatz unterscheidet sich allerdings kaum von der herkömmlichen Praxis, so dass eine bessere Bilanz unwahrscheinlich ist.

Alternativen

Da der Privatsektor nach wie vor keine überzeugenden sozialen Lösungen für die Versorgung der städtischen und ländlichen Armen mit Trinkwasser und Abwasserversorgung anzubieten hat, kommt dem öffentlichen Sektor für diese Aufgaben eine hohe Verantwortung zu. Der öffentliche Sektor ist in vielen Fällen besser als sein Ruf, dennoch besteht hier Reformbedarf, um die Mängel, die bislang die Arbeit vieler öffentlicher Versorgungsunternehmen beeinträchtigen, zu beseitigen und sein Potential für eine umfassende Lösung der Wasserkrise (besseres Gesamtmanagement, kostengünstigere Lösungen, Kontrolle durch Öffentlichkeit und gewählte Vertretungen, usw.) zu nutzen.

Zweitens sind basisorientierte, einfache und angepasste Lösungen unter Beteiligung von Bevölkerung

und Nutzergruppen wie Frauengruppen, etc. notwendig. Sie sind in der Regel kostengünstiger und nachhaltiger als Lösungskonzepte privater, aber auch öffentlicher Versorgungsunternehmen.

Das Kuckucksprinzip

Da man Geld nicht zweimal ausgeben kann, fehlen für diese alternativen Ansätze allerdings die Finanzierungschancen:

- ◆ Die öffentlichen Gelder und Kredite, die zur Förderung und Subventionierung von Projekten mit privater Beteiligung fließen, fehlen den öffentlichen Versorgern bzw. den Regierungen, um unproduktive Aufgaben wie den Aufbau von Regulierungsbehörden

durchzuführen. Der öffentliche Sektor hat wenn überhaupt nur sehr beschränkten Zugang zum privaten Kapitalmarkt.

- ◆ Die Überlassung der rentablen „Filetstücke“ im Wassersektor an die privaten Unternehmen verbaut öffentlichen Versorgern zudem die Möglichkeit, durch Einnahmen aus diesen Bereichen und Quersubventionierung die verbleibenden „Zuschussbereiche“ zu finanzieren. Sie haben die Wahl zwischen Pest und Cholera, zwischen höheren Preisen gerade für die schwächeren Bevölkerungsgruppen und einer weiteren Vernachlässigung dieser Bereiche.
- ◆ Eine einmal durchgeführte Privatisierung ist zudem nur noch

schwer wieder rückgängig zu machen, wenn sie sich als Fehlschlag oder Fehlentwicklung herausstellt.

Damit verbaut sich die Entwicklungszusammenarbeit selbst die Möglichkeiten für eine umfassende, gerechte und nachhaltige Lösung der Wasserkrise. Die TNCs, gefüttert mit Entwicklungsgeldern, drängen andere Akteure und Alternativen aus dem Nest. Mit Konzernen, die nur an den „Rosinen“ interessiert sind und öffentlichen Versorgern, die kein Geld haben, lastet im Endeffekt ein großer Teil der Lösung der Wasserkrise auf den basisorientierten Initiativen von Nichtregierungsorganisationen oder Selbsthilfe-Ansätzen, das heißt auf den Armen selbst.

Empfehlungen für eine Reform des Wassersektors

Eine umfassende Reform des Wassersektors in den Entwicklungsländern ist notwendig, um die Wasserkrise zu lösen, die Ressourcen nachhaltig zu nutzen und das Recht auf Wasser dauerhaft zu sichern.

Leitziel dabei sollte das *Recht auf sauberes Trinkwasser* als Teil des Menschenrechts auf Nahrung sein. Die rein ökonomische Bestimmung von Wasser als „Wirtschaftsgut“ steht in der Gefahr, dieses grundlegende Recht auszuhebeln.

Im Rahmen der WTO-Verhandlungen muss eine ausreichende Versorgung mit Wasser als Grundvoraussetzung für eine menschenwürdige Entwicklung anerkannt werden, und nationale Ausnahmeregelungen müssen für den Schutz des Wassers und der Regulierung des Wassersektors zugelassen sein.

Zu dieser Reform gehört eine *Restrukturierung des öffentlichen Sektors*, um sein Potential (Gesamtmanagement, kostengünstige Lösungen, Transparenz und öffentliche Kontrolle) zur Geltung zu bringen.

Angesichts der Vielschichtigkeit der Probleme im Wassersektor müssen die *Regulierungsmöglichkeiten* auf unterschiedlichen Ebenen gestärkt werden, um eine umfassende, an den Bedürfnissen der Nutzer und der Umwelt orientierte Reform des Wassersektors zu erreichen. Einbezogen werden müssen sowohl staatliche und autonome Institutionen als auch gesellschaftliche Gruppen und Organisationen.

Die Reform der rechtlichen, institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen sollte nicht wie bisher vorrangig am Ziel der Beteiligung des Privatsektors orientiert sein. Stattdessen sollten Regierungen und die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit die Voraussetzungen für durchgreifende Reformen des öffentlichen Sektors und Spielräume für basisorientierte Lösungen schaffen. Erst wenn wirksame *Regulierungsmechanismen* aufgebaut sind, sollte entschieden werden, welche Rolle der private Sektor, insbesondere die internationalen Kon-

zerne, überhaupt oder komplementär übernehmen kann.

Basisorientierte, selbstbestimmte Lösungen unter Beteiligung der Nutzer sind notwendig. Ohne sie ist eine dauerhafte Lösung der Wasserkrise nicht möglich. Die ausreichende Finanzierung für solche Lösungsansätze muss sichergestellt werden.

Forderungen an die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit

Die multi- und bilaterale Entwicklungszusammenarbeit muss ihre Fixierung auf den privaten Sektor, die de facto einer Wirtschaftsförderung transnationaler Konzerne gleichkommt, aufgeben. Stattdessen sollte sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten Regierungen und Nutzer dabei unterstützen, eigene, angepasste Lösungen für die Wasserkrise, die an bestehenden Institutionen, Organisationen und Traditionen ansetzen, zu entwickeln.

Eckpunkte für eine Reform

- ◆ Dringend notwendig ist eine umfassende, unabhängige Bestandsaufnahme bisheriger Privatisierungserfahrungen im Wassersektor und eine Analyse möglicher Alternativen im öffentlichen/kommunalen Bereich und durch Basisinitiativen.
- ◆ Angesichts der negativen Erfahrungen mit der Beteiligung privater Unternehmen darf die Öffnung des Wassersektors nicht zu einer Konditionalität für die Entwicklungszusammenarbeit im Wassersektor gemacht werden.
- ◆ Soll das Recht auf Zugang zu Wasser für alle gesichert werden, muss die Entwicklungspolitik von der Illusion Abschied nehmen, dass im Wassersektor der Entwicklungsländer in absehbarer Zeit auf Subventionen verzichtet werden kann. Anstatt wie bislang die transnationalen Konzerne zu fördern, sollten Subventionen eigenständigen, angepassten und partizipativen Lösungen zur Versorgung der städtischen und ländlichen Armen zugute kommen.
- ◆ Vorrang müssen kostengünstige, angepasste und innovative Lösungen haben, die keine verstärkte Abhängigkeit von ausländischem Geld, Know-how oder Märkten bringen.
- ◆ Unter den Bereichen, die größere Priorität bekommen müssen, steht an erster Stelle die sanitäre Versorgung, weil sonst das Ziel, sauberes Trinkwasser für alle bereitzustellen, nicht erreicht werden kann. Auch hierbei ist angepassten, kostengünstigen Lösungen der Vorzug zu geben.
- ◆ Da der Wasserpreis als Lenkungsinstrument für den Bedarf und den Verbrauch nur sehr beschränkte und sozial bedenkliche Wirkungen haben kann, müssen andere Lösungen gefunden werden. Wie im Energiesektor müssen auch im Wassersektor wo immer möglich Effizienz steigern und Verbrauch mindernde Lösungen (*Demand Side Management*) Vorrang bekommen.
- ◆ Ohne Transparenz und eine informierte, organisierte Öffentlichkeit kann die Wasserversorgung nicht wirksam reorganisiert werden. Das bedeutet auch, dass die Konditionen bestehender Verträge mit dem Privatsektor, die die Situation und Handlungsmöglichkeiten in vielen Ländern bzw. Städten langfristig festlegen, gegenüber Parlamenten und der Öffentlichkeit offengelegt werden müssen.
- ◆ Lokale Rechte, Möglichkeiten zu Partizipation und Organisation müssen anerkannt werden, da sie die Voraussetzung für funktionierende Alternativen sind.

Wenn die Entwicklungspolitik glaubwürdig ihren Anspruch auf eine nachhaltige Entwicklung einlösen will, muss sie sich für eine grundlegend andere Wasserpolitik einsetzen. Dabei muss sie die Versorgung gerade der städtischen und ländlichen armen Bevölkerungsgruppen mit sauberem Trinkwasser und den Schutz der Umwelt ins Zentrum ihrer Strategien und ihrer finanziellen Unterstützung rücken.

Einleitung

Das Ausmaß der „Wasserkrise“ und die begrenzten Erfolge früherer Lösungsanstrengungen wie der UN-Wasserdekade (1981 bis 1990) machen die Suche nach neuen, umfassenden Lösungskonzepten notwendig. Viele Regierungen wie auch die multi- und bilaterale Entwicklungszusammenarbeit setzen dabei seit Anfang der neunziger Jahre verstärkt auf die Beteiligung der Privatwirtschaft im Wassersektor in den Ländern des Südens. Gleichzeitig drängen transnationale Dienstleistungskonzerne auf die Märkte. Das Konzept ist, dass der Staat die Versorgung weitgehend privaten Unternehmen überlässt und sich darauf beschränkt, den Markt zu bereiten und zu regulieren. Dafür muss er zum einen günstige Rahmenbedingungen für die Beteiligung privater Investoren schaffen, zum anderen übergreifende Anforderungen wie den Zugang zu Wasser für alle, Wasserqualität und den Umwelt- und Ressourcenschutz sicherstellen.

Dieser Restrukturierung des Wassersektors weltweit liegt ein doppelter Paradigmenwechsel zugrunde: die herkömmliche Zweierbeziehung von Regierungen aus Industrie- und Entwicklungsländern in der Entwicklungszusammenarbeit wird um einen neuen Partner - private Investoren - erweitert. Parallel dazu wird die Ressource Wasser von einem Gemein-

schaftsgut umdefiniert zum „Wirtschaftsgut“, und damit die öffentliche Kontrolle über den Zugang zu Wasser und perspektivisch die Ressource Wasser selbst in Privateigentum überführt. Dies stellt eine bedeutende politische und wirtschaftliche Weichenstellung dar mit weitreichenden sozialen, ökologischen und kulturellen Dimensionen.

Um diese Restrukturierung des Wassersektors in den Ländern des Südens zu ermöglichen, setzt die multi- und bilaterale Entwicklungszusammenarbeit erhebliche Ressourcen ein.

Zentrale Fragestellung dieser Studie ist, welchen Beitrag private Investoren zur Lösung der Wasserkrise leisten und ob dieser Beitrag die umfangreiche Unterstützung durch öffentliche Mittel der Entwicklungszusammenarbeit rechtfertigt.

Nach einem kurzem Problemaufriß der Wasserkrise (Kapitel 1) und einem Überblick über die Erwartungen an eine Privatisierung im Wassersektor (Kapitel 2) wird in Kapitel 3 die Umsetzung des Privatisierungskonzepts (Private-Sector-Participation, PSP) im Wassersektor und ihre wichtigsten Akteure dargestellt. In Kapitel 4 werden dann die bisherigen Erfahrungen mit der Privatisierung im städtischen Wassersektor aufgearbeitet.

Bislang konzentrierte sich die Beteiligung des privaten Sektors an der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung weitgehend auf die großen Städte, weil hier die günstigsten Investitions- und Durchführungsbedingungen bestehen. In ländlichen Gebieten, wo der unmittelbare Handlungsbedarf noch größer ist als in den Städten, steckt dagegen die Privatisierung gänzlich in den Anfängen. Deshalb ist das Vorgehen privater Unternehmen im städtischen Bereich derzeit paradigmatisch für die Strategien und Prinzipien transnationaler Dienstleistungskonzerne und die Regulierungsmöglichkeiten des Staates. Entsprechend haben die Bestandsaufnahme und Auswertung dieser Investitionen und Aktivitäten einen hohen Aussagewert für die Beteiligung der Privatwirtschaft an der Lösung der Wasserkrise insgesamt.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat sich erst relativ spät auf die Privatisierung im Wassersektor verlegt. Auch wenn bislang wenig Erfahrungen und Ergebnisse vorliegen, wird ihr Ansatz der „Public-Private-Partnership“ und seine bisherige Umsetzung am Beispiel von zwei Projekten in die folgende Analyse einbezogen (Kapitel 5). Im abschließenden Kapitel 6 wird dann die Bedeutung des PSP-Konzepts für die Lösung der Wasserkrise diskutiert.

1. Die Wasserkrise

Die derzeit viel thematisierte „Wasserkrise“ lässt sich durch sechs zentrale „V-Aspekte“ kennzeichnen: Die *Vorräte* an Süßwasser sind begrenzt, ihre *Verteilung* ist äußerst ungleich, die *Verschwendung* in vielen Bereichen hoch, dazu kommt eine gravierende *Verschmutzung*. Diese insgesamt schlechte *Verwaltung* einer begrenzten Ressource führt zu einer dramatischen *Verknappung* des lebenswichtigen Guts.

Wasser ist keineswegs im Überfluss vorhanden. Der weitaus größte Teil der Wasservorräte der Erde ist Salzwasser. Nur etwa 2,5 Prozent der Wasservorräte sind Süßwasser, nur ein Bruchteil davon ist als Trinkwasser verfügbar. Gleichzeitig steigt die Nachfrage rapide, mehr als doppelt so schnell wie die Bevölkerung.

Zudem sind diese Vorräte geographisch sehr ungleich verteilt: Während die meisten Industrieländer in „wasserreichen“ Gebieten liegen,

sind viele Regionen des Südens „wasserarm“. Aber auch wirtschaftliche und technologische Unterschiede führen dazu, dass das Wasser vielfach sehr ungleich verteilt ist: So liegt zum Beispiel der tägliche Wasserverbrauch je Einwohner in Südkalifornien bei über 3.000 Litern, in Mitteleuropa bei 300, während ein Sahel-Bewohner im Schnitt nur 30 Liter zur Verfügung hat (Enquete-Kommission 2001b, 92).

Um den wachsenden Bedarf zu decken, wurde bereits nahezu jeder Fluss der Erde durch große Staudämme gestaut, Kanäle transportieren das Wasser über Hunderte von Kilometern in die Metropolen oder Bewässerungsgebiete, immer tiefere Brunnen werden gebohrt, um neue Grundwasserreserven zu erschließen. Der größte Verbraucher ist die Bewässerungswirtschaft mit einem Anteil von 70 Prozent, gefolgt von der Industrie mit etwa 20 Prozent und den privaten Konsumenten.

Für Swimmingpools und Golfplätze, in der Landwirtschaft und der Industrie - vielfach ist der Umgang mit der begrenzten Ressource verschwenderisch und ineffizient. Gleichzeitig werden Flüsse, Seen und das Grundwasser durch industrielle und städtische Abwässer, durch Schwermetalle und Krankheitskeime, durch Agrargifte und Kunstdünger verunreinigt. Ebenfalls führt die Zerstörung der natürlichen Wasserkreisläufe durch Abholzung, Bodendegradierung und Klimaveränderungen dazu, dass in den betroffenen Regionen die Verfügbarkeit von Wasser drastisch zurückgeht.

Prognosen wie jüngst vorgestellt beim Stockholmer Wassersymposium warnen, dass im Jahr 2025 nahezu ein Drittel der Weltbevölkerung,

2,7 Milliarden Menschen, in Regionen mit schwerer Wasserknappheit leben werden. Besonders bedroht sind große Gebiete in Asien und Afrika. Aber auch in Industrieländern, allen voran den USA, kann der Wasserbedarf in einigen Gebieten nur noch mühsam gedeckt werden.

Die Wasserkrise ist gleichermaßen eine wirtschaftliche, politische, soziale und ökologische Krise. Durch Verknappung und ungleiche Verteilung drohen nicht nur Konflikte um Wasser zwischen verschiedenen Nutzern wie der Landwirtschaft und den Städten, zwischen Regionen oder zwischen Staaten. Während zum Beispiel Agrarwissenschaftler errechnen, dass der Wasserverbrauch in der Landwirtschaft kräftig erhöht werden muss, um die Ernährung sicherzustellen, fordern Umweltschützer, den Wasserverbrauch nachhaltig zu verringern. Die Verknappung gefährdet nicht nur die dauerhafte Versorgung mit sauberem Wasser, sondern auch die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen, Branchen und Ländern, ebenso wie die gesamte Umwelt, wenn der Wasserkreislauf, die Grundlage für Flora und Fauna, dauerhaft und umfassend gestört ist, wenn Flüsse wie der Gelbe Fluss in China, Sümpfe und Seen wie der Aral-See austrocknen.

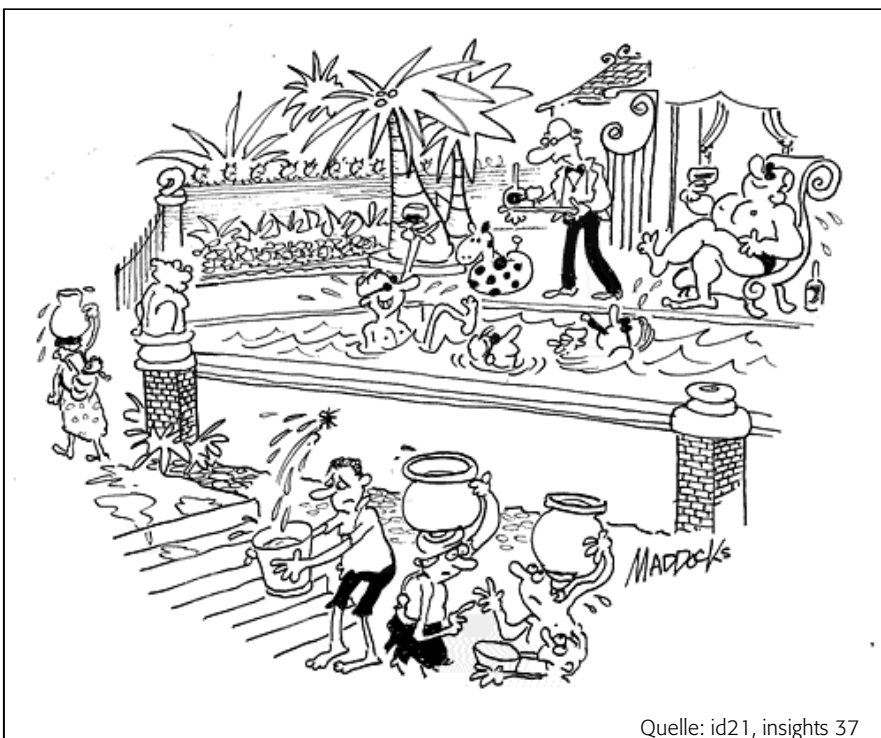
Die Verwaltung des Wassers

Wie beim Hunger in der Welt ist der Hauptgrund für die krisenhafte Situation - von Ausnahmesituationen abgesehen - nicht ein absoluter Mangel. Verantwortlich sind vor allem die Mechanismen, wie mit den vorhandenen Ressourcen umgegangen wird: „Wir verwalten sie einfach zu schlecht“, meint William Cosgrove, Vize-Präsident des Weltwasserrates.

Aufgrund der Vorstellung von Wasser als einem öffentlichen Gut, das gemeinschaftlich verwaltet und von dessen Nutzung niemand ausgeschlossen werden darf, liegt die Verantwortung für die Wasserversorgung bislang überwiegend in den Händen des Staates, der Gemeinden oder - insbesondere in ländlichen Gebieten - lokaler Gruppen oder Institutionen. In den meisten Industrie- und Entwicklungsländern gehört der Wassersektor zum Kernbereich staatlicher Daseinsvorsorge für alle. Um den Einfluss privater, gewinnorientierter Interessen auf dieses wichtige Lebens- und Produktionsmittel zu verhindern, waren der Privatisierung von Wasser und des Zugangs zu Wasser bisher in vielen Ländern enge Grenzen gesetzt.

Milliarden flossen in den vergangenen Jahrzehnten in den Entwicklungsländern in den Wassersektor: zwei Drittel wurden für den Bau von Staudämmen und Bewässerungsprojekten ausgegeben, ein Drittel für Trinkwasserversorgung und sanitäre Einrichtungen in den ländlichen Gebieten und den Städten. Den Löwenanteil der Investitionen, die derzeit jährlich 70 bis 80 Milliarden US-Dollar betragen, brachten die Regierungen, Städte und Gemeinden auf, 12 Prozent die Entwicklungszusammenarbeit, etwa ein Viertel stammt aus privaten Quellen¹, vom Hausbesitzer bis zum multinationalen Wasserkonzern.

Vorrang hatten in den ländlichen Regionen dabei zumeist die indus-



Quelle: id21, insights 37

¹ Bruno Wenn, KfW, Anhörung der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft am 18.Juni in Berlin, im weiteren zitiert als: Anhörung Enquete-Kommission

trielle Landwirtschaft, in den Städten die Geschäftsviertel und wohlhabenderen Wohngegenden. Modell für die städtische Wasserversorgung standen die Industrieländer, wo der Ausbau und die Instandhaltung des Versorgungssystem sehr kostenaufwendig ist. Aus sozialen, wirtschaftlichen und politischen Gründen wurde der Wasserpreis in den Entwicklungsländern jedoch meist so niedrig gehalten, dass die Kosten von Staat, Städten und Gemeinden nicht gedeckt waren.

Doch Ausbau und Instandhaltung hielten vielfach nicht Schritt mit dem Wachstum von Bevölkerung und Städten, mit steigender Nachfrage und wachsenden Kosten. Übersuldeten Regierungen und Stadtverwaltungen fehlte dafür das nötige Geld, aus undichten Leitungen versickert das kostbare Nass im Boden, Abwässer verunreinigen Flüsse und Grundwasser. Missmanagement, Korruption und eine niedrige Zahlungsmoral, insbesondere von Behörden und anderen Großabnehmern, verschlimmern die Situation.

Die Folgen tragen insbesondere die ärmeren Bevölkerungsgruppen. So leiden nach wie vor Millionen Menschen in den ländlichen Gebieten unter unzureichender Wasserversorgung und menschenunwürdigen sanitären Verhältnissen. Die meisten Bewohner der Armensiedlungen, die in den vergangenen Jahrzehnten in den Städten des Südens entstanden sind, sind nach wie vor auf Brunnen und Pumpen, die verunreinigtes Grundwasser liefern, auf verschmutzte Kanäle oder auf private Tankwagen angewiesen. Oft zahlen sie überhöhte Preise an private Wasserlieferanten und Besitzer von Brunnen.

- ◆ Nach Schätzung von WHO und UNICEF leben 1,1 Milliarde Menschen ohne ausreichende Trinkwasserversorgung, mindestens 170 Millionen davon in den Städten von Afrika, Asien und Lateinamerika.
- ◆ Ende der achtziger Jahre hatten 1,7 Milliarden Menschen keine oder nur unzureichende sanitäre Einrichtungen, heute liegt ihre

Zahl nach Angaben von WHO und UNICEF bei 2,4 Milliarden, davon zwei Milliarden auf dem Land (Assessment 2000).

- ◆ Schätzungsweise fünf Millionen Menschen sterben jährlich an Krankheiten, die durch verschmutztes Trinkwasser mitverursacht sind. Das ungelöste Abwasserproblem gilt daher auch als die „Achillesferse“ der Wasserversorgung.

Vor allem in den Städten wird der Bedarf weiter steigen: Dort werden voraussichtlich im Jahr 2025 1,7 Mrd. Menschen mehr leben als heute, für die die Versorgung gesichert werden muss.

Der Investitionsbedarf, den Organisationen wie die Weltbank errechnen, ist astronomisch: Um bis zum Jahr 2015 eine flächendeckende Wasserver- und Abwasserentsorgung zu erreichen und damit das Recht auf Zugang zu sauberem Wasser und zu sanitären Einrichtungen einzulösen, müssten die Aufwendungen dafür verdoppelt werden. Insgesamt benötigen die Entwicklungsländer nach Schätzungen der Bank jedes Jahr zusätzliche 60 bis 70 Mrd. US-Dollar für den Wassersektor. Besonders groß ist der Investitionsbedarf für die Abwasserentsorgung, wo der Nachholbedarf größer, Aufwand und Kosten weitaus höher sind als bei der Trinkwasserversorgung.

Reformbedarf

Eine umfassende Reform des Wassersektors ist angesichts dieser Situation unabdingbar, um das Recht auf Wasser für alle dauerhaft zu sichern. Dabei lassen sich zwei große Themenkomplexe unterscheiden:

- ◆ Der Schutz der Ökosysteme und Wasserressourcen: Die begrenzten Ressourcen müssen erheblich besser geschützt und erhalten werden. Dazu gehören umfassende Umweltschutzmaßnahmen ebenso wie wirksame Vorkehrungen gegen Verschmutzung, etwa durch ungereinigte Abwässer, und Einsparungen beim Verbrauch durch effizientere Nutzung und

die Verringerung von Verschwendung und Vergeudung.

- ◆ Ein Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Wassernutzern - Stadt und Land, Landwirtschaft und Natur, Anrainerstaaten von Flüssen und Wassereinzugsgebieten. Dabei muss insbesondere ein bezahlbarer Zugang zu Wasserver- und Abwasserentsorgung für die armen Bevölkerungsgruppen sichergestellt werden, die bislang von den Bemühungen, die Versorgung zu verbessern, am wenigsten profitiert haben.

Notwendig sind dafür aufgrund der Komplexität und Interdependenz der verschiedenen Aspekte der Wasserkrise umfassende, integrierte Lösungen, von Ansätzen an der Basis, etwa durch Wassernutzergruppen, bis hin zu einer globalen Wasserpolitik. Ansetzen müssen sie vorrangig in drei Bereichen:

- ◆ Die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, die trotz einiger Erfolge in den vergangenen Jahrzehnten die Eskalation der Krise nicht verhindern konnten, müssen reformiert werden, die Rolle von öffentlichem Sektor, privaten Unternehmen und Nutzern neu bestimmt und geregelt werden;
- ◆ Die Finanzierung muss gesichert werden, sei es durch neue, zusätzliche Finanzmittel, sei es durch kostengünstigere, innovativere Lösungen, als sie bislang gängige Praxis sind;
- ◆ Die institutionellen und personellen Kapazitäten und Fähigkeiten müssen gestärkt werden, um ein effizientes, nachhaltiges Versorgungssystem zu verwirklichen. Das gilt nicht nur für staatliche Institutionen und Angestellte. Auch Nutzergemeinschaften, Frauen, lokale private Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen und Forschungsinstitutionen, die innovative Technologien entwickeln, und die Gemeinden oder lokalen Selbstverwaltungen müssen in die Lage versetzt werden, sich an der Lösung der Wasserkrise zu beteiligen.

2. Neue Partnerschaften

Die Krise des Wassersektors wird für die global operierenden privaten Wasserkonzerne zur Chance: Der hohe Investitionsbedarf für Instandsetzung und Ausbau der Versorgung eröffnet Investitionsmöglichkeiten, von Gesundheitsgefahren durch unsauberes Trinkwasser profitiert der Mineralwasserabsatz, ein knappes Gut lädt zu Spekulation und grenzüberschreitendem Handel aus wasserreichen in wasserarme Gebiete ein - vorausgesetzt, es besteht eine zahlungskräftige Nachfrage. Längst ist daher das Wasser als das „Erdöl des 21. Jahrhunderts“ ins Visier der transnationalen Versorgungskonzerne geraten.

Das wachsende Interesse der transnationalen Konzerne (TNCs) am Wassersektor trifft sich mit der Suche von Regierungen sowie multi- und bilateralen Entwicklungsorganisationen nach Problemlösungen für den Wassersektor in den Entwicklungsländern. Stichworte dafür sind „Neue Partnerschaften“ oder „Öffentlich-Private-Partnerschaften (PPP)“, die sich als durchgängiger roter Faden durch die Diskussion über die Lösung der Wasserkrise ziehen - die Entwicklungszusammenarbeit nennt so etwas ein „Querschnittsthema“. Gemeint ist damit vor allem eine stärkere Beteiligung des privaten Sektors an der Versorgung. Sie wird zu einem Dreh- und Angelpunkt, um den herum eine Neubestimmung der Wasserpolitik, der Rolle von Staat, beziehungsweise Regierung und Gemeinden, und internationaler Entwicklungszusammenarbeit erfolgt. Dadurch, so die Erwartung, soll ein substanzieller Beitrag zur Lösung der Wasserkrise geleistet werden.

Hoffnungen

Die Hoffnungen auf den Beitrag privater Unternehmen für die Problemlösung im Wassersektor sind hoch gesteckt:

- ◆ Die (Teil-)Privatisierung von staatlichen oder städtischen Versorgern soll die überschuldeten

Haushalte von Investitionen und Subventionen entlasten und Haushaltsmittel für eine Verwendung in anderen Aufgabenbereichen, etwa in Bildung und Gesundheit, frei machen;

- ◆ Private Investitionen sollen durch zusätzliches Kapital die diagnostizierte Finanzierungslücke ausgleichen und damit helfen, die Versorgung für bislang nicht erreichte Bevölkerungsgruppen sicherzustellen;
- ◆ Privates Management, Know-how und Technologietransfer sollen dazu beitragen, Bau und Betrieb von Versorgungseinrichtungen wirtschaftlicher durchzuführen, Wasserverluste zu verringern und moderne Verfahren zu Wasseraufbereitung und Abwasserreinigung einzusetzen und damit auch einen Beitrag zur Ressourcenschonung zu leisten.

Die Privatisierung soll an die Stelle der maroden staatlichen oder kommunalen Zuschussbetriebe florierende Unternehmen treten lassen. So erklärte zum Beispiel Bruno Wenn von der Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW:

„Die Erfahrungen haben gezeigt, dass gerade in Entwicklungsländern die Privatwirtschaft auch im Bereich der traditionellen, als öffentliche Daseinsvorsorge verstandenen Bereitstellung von Infrastrukturdienstleistungen kostengünstiger und effizienter arbeitet als Staatsbetriebe. Hiervon profitieren sowohl die öffentlichen Haushalte, indem sie von der Investitionsfinanzierung entlastet werden, als auch die Kunden durch eine bessere und kostengünstigere Versorgung“.

... eine schwieriges Terrain

Vorbild ist die wirtschaftliche Liberalisierung, Kommerzialisierung und Privatisierung, wie sie seit den achtzi-

ger Jahren zunächst in Wirtschaftsbereichen wie der Industrie, der Stromversorgung oder der Telekommunikation durchgesetzt wurden. Als Teil einer umfassenden Strukturanpassungspolitik soll sich der Staat aus wirtschaftlichen Bereichen weitgehend zurückziehen und darauf beschränken, die Rahmenbedingungen (Investitionsvoraussetzungen, Gesetze, Institutionen oder Regulierungsinstrumente) zu schaffen, die notwendig sind, damit private Unternehmen seine bisherigen Aufgaben gewinnbringend weiterführen. Diese Politik hat dazu beigetragen, dass die ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländer in den neunziger Jahren sprunghaft anstiegen und die stagnierenden Mittel der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit inzwischen um ein Vielfaches übertreffen. Damit ging ein „Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik“² einher: Die Entwicklungszusammenarbeit sucht zunehmend die engere Partnerschaft mit der Privatwirtschaft, um entwicklungspolitische Ziele wie Armutsminderung, Umwelt- und Ressourcenschutz umzusetzen.

Allerdings blieb der Wassersektor bei der Liberalisierung in den Ländern des Südens lange Zeit das „Aschenputtel“. Ein Grund dafür ist, dass er so, wie er historisch in den meisten Ländern strukturiert ist, wenig privates Kapital anzieht, wie Weltbank-Experte John Briscoe konstatiert:

„Der Sektor ist belastet durch eine lange Geschichte zu niedriger Preise, eine politisierte Diskussion über „Grundbedürfnisse“ und die moralische Verpflichtung zu Subventionen, durch hohe Kapitalintensität und lange Rückzahlungsfristen und damit verbundene Risiken“ (zit. in Panos 1998, 6).

Der Wassersektor unterscheidet sich grundlegend von anderen Sektoren,

² Heidemarie Wieczorek-Zeul, Ministerin für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, zit. in Börsen-Zeitung, 24.1.2001

¹ Anhörung Enquete-Kommission

die bislang liberalisiert und privatisiert wurden:

- ◆ aufgrund des „natürlichen Monopols“ ist eine Konkurrenz innerhalb des Versorgungsgebiets nur sehr beschränkt möglich. Anders als beim Strom stößt zum Beispiel eine Durchleitung von Wasser anderer Anbieter auf technische, hygienische und sonstige Schwierigkeiten,
- ◆ die Wasserversorgung ist mit weitreichenden Gesundheits- und Umweltaspekten verbunden, die durch einen privaten Versorger nicht abgedeckt werden,
- ◆ Wasser als Lebensgrundlage und wirtschaftliches Produktionsmittel für die Ernährung verlangt weitreichende Rücksichtnahme auf ärmere Abnehmer, deren Zugang gesichert werden muss,
- ◆ Der Ausbau der Versorgung, insbesondere auch der Abwasserentsorgung, verlangt hohe Investitionen mit langen Amortisationsfristen.
- ◆ Diese hohen Investitionen tragen dazu bei, dass der Wassersektor besonders korruptionsanfällig ist³.

Daher ist die Regulierung der privaten Beteiligung im Wassersektor doppelt wichtig: Sie muss verhindern, dass der private Versorger seine Monopolstellung ausnutzt, zum Beispiel um höhere Preise durchzusetzen. Gleichzeitig muss sie die Einhaltung der weitreichenden Gemeinwohlaufgaben wie ein Zugang für ärmere Bevölkerungsgruppen, Gesundheit, Umwelt- und Ressourcenschutz sicherstellen.

Wasser als „Wirtschaftsgut“

Die Krise im Wassersektor wird inzwischen vielfach auf die überkommene gesellschaftliche Vorstellung von Wasser als einem „Gemeinschaftsgut“, dessen Bereitstellung

³ So gibt es viele Beispiele für Bestechung, Vetternwirtschaft und Korruption. In Frankreich, aber auch in anderen Ländern, gab es zahlreiche Skandale bei der Vergabe von Konzessionen, mehrere Manager französischer Wasserkonzerne wurden wegen Bestechung verurteilt (Petrella 2000a)

Wasserkrieg in Cochabamba

1999 schloss Cochabamba, die drittgrößte Stadt Boliviens, mit dem internationalen Konsortium *Aguas del Tunari*, geführt vom US-amerikanischen Baukonzern *Bechtel*, als dem einzigen Bieter einen Vertrag über die Wasserver- und Abwasserentsorgung ab. Preissteigerungen um bis zu 200 Prozent lösten heftige Proteste aus, die weiter angeheizt wurden durch neue Gesetze, die die lokale Kontrolle über Wasserressourcen einschränkten. Angesichts des landesweiten Widerstands, angeführt von der Koordination für die Verteidigung von Wasser und Leben, kurz: La Coordinadora, einem Zusammenschluss von Gewerkschaften, Bauern, Umwelt- und Jugendorganisationen, verhängte Präsident Hugo Banzer den Notstand. Bei einem Generalstreik im April 2000 wurde ein Jugendlicher von Soldaten erschossen – andere Quellen sprechen sogar von sechs Toten –, Hunderte wurden verletzt, viele Aktivisten verhaftet.

Mit den Gebühren wollte das Konsortium das Masicuni-Projekt – Staudamm, Wasserkraftwerk und Wassertunnel ins Tal von Cochabamba – finanzieren, wodurch das Wasser sechsmal teurer geworden wäre als aus anderen Quellen. Zudem war dem Konsortium ein Profit von 15 Prozent garantiert worden.

Die Weltbank hatte seit Mitte der neunziger Jahre auf die Privatisierung kommunaler Wasserbetriebe als Voraussetzung für weitere Unterstützung des Wassersektors und weiteren Schuldenerlass gedrängt. Zudem hatte sie im Juni 1999 „empfohlen“, für das Projekt keine Subventionen zur Verfügung zu stellen: „Die Erhöhung der Wassertarife (...) sollte die Kosten des Masicuni-Projekts voll finanzieren“.

Die Proteste zwangen die Regierung, den Vertrag zu kündigen, das Konsortium klagt nun auf Schadensersatz. Durch eine Reform des nationalen Wassergesetzes wird die Selbstverwaltung der Wasserversorgung ermöglicht. La Coordinadora versucht jetzt, die Versorgung in Cochabamba in öffentlicher Kontrolle zu verbessern.

Cochabamba habe die Weltbank, Regierungen und Konzerne nachdrücklich darauf aufmerksam gemacht, „dass die Bevölkerung überall in der Welt nicht hinnehmen will, dass das Menschenrecht auf Wasser und sanitäre Einrichtungen an das Profitstreben verkauft wird,“ so Jamie Dunn von der kanadischen Forschungs- und Lobbyorganisation Council of Canadians.

Ähnlich wie in Cochabamba entwickelte sich in Lateinamerika Ende der neunziger Jahre in Panama, Rio de Janeiro, Paraguay, Ecuador, Chile und Puerto Rico eine breite politische und gesellschaftliche Opposition gegen die Privatisierung im Wasserbereich. In Panama und Rio führte sie dazu, dass die Pläne gestoppt wurden, in Trinidad wurde ein Vertrag nach Ablauf nicht erneuert.

Quellen: Lobina 2000; PSI Press release, April 14, 2000; The Observer (London), April 23, 2000

öffentliche Aufgabe ist, zurückgeführt. Dadurch, so die Argumentation, werde einer Subventionierung durch den Staat und damit der Verschwendung Vorschub geleistet. So heißt es in der „Erklärung von Dublin“, die auf der Internationalen Wasserkonferenz 1992 verabschiedet wurde:

„In der Vergangenheit wurde der Fehler begangen, den wirtschaftlichen Wert des Wassers zu missachten, was zu Verschwendung und umweltschädigenden Nut-

zungsweisen geführt hat. Das Wasser wie ein wirtschaftliches Gut zu verwalten, ist ein wichtiger Weg, um zu einer effizienten und gerechten Nutzung zu gelangen, und um zur Erhaltung und zum Schutz der Wasserressourcen anzugehen.“

Wasser als „Wirtschaftsgut“ zu definieren, hat weitreichende Implikationen. Ein öffentliches Gut wird damit zu privatem Eigentum, der Wasser-

preis zum Marktpreis, der sich an Angebot und Nachfrage orientiert, die Daseinsvorsorge zum „Wassermarkt“, die Nutzer zu Kunden, deren Versorgung zu einem Mittel privaten Gewinns, Subventionen zu einem Verstoß gegen die Marktgesetze und Kostendeckung zu einem sakrosankten Leitziel. Statt der staatlichen Bürokratie soll nun die „unsichtbare Hand“ des Marktes dazu führen, dass sowohl die Versorgung, als auch der ressourcenschonende Umgang mit der lebenswichtigen, knappen Ressource gesichert wird: „Das funktioniert bei allen Konsumgütern - wa-

rum also nicht auch bei Wasser?“ meint John Briscoe, Wasserpolitik-Koordinator der Weltbank (UNESCO 1999).

Damit stellt die Privatisierung im Wassersektor hohe Anforderungen: Angesichts der starken Konkurrenz anderer Investitionsstandorte und -bereiche muss sie besonders attraktive Investitionsbedingungen bieten. Gleichzeitig muss zum Schutz der Umwelt oder ärmerer Bevölkerungsgruppen, also da, wo das Profitmotiv nicht greift oder der Markt als Regulierungsinstrument versagt, regulierend und flankierend eingegriffen

werden. Während sich der Staat einerseits aus dem produktiven Bereich zurückziehen und ihn privaten Investoren überlassen soll, muss er auf der anderen Seite die notwendigen Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass nicht nur die Investoren, sondern auch die Kunden und die Umwelt von der Privatisierung profitieren.

Da die meisten Regierungen der Entwicklungsländer kaum allein zum Aufbau dieser weitreichenden Interventionsfähigkeit in der Lage sind, liegt hier eine zentrale Aufgabe für die Entwicklungszusammenarbeit.

3. Die Privatisierung im Wassersektor - die globalen Akteure

Um eine Beteiligung privater Unternehmen zu erreichen, müssen die Sektor- und Strukturreformen auf ihre Anforderungen und Interessen abgestimmt sein. Sie müssen die notwendigen Investitionsvoraussetzungen schaffen und den Rollenwechsel des Staates vom Versorger zum Regulierer vollziehen. Bei dieser wirtschaftlichen und politischen Restrukturierung spielen in vielen Fällen die multi- und bilateralen Entwicklungsorganisationen die Rolle des „Reformmotors“.

3.1. Die internationale Entwicklungszusammenarbeit

Die Weltbank-Gruppe stellt mit Finanzierungszusagen für den gesamten Wassersektor von etwa 3 Milliarden US-Dollar im Jahr rund ein Drittel aller multi- und bilateralen Mittel für den Wassersektor bereit¹. Fast ein Viertel der laufenden Kredite und Kapitalbeteiligungen in Höhe von insgesamt rund 20 Mrd. US-Dollar wurden für Projekte im städtischen

Wassersektor vergeben, ein weiteres Viertel für Be- und Entwässerung. Auf Wasserkraft entfielen mit 1,7 Mrd. US-Dollar genauso viel wie auf Projekte im ländlichen Wasser- und Sanitärbereich (World Bank Group, Issue Briefs Water, March 2001).

Gemeinsam mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) nimmt die Weltbank bei der Privatisierung und Restrukturierung im Wassersektor eine Schlüsselstellung ein. Dabei gehen sie arbeitsteilig auf unterschiedlichen Ebenen vor: Während der IWF im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen einen Abbau von Subventionen und die Privatisierung staatlicher Unternehmen als Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung fordert, setzt die Weltbank die Restrukturierung in Sektorpolitiken und Projekten finanziell, verwaltungsmäßig und technisch um:

- ◆ In zwölf von 40 Kreditprogrammen im Jahr 2000 fordert der IWF von den Empfängerregierungen, den Wassersektor zu privatisieren und anstelle von Subventionen kostendeckende Preise durchzusetzen (Grusky 2001).
- ◆ In Cochabamba, Bolivien, verlangte die Weltbank 1998, dass der öffentliche Wasserversorgungsbetrieb an den privaten Sektor verkauft wurde, bevor sie

einer Re-Finanzierung zustimmte (siehe Kasten Cochabamba).

- ◆ Als Bestandteil von „Marktreformen“, die die Voraussetzung für Schuldenerlass und neue Kredite waren, privatisierte Mosambik Ende der neunziger Jahre die Wasserversorgung (Bayliss/Hall 2000).
- ◆ Auch bei der Privatisierung der Wasserversorgung in Guinea spielte „Druck durch die Weltbank“ eine entscheidende Rolle (Bayliss 2001).

Neben der Privatisierung verlangen Geber wie die Weltbank oder die KfW, dass die Versorgung kostendeckend gestaltet wird, um Subventionen abzubauen. Perspektivisch sollen die Einnahmen aus dem Verkauf von Wasser und den Anschlussgebühren nicht nur die laufenden Betriebskosten, sondern auch die Investitionen decken („Vollkostendeckung“). Die Einnahmen müssen darüber hinaus auch noch die Zinsen und Tilgung für die Kredite, mit denen die Investitionen vorfinanziert werden, und die Gewinne des beteiligten privaten Unternehmens sichern.

Um Kommerzialisierung, Privatisierung und Kostendeckung umzusetzen, helfen multi- und bilaterale Entwicklungsorganisationen erstens dabei, die notwendigen rechtlichen

¹ Weitere große Finanziere von Wasserprojekten weltweit sind die Europäische Investitionsbank (EIB), die u.a. Kredite für ein privates Konsortium in Manila bereitstellte, und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, EBRD, die vor allem auf dem osteuropäischen Markt engagiert ist.

Südafrika - Privatisierung trotz Protesten

Mit Demonstrationen versuchten Gewerkschaften im März 2001 in Johannesburg in letzter Minute, die Privatisierung der Stadtwerke zu stoppen. Die Proteste waren Teil einer landesweiten Kampagne gegen Privatisierung. Die private Betreibergesellschaft unter Führung von Suez „hat keine Pläne vorgelegt, wie sie die Armen mit Trinkwasser versorgen will“, klagte die Gewerkschaft der städtischen Angestellten, SAMWU, „sie haben lediglich versprochen, die Versorgung zu verbessern“. Gewerkschafter verweisen darauf, dass Suez nach der Übernahme der Wasserversorgung in Casablanca die Preise verdreifachte, in Santiago auf einer Profitmarge von 33 Prozent insistierte.

Die südafrikanische Regierung hat ein ambitioniertes Programm, um die Wasserversorgung, die insbesondere in den Townships und Homelands während der Apartheid vernachlässigt worden war, rasch auszubauen. Auf Drängen von IWF und Weltbank und wegen der hohen Investitionen setzt sie dabei zunehmend auf den privaten Sektor.

So erfolgte bereits im April 1999 in Nelspruit, Hauptstadt der Provinz Mpumalanga, die erste Privatisierung im Post-Apartheid-Südafrika, gegen den heftigen Widerstand der Gewerkschaften unter Wortführung des Dachverbandes COSATU. Sie befürchteten Entlassungen, aber auch, dass der beteiligte britische Wasserkonzern *Biwater* sich eher auf Profite als auf gute Dienstleistungen und tragbare Preise konzentrieren würde. Zumindest im früheren Homeland KaNgwane, das von der Provinzhauptstadt eingemeindet wurde, klagen Bewohner nach der Privatisierung über schlechten Service: Sie bekämen hohe Rechnungen, aber kaum Wasser. Vergeblich hatte SAMWU eine alternative Lösung im Rahmen des öffentlichen Sektors gefordert.

Der britische Versorger hat keinen guten Ruf: Bei einem Projekt in Mexiko kritisiert die Weltbank „betriebliche, finanzielle und politische Schwierigkeiten“, in Nigeria und Malaysia gibt es Streit über die Einhaltung von Verpflichtungen.

Die Privatisierungspolitik hat zu einer tiefen Spaltung in den Reihen des ANC geführt: Während Präsident Thabo Mbeki den Vertrag in Nelspruit als „großen Schritt vorwärts“ lobte, klagt Nkambule von der ANC-Jugendorganisation in Mpumalanga: „die Wasserversorgung steht im Zentrum einer Verbesserung der Lebensbedingungen für die ländliche Bevölkerung und muss daher unter Kontrolle der Regierung bleiben. Die Behörden versuchen, die Privatisierung in Nelspruit hinter Worten wie Partnerschaft zu verbergen, aber de facto wird das Wasser privatisiert“.

und Abwasserreinigungen auf. Mit diesem Kredit wird die Wasser- und Abwasserinfrastruktur in ausgewählten Städten und urbanen Gebieten saniert und auf Vordermann gebracht. (...) Parallel dazu regt die Weltbank an, dass Wasserversorgung und Abwasserreinigung ‚munizipalisiert‘ werden, d.h. ins Eigentum der Städte und Gemeinden überführt werden.“
(Finger 2001a, 20)

Im nächsten Schritt werden dann Teilbereiche oder die gesamte Versorgung für private Unternehmen ausgeschrieben, unterstützt vielfach durch einen weiteren Kredit der Weltbank oder regionaler Entwicklungsbanken. Hierbei gibt es dann „Transaktionshilfe“, etwa Beratung bei Vertragsverhandlungen. Und schließlich helfen die Helfer beim Aufbau von Regulierungsinstrumenten und -behörden.

3.2. Der Staat - halb zog sie ihn, halb sank er hin...

Die meisten Regierungen der Entwicklungsländer sind inzwischen in den Privatisierungssog geraten: einmal haben sie als hochverschuldete Kreditnehmer wenig Spielraum, sich den Forderungen von IWF und Weltbank zu widersetzen. Vorangetrieben wird die Privatisierung aber auch durch die „öffentliche Armut“, in die Stadt- und Staatshaushalte durch globale Finanzkrisen, Überschuldung und den Rückgang öffentlicher Entwicklungshilfe geraten sind.

In Indonesien zum Beispiel ging die ausländische Hilfe für den Wassersektor von 1,4 Mrd. US-Dollar während des 4. Fünfjahresplans (1984-1989) auf 300 Mio. US-Dollar im laufenden Plan zurück³. Gleichzeitig wurde die Privatisierung kommunaler und städtischer Versorgungsunternehmen (PDAM) durch die Asienkrise beschleunigt. Innerhalb kurzer Zeit sank der Wert der indonesischen Rupiah gegenüber

Rahmenbedingungen für eine Beteiligung des privaten Sektors zu schaffen, wie die Änderung der Regelungen über Investitionsbedingungen, Kapitaltransfer und Eigentumsrechte.

Zweitens unterstützen sie das „Schmücken der Braut“ - so Klaus Gühr von der KfW. Staatliche Versorgungsunternehmen werden entflochten, in autonom operierende Betriebe umgewandelt und verschlankt, etwa durch die Entlassung von Angestellten und Arbeitern², ihre

Verbindlichkeiten umgeschuldet oder vom Staat übernommen. Wo die Versorgung der Zentralregierung untersteht, ist ein erster Schritt dabei zumeist die Dezentralisierung:

Ein „Drittweltland“ nimmt bei der Weltbank einen langfristig verzinslichen Kredit zur Sanierung der städtischen Wasserversorgungen

Konsortium wurde durch eine Umstrukturierung die Zahl der Beschäftigten reduziert und die übrigen gezwungen, sich neu zu bewerben. Dadurch verringerte sich die Zahl der Beschäftigten von 7.370 auf 4.580 (PSI Briefing 2000). Bei der Privatisierung in Buenos Aires wurde die Belegschaft nahezu halbiert. Auch in Conakry, Guinea, gab es Entlassungen (Bayliss 2001).

² Vor der Privatisierung der Wasserversorgung in Manila und der Übergabe an ein privates

³ Budiman Arif, Generaldirektor für städtische und ländliche Entwicklung im indonesischen Wohnungs- und Infrastrukturministerium, am 21. Mai 2001 in Jakarta.

Optionen für die Beteiligung des Privaten Sektors und die Aufteilung der Zuständigkeit und Verantwortung

Option	Eigentum der Anlagen	Betrieb und Instandhaltung	Investitionen	Geschäftsrisiko	Dauer	Beteiligung der Regierung	
Öffentliche Versorgung	Öffentlich	Öffentlich	Öffentlich	Öffentlich	Unbegrenzt	Maximum	
Dienstleistungs-vertrag	Öffentlich	Öffentlich und privat	Öffentlich	Öffentlich	1-2 Jahre	↓	
Management-vertrag	Öffentlich	Privat	Öffentlich	Öffentlich	3-5 Jahre		
Pacht	Öffentlich	Privat	Öffentlich	Geteilt	8-15 Jahre		
Konzession	Öffentlich	Privat	Privat	Privat	25-30 Jahre		
Built-operate-transfer (BOT)	Privat	Privat	Privat	Privat	20-30 Jahre		
Vollständige Übertragung	Privat	Privat	Privat	Privat	Unbegrenzt		Minimum

Quelle: Weltbank

dem Dollar auf fast ein Zehntel. Dollar-Kredite, die die Betriebe aufgenommen hatten, konnten nicht mehr bedient werden. Damit öffnete sich „ein Opportunitäts-Fenster für strukturelle Reformen und größere Beteiligung des privaten Sektors“, so ein Weltbank-Papier. Ein „Rettungsprogramm“ für die kommunalen Wasserversorger fördert inzwischen eine breite Privatisierungswelle (Elvas 2001).

Im Klartext heißt das: viele Stadtverwaltungen sind zur Privatisierung gezwungen, um defizitäre Haushalte zu entlasten, indem sie das „Tafelsilber“ verscherbeln: So wurden die Wasserbetriebe von Santiago, Chile, 1999 verkauft, nachdem sie zuvor erfolgreich saniert worden waren. Daher sind es vielfach und im Gegensatz zur Begründung für die Notwendigkeit einer Privatisierung nicht die ineffizienten öffentlichen Versorger, die privatisiert werden. Das trifft im übrigen auch auf Städte in Industrieländern zu: Die Berliner Wasserbetriebe, die 1999 vom überschuldeten Berliner Senat teilprivatisiert wurden, waren keineswegs marode und heruntergewirtschaftet, sondern effizient und profitabel. Zusätzlich lockte die Käufer (*Vivendi, RWE*) das „Kapital“ ausgezeichneten Geschäftsbeziehungen nach Osteuropa.

Wie in anderen Sektoren auch, gibt es allerdings teilweise erhebliche

Widerstände, wenn auch aus sehr unterschiedlichen Motiven: der „Apparat“ von Behörden und Politik versucht oft, eine Privatisierung zu verhindern, weil er eine Pfründe für Ämter und Bereicherung verliert. Gewerkschaften und gesellschaftliche Gruppen widersetzen sich dagegen, weil Versorgungseinrichtungen, die mit öffentlichen Geldern geschaffen wurden, oftmals verschleudert werden und die Privatisierung oft mit Entlassungen oder Preissteigerungen einhergeht (*siehe Kasten Südafrika*).

Oft werden nach einem politischen Wechsel in der Regierung oder der Stadtverwaltung Privatisierungsabkommen daher in Frage gestellt und Nachforderungen an die Betreiber erhoben, da sich herausstellt, dass die Abkommen ungünstige Bedingungen enthalten. Nach dem Sturz von Präsident Suharto in Indonesien zum Beispiel erzwang die neue, demokratisch gewählte Verwaltung von *Thames Water* und *Suez* Nachbesserungen. Unter anderem wurden die Position der Regulierungsbehörde und der Einfluss der Verwaltung auf die Preisgestaltung gestärkt.

Privatisierungsformen

Eine vollständige Privatisierung des gesamten Sektors, wie sie 1989 in Großbritannien erfolgte („englisches

Modell“), ist allerdings selten (Chile, Ungarn). Stattdessen gibt es inzwischen ein breites Spektrum von Beteiligungs- und Kooperationsformen. Meist gehört die Infrastruktur weiterhin dem Staat, aber das Ausmaß der privaten Beteiligung nimmt zu:

- ◆ *Dienstleistungsverträge* sind die einfachste Form einer Beteiligung des privaten Sektors, meist handelt es sich um Verträge über begrenzte Aktivitäten wie den Bühreneinzug;
- ◆ Bei *Managementverträgen* und *Verpachtung* wird die Verantwortung für den laufenden Betrieb und die Instandhaltung an ein privates Unternehmen übertragen, die Regierung bleibt aber verantwortlich für Investitionen. Meist sind die Einnahmen des Unternehmens an die Gebühreneinnahmen gekoppelt, so dass ein Anreiz besteht, sie zu erhöhen. Ansonsten ist das finanzielle Risiko für das Unternehmen gering.
- ◆ Bei *Konzessionen*, langfristigen, umfassenden Betreiberverträgen, übernimmt das private Unternehmen sowohl den Betrieb, als auch Erweiterungsinvestitionen, die es über Gebühreneinnahmen amortisiert.

**Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung
verschiedener Optionen einer Beteiligung des privaten Sektors**

Option	Notwendigkeit der Unterstützung durch Betroffene und politisches Commitment	Kosten-deckende Tarife	Gute Informationen über das System	Entwickelte regulierende Rahmenbedingungen	Gute Kreditwürdigkeit des Landes
Dienstleistungs-vertrag	Unwichtig	Kurzfristig nicht notwendig	Möglich auch bei be-grenzten Informationen	Minimale Monitoring-Kapazitäten notwendig	Nicht notwendig
Management-vertrag	Niedrig bis mittel	Bevorzugt, aber kurzfristig nicht notwendig	Ausreichende Infor-mationen notwendig, um Anreize festzulegen	Mittlere Monitoring-Kapazitäten notwendig	Nicht notwendig
Pacht	Mittel bis hoch	Notwendig	Gute Informationen erforderlich	Ausgeprägte Kapa-zitäten für Regulierung und Koordination notwendig	Nicht notwendig
Built-operate-transfer (BOT)	Mittel bis hoch	Bevorzugt	Gute Informationen erforderlich	Ausgeprägte Kapa-zitäten für Regulierung und Koordination notwendig	Hohe Kreditwürdig-keit reduziert die Kosten
Konzession	Hoch	Notwendig	Gute Informationen erforderlich	Ausgeprägte Regule-rungskapazitäten notwendig	Hohe Kreditwürdig-keit reduziert die Kosten
Vollständige Übertragung	Hoch	Notwendig	Gute Informationen erforderlich	Ausgeprägte Regule-rungskapazitäten notwendig	Hohe Kreditwürdig-keit reduziert die Kosten

Quelle: Weltbank

- ◆ Bei sogenannten *BOT-Verträgen* investiert ein privater Investor in eine größere Anlage, etwa zur Trinkwasseraufbereitung, und betreibt sie für einen längeren Zeitraum, bis sie an den Staat übergeht (*build-operate-transfer*). Normalerweise vermindern staatliche Garantien, etwa über Mindestabnahme-Mengen, das unternehmerische Risiko.
- ◆ Schließlich gibt es Gemein-schaftsunternehmen von Staat und privaten Unternehmen.

Die Hälfte der knapp 100 PSP-Vorhaben in Entwicklungsländern, die zwischen 1990 und 1997 zustande kamen, waren Konzessionen, auf die 80 Prozent des gesamten Investitionsvolumens entfielen. Die restlichen Investitionen flossen vor allem in verschiedene BOT-Projekte, die knapp ein Drittel aller Vorhaben ausmachten (Weltbank 1998)⁴. Kon-

zessionen und langfristige, umfassende Management-Verträge gelten als „französisches Modell“, nach der Praxis in Frankreich, wo die Versorgungseinrichtungen Eigentum von Staat und Kommunen sind, ihr Betrieb jedoch vollständig an private Versorger vergeben wird.

Regulierung

Insbesondere bei Management- und Pachtverträgen und bei Konzessionen übernimmt der private Betreiber die vormals staatliche Monopolstellung. Um einen Missbrauch zu verhindern, wird komplementär zur Ausweitung der Beteiligung des privaten Sektors der Ausbau staatlicher Kontroll- und Regulierungsmöglichkeiten notwendig. Wichtig dafür ist zum einen die Aushandlung der Verträge:

„Der entscheidende Punkt ist bei der Privatisierung und Kommerzialisierung, welche tatsächlichen Steuerungs- und Sanktionsmöglichkeiten staatliche Stellen bei den Angeboten Privater (...) behalten und welche Zielvorstellungen auch sozialer und umweltpolitischer Art in derartige Verträge

einfließen“ (Enquete-Kommission 2001b, 95).

Anschließend sollen unabhängige Regulierungsbehörden sicherstellen, dass der private Versorger zugesagte Leistungen auch einhält, keine überhöhten Preise verlangt und seine Monopolstellung nicht ausnutzt. Gleichzeitig ist das „regulatorische Umfeld“ gerade im Wassersektor äußerst komplex. Nach Auffassung von Johnstone/Wood erfordert daher

„die Beteiligung des privaten Sektors im städtischen Wasser- und Sanitärbereich eher höhere als geringere Anforderungen an die öffentliche Intervention in diesen Sektor. Das ist nicht ohne Ironie, da eine der wichtigsten Begründungen für die größere Beteiligung des Privatsektors das angebliche öffentliche Missmanagements des Sektors war“ (Johnstone/Wood 2001, 21).

Allerdings sind die meisten Regierungen und Behörden der Entwicklungsländer beim Aufbau solcher Regulierungsinstitutionen auf Unterstützung durch multi- und bilaterale Entwicklungsorganisationen angewiesen, fehlen ihnen doch dafür meist

⁴ Ähnlich das Verhältnis in Afrika: von 15 größeren Privatisierungsvorhaben (1989 bis 2001) waren fünf Konzessionsverträge, die übrigen – mit einer Ausnahme – Management- und Pachtverträge, viele davon mit Laufzeiten von 10 Jahren und länger (Bayliss 2001)

Global Players
Die zehn größten internationalen Wasserversorger

	Umsatz (nur Wassersektor) (Mrd. US\$)	Gewinn (Mio. US\$)	Kundenzahl (Mio.)	Beteiligung an PSP-Projekten (Zahl/Größe)
Générale des Eaux/ Vivendi (F)	12	n.a.	110	13/5,3 Mrd. US\$
Suez (Lyonnaise des Eaux), bzw. Ondeo (F)	8,5	1.950	110	28/16,2 Mrd. US\$
Thames Water/RWE (GB/D)	4 (nur Thames)	1.400	43	6/1,4 Mrd. US\$
SAUR/Bouygues (F)	2,2	108	30	5/38 Mio. US\$
Severn Trent (GB)	1,3	n.a.	20	n.a.
United Utilities/US Water (GB/USA)	1,2 (nur UU)	n.a.	27	n.a.
American Water Works (USA)	n.a.	n.a.	10	n.a.
Anglian Water/AWG (GB)	1,1	439	9	n.a.
Azurix/Enron (USA)	1	n.a.	4	n.a.
E.on/Gelsenwasser (D)	0,2	n.a.	4	n.a.

Quellen: Handelsblatt 09.04.1999; Frankfurter Rundschau 26.9.2000/BGW;
 www.thewaterpage.com; Silva/Tynan/Yilmaz 1998 (PSP-Projekte)

die eigenen Kapazitäten und Erfahrungen. Diese Ausgangssituation und die Komplexität der Anforderungen an die Regulierungsbehörden macht ihren Aufbau daher „aus entwicklungs-politischer Sicht mindestens ebenso schwierig wie die Sanierung eines staatlichen Versorgungsunternehmens“ (Peltzer/Schmitt 1999, 25).

3.3. Die Global Players

Von der bisherigen Privatisierung, wie sie von Regierungen und Entwicklungsorganisationen vorangetrieben wird, profitieren vor allem die großen, international operierenden Versorgungsunternehmen. Nur sie haben die erforderlichen Investitionskapazitäten, die Technologie und die Erfahrungen. So entfielen von den 97 PSP-Projekten, die die Weltbank für den Zeitraum 1990 bis 1997 erfasst hat, mehr als die Hälfte auf vier der fünf größten internationalen Wasserversorger (siehe Tabelle: *Global Players*).

Kaum mehr als ein Dutzend international operierender Unternehmen teilen sich bislang den Weltmarkt, überwiegend französische und britische Konzerne. Mit weitem Ab-

stand Marktführer sind die beiden französischen Firmen *Suez*⁵ (Rang 118 auf der Liste der größten Unternehmen) mit einem Weltmarktanteil von acht Prozent und *Générale des Eaux*, die „Wassertochter“ des Mischkonzerns *Vivendi* (Rang 91) mit einem Marktanteil von 13 Prozent. Die übrigen Unternehmen kooperieren bei Bewerbungen für Großaufträge meist mit einem dieser beiden Großen. Ein *Suez*-Direktor macht aus den Motiven der Unternehmen keinen Hehl: „Wir sind hier um Geld zu machen. Früher oder später will jedes Unternehmen seine Investitionen wieder heraus haben, was bedeutet, dass die Verbraucher dafür zahlen müssen“ (zit. bei Barlow 2001).

Einheimische Unternehmen sind bei Großprojekten meist mit einer geringen Beteiligung in den Betreiber-gesellschaften vertreten. Nicht selten haben sie eher eine politische als eine wirtschaftliche Funktion: In Jakarta, wo *Thames Water* und *Suez* per Präsidenten-Entscheidung den Zuschlag für die Versorgung der östlichen beziehungsweise westlichen

Stadhälfte erhielten, avancierten der älteste Sohn des Präsidenten und ein enger Vertrauter jeweils zu Juniorpartnern der Konzerne.

Die Stärke dieser marktbeherrschenden Unternehmen beruht auf drei Säulen:

1. Sie können sich auf einen profitablen, einheimischen Markt stützen. So machten die britischen Unternehmen wie *Anglian Water*, *Thames Water*, *United Utilities* und *Biwater*, die 1989 bei der Privatisierung der britischen Wasserversorgung die regionalen Versorger übernahmen, aufgrund ihrer Monopolstellung und einer laschen staatlichen

Aufsicht in den neunziger Jahren enorme Gewinne. Auch die französischen Unternehmen, die überwiegend als Betreiber tätig sind, gelten als „hoch rentabel“ (Petrella 2000a, 98).

2. Insbesondere die französischen Unternehmen sind Multi-Utility-Konzerne. Sie betreiben neben der Wasserversorgung auch Müllverwertung, Krankenhäuser und Energieversorgung, Hoch- und Tiefbau ebenso wie Kabelfernsehen und Telekommunikation. *Vivendi* und *Bouygues*, der Kooperationspartner von SAUR, sind die größten Baukonzerne der Welt.
3. Schließlich haben sie mittlerweile eine starke internationale Operationsbasis aufgebaut, mit erheblichem Rückhalt bei Regierungen, Behörden, einheimischen Unternehmen und internationalen Entwicklungsorganisationen. Daher profitieren sie am stärksten von Projekten internationaler Entwicklungsbanken und -organisationen. Nur sie können die internationale Erfahrung mit dem Management einer Versorgung von Millionenstädten vorweisen. Und sie werden durch die Neigung von Finanziers wie etwa der Weltbank begünstigt, Großaufträ-

⁵ Bis April 2001 Suez-Lyonnaise des Eaux, SLE, die Aktivitäten im Wassersektor werden von Ondeo durchgeführt

ge mit mehreren Komponenten (etwa Planung, Bau und Betrieb) in eine Hand zu vergeben.

Durch die Privatisierung von öffentlichen Versorgungsunternehmen in Entwicklungsländern wird nach einer Marktprognose, die von *Vivendi* in Auftrag gegeben worden war, in den kommenden zehn Jahren für private Unternehmen ein zusätzlicher Markt von 26 Mrd. US-Dollar entstehen. Erwartet wird demnach, dass von 1997 bis 2010 in Asien sowie in Zentral- und Osteuropa der Anteil des öffentlichen Sektors von 99 bzw. 96 Prozent auf 80 Prozent sinken wird, in Lateinamerika von 96 Prozent auf weniger als 50 Prozent, in Afrika von 97 auf 67 Prozent. In Europa, wo der Anteil des privaten Sektors nach dieser Prognose von gegenwärtig 20 auf 35 Prozent steigen wird, würde sich ein weiterer 10-Milliarden-Dollar-Markt auf tun⁶.

Besonders lukrative Bereiche sind für die privaten Unternehmen die Lieferung von Rohwasser an Versorgungsunternehmen, die Wasseraufbereitung, etwa durch neue, teure Kläranlagen und Entsalzungsanlagen, sowie überhaupt der gesamte Bau- und Ausrüstungsbereich:

„Diese Gesellschaften beschränken sich nicht darauf, Wasserver- und Abwasserentsorgung zu managen, instandzuhalten und zu verbessern, sondern sie stellen auch Rohre und Pumpen her und führen durch ihre Tochterunternehmen und strategischen Partner Bauaufträge aus. Seit die Baubranche in der Krise ist und öffentlich finanzierte Mega-Projekte reduziert werden, finden diese Transnationalen Unternehmen langfristige Verträge, die ih-

nen ein Gebietsmonopol sichern, ein großes Verbraucherpotential, die Aussichten auf ein Monopol über Zulieferungen und garantierte Gewinne über mehrere Jahre ausgesprochen attraktiv. Sie haben keine Konkurrenz und einen „Kundenstamm“ von Familien, die ihren Wasserverbrauch auch dann kaum reduzieren können, wenn der Preis steigt.“ (Ruiters 2000, 40)

Ein Engagement im Wassersektor eröffnet ihnen zudem die Möglichkeit, sich den Zugang zur Übernahme auch anderer kommunaler und öffentlicher Dienstleistungen zu verschaffen, ebenso wie die Chance zu gänzlich branchenfremden Geschäften wie etwa Bodenspekulation⁷. Zudem bietet der Wassersektor eine langfristige Perspektive. Die Wahrscheinlichkeit ist groß, dass Regierung, Stadtverwaltung oder Kommune nach Ende der Laufzeit den Vertrag erneuern, da ein Wechsel zu einem anderen Versorger schwierig ist.

Dabei ist die städtische Wasserversorgung nur ein Teilbereich der weltumspannenden Aktivitäten der Konzerne. Sie erweitern ihre Kontrolle über den gesamten Wassersektor, indem sie Staudämme und Wasserstraßen erwerben, die florierende Mineralwasser-Industrie ausbauen, neue Technologien z.B. zur Entsalzung und Sterilisierung entwickeln und den Export von Wasser vorantreiben (vgl. Barlow 2001). Außerdem engagieren die Mischkonzerne sich auch in der Nahrungsmittelproduktion, im Energiesektor und Reedereigewerbe.

3.4. „Generalstab für Wasserbewirtschaftung“⁸

Die wachsende Bedeutung, die der Wassersektor in der internationalen

Politik in den neunziger Jahren bekam, spiegelt sich in der Gründung zahlreicher supranationaler Institutionen und Verbände, die wichtige Foren für die Formulierung und Durchsetzung einer globalen Wasserpolitik sind:

- ◆ Der *World Water Council* (WWC) wurde 1996 gegründet, u.a. um eine „globale Vision“ einer Weltwasserpolitik zu erarbeiten. Mitglieder sind Regierungen, internationale Organisationen und der private Sektor. Der WWC veranstaltet das *World Water Forum*, das zuletzt im März 2000 in Den Haag stattfand und die Grundlinien einer „Weltwasserpolitik“ verabschiedete.
- ◆ Ebenfalls 1996 wurde die *Global Water Partnership* (GWP) als „aktionsorientiertes Netzwerk“ von Organisationen im Wassersektor gegründet. Die Mitglieder sind weitgehend die selben wie beim Weltwasserrat, zusätzlich sind aber auch NGOs in diesem Gremium vertreten.
- ◆ 1998 rief der Weltwasserrat die *World Commission on Water* (WCW) ins Leben, die die „*World Water Vision 2020*“ erarbeitet hat. Die Kommission besteht aus 21 Persönlichkeiten aus aller Welt, von denen viele nach Einschätzung der internationalen Gewerkschaft des Öffentlichen Dienstes, PSI, „deutlich einer Förderung der multinationalen Wasserversorger zuneigen“ (PSI Briefing 2000).

Die Weltbank nimmt in diesem „Generalstab“ eine Schlüsselstellung ein als Sponsor und als führendes Mitglied. Ihr Vizepräsident für Sonderprogramme war bis vor kurzem Vorsitzender der *Global Water Partnership* und der Weltwasserkommission. Auch die Privatwirtschaft ist prominent vertreten, vor allem die beiden französischen Unternehmen *Suez* und *Vivendi*. Außerdem übt die „Geschäfts- und Finanzwelt über zahlreiche ‚Sachverständige‘, die ihr häufig treu ergeben sind, einen maßgeblichen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse aus“ (Petrella 2000b).

⁶ Die Weltbank schätzt das Privatisierungspotential anders, aber nicht weniger aussichtsreich ein: danach wird der Privatisierungsgrad in Westeuropa und Nordamerika in den nächsten 20 Jahren erheblich auf 85 bzw. 75 Prozent steigen, in den Entwicklungsländern aber nur in Lateinamerika substanzial zulegen, von 10 Prozent 1999 auf 70 Prozent. In den übrigen Regionen wird der öffentliche Sektor dagegen einen Anteil von über 80 Prozent behalten (Quelle: Richter, Anhörung Enquete-Kommission).

⁷ Insider erzählen, dass die Planung neuer Wasserversorgungssysteme eine ideale Voraussetzung für Bodenspekulation sei, da Wasserversorgung den Wert von Wohngebieten enorm steigern kann.

⁸ Petrella in *Le Monde Diplomatique*, März 2000

3.5. Dienstleistungsverhandlungen der WTO

Die globale Agenda der Privatisierung im Wassersektor wird auch durch die Welthandelsorganisation WTO weiter vorangetrieben. Die im Februar 2000 wieder aufgenommenen Verhandlungen zum Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) zielen darauf ab, staatliche Hürden für den internationalen Handel abzubauen und eine kommerzielle Konkurrenz im Dienstleistungssektor herzustellen. „Dienstleistungen“ umfassen dabei u.a. Gesundheit und Bildung, Wasser, Energie und Transport, ebenso wie Tourismus, Kultur und Sport. Insbesondere die USA und Lobby-Organisationen der Service-Industrie machen Druck, die Verhandlungen bis Ende 2002 abzuschließen.

Nach WTO-Definition ist Wasser ein „Wirtschaftsgut“ wie andere kommerzielle, exportierbare Güter auch und unterliegt damit grundsätzlich den gleichen Regelungen, die im Rahmen der GATT-Verhandlungen ausgehandelt wurden. Ihre Anwendung auf den Wassersektor hätte weitreichende Auswirkungen:

Zum einen verbieten sie Exportkontrollen, selbst aus Umweltschutzgründen. Damit würde ein grenzüberschreitender Handel mit Wasser, wie er bereits in Ansätzen existiert,

für Regierungen nahezu unkontrollierbar. Ausnahmen können zwar zum Schutz und zur Wahrung begrenzter natürlicher Ressourcen gemacht werden, vorausgesetzt, solche Beschränkungen gelten auch für die einheimische Produktion oder Konsumption. Doch nach den bisherigen Erfahrungen mit der Praxis der WTO in Streitfällen ist der Umweltschutz gegenüber dem Prinzip freien Handels meist unterlegen.

Zum anderen müssen die WTO-Mitgliedsländer ausländischen Anbietern den Zugang zum heimischen Markt öffnen. Gleichzeitig werden die Möglichkeiten einer nachhaltigen Wasserbewirtschaftung stark eingeschränkt. Praktisch alle Regulierungsmöglichkeiten wie Verbraucherschutz, Subventionen, Zuschüsse und Schutzlizenzen werden verboten. „Die Philosophie von GATS ist es, lebenswichtige Ressourcen und notwendige Dienstleistungen zu versteigern und von grundlegenden Bürgerrechten zu Märkten für globale Unternehmen zu machen“, sagt Vandana Shiva (The Hindu, April 3, 2001). Nach WTO-Regeln kann eine einmal erfolgte Privatisierung nicht mehr rückgängig gemacht werden.

3.6. Steigbügelhalter

Bei der Liberalisierung des Wassersektors, die seit Anfang der neunziger

Jahre vorangetrieben wird, wirken verschiedene wirtschaftliche und politische Akteure in dieselbe Richtung. Die Weltbank und die WTO wollen und fördern eine Liberalisierung des Sektors, transnationale Konzerne drängen auf die Märkte, Regierungen stehen unter politischem und Verschuldungsdruck und sehen für sich einen Entlastungseffekt durch die Privatisierung.

Die rechtlichen und institutionellen Reformen, die vorgenommen werden, werden weitgehend durch die Intention bestimmt, eine Beteiligung des privaten Sektors zu fördern. Allerdings ist privat in den meisten Fällen nicht gleich privat - es sind vor allem die transnationalen Konzerne, auf deren Interessen und Anforderungen die „Neue Partnerschaft“ zugeschnitten ist.

Damit übernehmen Entwicklungsorganisationen und -banken eine Art Hebammenrolle, um den Weltwassermarkt für die „Global Players“ zu öffnen. Sie setzen dabei nicht nur ihr Gewicht als Gläubiger ein, sondern auch erhebliche institutionelle und finanzielle Mittel. Insofern fungiert die Entwicklungszusammenarbeit als Steigbügelhalter für die „Global Players“ im Wassersektor.

4. Die Umsetzung der Privatisierung im Wassersektor: Erfahrungen - Analyse - Bilanz

Bei einer Bestandsaufnahme der Privatisierung im Wassersektor fällt zunächst auf, dass die Eroberung der „letzten Grenze in der Privatisierung von Infrastruktur weltweit“ (John Bastin, EBRD) vergleichsweise langsamer verläuft als im Energie- und Telekommunikationsbereich. Darin reflektieren sich die besonderen Schwierigkeiten, auf die Liberalisierung und Privatisierung im Wassersektor stoßen.

So wurden nach Angaben der Weltbank¹ zwischen 1984 und 1990 in Entwicklungsländern nur acht private Verträge über Wasser- und Abwasserprojekte abgeschlossen. Zwischen 1990 und 1997 stieg die Zahl auf 97. Regionale Schwerpunkte waren Lateinamerika und Fernost. Nachdem durch die Asienkrise Großprojekte im Infrastrukturbereich insgesamt beeinträchtigt waren, hat es in den vergangenen drei Jahren

einen deutlichen Aufschwung gegeben: 1999 wurden allein in Lateinamerika mindestens zehn Verträge mit privaten Unternehmen abgeschlossen (Hall 1999a), 1989 und 1999 in Zentral- und Osteuropa mindestens 13 (Hall/Lobina 1999). Seither taucht auch Afrika häufiger auf der Landkarte der transnationalen Wasserkonzerne auf: Von den 15 größeren Privatisierungsprojekten, die seit 1989 vereinbart wurden, kam mehr als die Hälfte seit 1999 zustande.

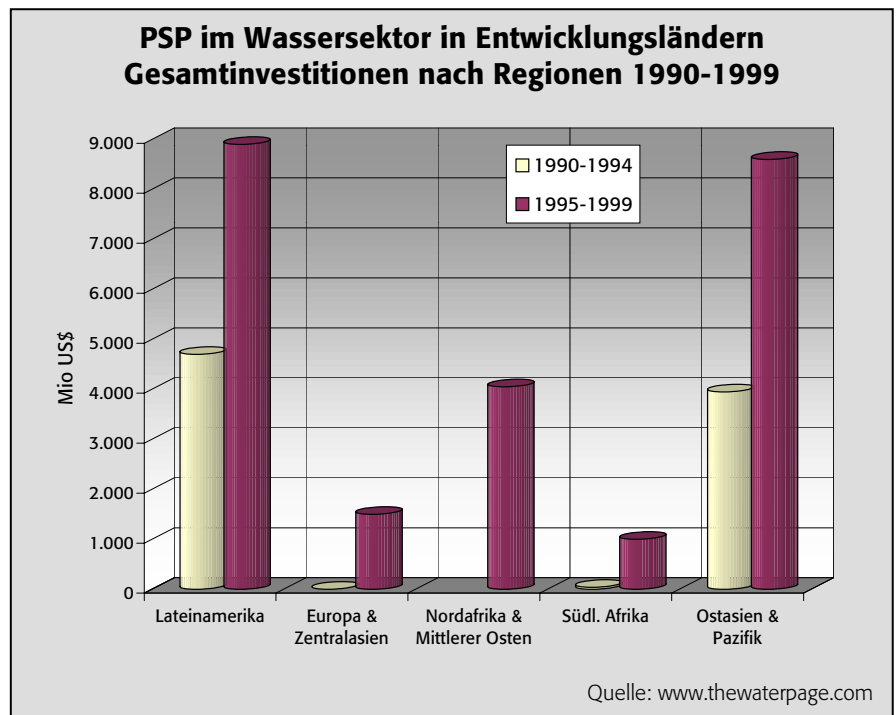
¹ PPIInfrastructure data base

Mittlerweile steigt auch die Zahl von Analysen und Untersuchungen über PSP-Projekte im städtischen Wassersektor, insbesondere durch die Weltbank und gewerkschaftsnahe Forschungsinstitute. Standen dabei anfangs eher betriebswirtschaftliche Aspekte wie Effizienzsteigerungen, Einnahmeentwicklung, die Zahl neuer Anschlüsse oder die Länge neu verlegter Leitungen im Vordergrund (Budds 2000), so wird inzwischen mehr und mehr auch danach gefragt, inwieweit soziale und ökologische Anforderungen erfüllt werden².

Die folgende Bestandsaufnahme von PSP-Projekten³ ist entlang zentraler Kriterien für Versorgungsleistungen im Wassersektor strukturiert: Investitionen und Effizienzsteigerungen, Zugangsmöglichkeiten für ärmere Bevölkerungsgruppen und die Entwicklung der Preise sowie die Umsetzung der Prinzipien der Kostendeckung. Betriebswirtschaftliche, soziale und ökologische Faktoren sind dabei eng miteinander verknüpft. So kann eine Ausweitung der gesicherten Versorgung zu weniger Krankheiten und geringerer Grundwasserentnahme und damit zur Ressourcenschonung beitragen. Teilweise widersprechen sie sich aber auch, wenn es zum Beispiel für einen Versorger betriebswirtschaftlich

² Budds weist auf ein grundlegendes Problem mit der Datenbasis hin: „Zahlenangaben und Statistiken, die Aussagen belegen sollen, sind oft aggregierte Daten, zum Beispiel die Zahl neuer Anschlüsse, ohne aufzuschlüsseln, inwiefern sie sich auf einkommensschwache Gebiete beziehen. In manchen Fällen stammen sie von den privaten Versorgern und es ist schwierig zu überprüfen, wie genau sie sind“ (Budds 2000, 55).

³ Die Bestandsaufnahme stützt sich im Wesentlichen auf folgende Studien: Bayliss/Hall 2000 (Afrika), Bayliss 2001 (Guinea, Senegal, Cote d'Ivoire), Budds 2002, Crampes/Estache 1996 (Buenos Aires), Hall 1999a (Lateinamerika), Johnstone/Wood 2001 (Buenos Aires, Manila, Mexiko City und Abidjan), Komives/Brook Cowen 1998 (La Paz-El Alto), Loftus/McDonald o.J. (Buenos Aires), Nickson 2001a (Cartagena, Kolumbien), Nickson 2001b (Cordoba, Argentinien), Silva/Tynan/Yilmaz 1998, Wegener 2000 (Manila), Informationen der Internationalen Dienstleistungsgewerkschaft PSI für das Weltwasserforum 2000 in Den Haag (zitiert als PSI Briefing 2000) sowie eigene Recherchen in Jakarta, Mosambik und Südafrika



günstiger ist, die Wasserversorgung durch eine gesteigerte Entnahme von Grundwasser zu verbessern, anstatt mit hohem Investitionsaufwand undichte Leitungen zu reparieren und damit die Wasserverluste zu verringern. Daher kommt den staatlichen Regulierungsbehörden eine zentrale Rolle zu⁴.

Aus entwicklungspolitischer Sicht sind die soziale und ökologische Tauglichkeit und Verträglichkeit privatwirtschaftlicher Leistungen die wichtigeren Prüfsteine als die ökonomischen, betriebswirtschaftlichen und technischen Erfolgskriterien. Nur wenn die Beteiligung des privaten Sektors den Armen und der Umwelt zugute kommt, ist das Engagement der Entwicklungszusammenarbeit gerechtfertigt, denn Armutsbekämpfung und Umweltschutz sind ureigenste Anliegen und politische Legi-

timierung von Entwicklungspolitik und des Einsatzes öffentlicher Mittel.

4.1. Die Städte im Visier

Die Privatisierung im Wassersektor konzentriert sich bislang weitgehend auf Schwellenländer und da wiederum auf größere Städte und Metropolen. Dort existieren bereits - mehr oder minder - funktionierende städtische Versorgungsbetriebe, die privatisiert werden können. Außerdem besteht in diesem Terrain ein Markt und ein breites Abnehmerpotential: zum einen durch die städtischen Mittelschichten, die bereit wären, für eine bessere Versorgung mehr zu zahlen. Ein Marktpotential wird auch in den vielen Haushalten gesehen, die gegenwärtig informelle oder illegale Versorgungsmöglichkeiten wie Brunnen nutzen oder schlicht Wasser stehen; durch den Anschluss an ein formelles System würden sie zu zahlenden Kunden werden. Aber auch die Armen gelten durchaus als „zahlungsbereit“, weil sie bereits vielfach erzwungenermaßen hohe Wasserpreise an Wasserhändler bezahlen. Städte gelten daher als ein geeigneter Einstieg für kommerzielle Unternehmen in den Wassersektor.

Inzwischen haben ausländische Unternehmen den Wassersektor in Hanoi und Mexiko City, Buenos Aires

⁴ Erschwert wird eine unabhängige Bestandsaufnahme von Erfolg und Misserfolg durch die Intransparenz des Sektors: beteiligte Unternehmen und Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit verschanzen sich gerne hinter dem Geschäftsgeheimnis. Informationen über Zugeständnisse von Regierungen und Gemeinden, etwa Gewinngarantien, Verpflichtungen, etwa über den Ausbau in ärmere Stadtviertel, oder Regressregelungen bei Nichteinhaltung von Zusagen sind oft nicht zugänglich.

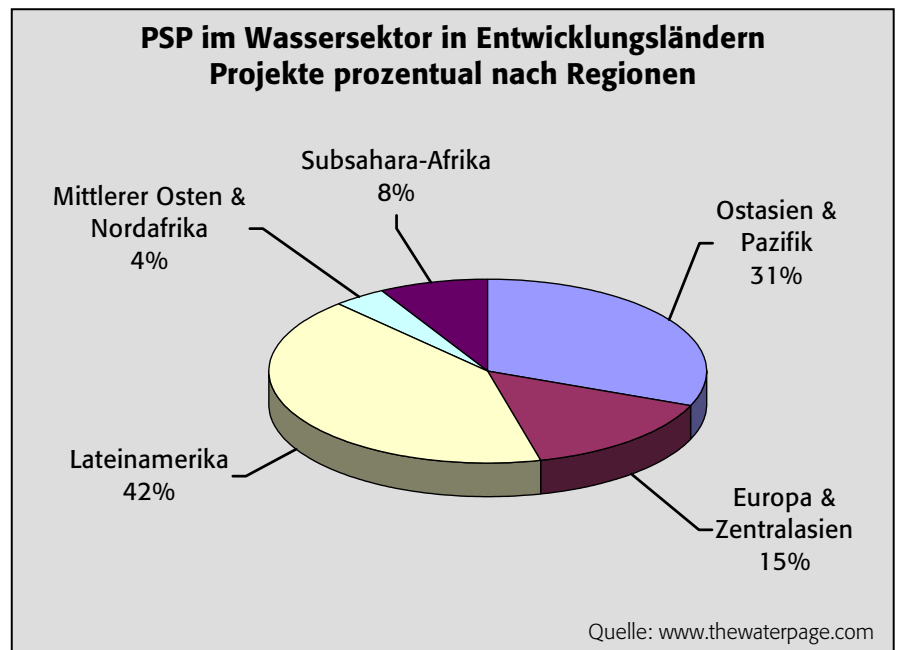
und Jakarta, Manila und Shanghai, Abidjan und Maputo und vielen anderen Städten ganz oder teilweise übernommen. Zu den älteren PSP-Vorhaben gehören Buenos Aires, Cordoba und Manila:

- ◆ Die 1993 abgeschlossenen Konzessionen in Buenos Aires und Córdoba sollen neben einer geringeren Staatsverschuldung, höheren Investitionen und Einnahmen und besserem Service auch soziale und ökologische Verbesserungen bringen. Dazu gehört zum einen eine Abwasserbehandlung, eine Verringerung von Wasserverlusten sowie eine geringere Verschmutzung des Grundwassers und Absenkung des Grundwasserspiegels, zum anderen ein verbesserter Zugang zu bezahlbarer Versorgung für einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen und Stadtteile.
- ◆ Auch in Manila standen Ziele wie höhere Effizienz, Investitionen und ein Abbau staatlicher Subventionen im Vordergrund. Die neuen privaten Versorger wurden aber auch verpflichtet, die Versorgung auszuweiten und auch für ärmere Bevölkerungsgruppen sicherzustellen. In einkommensschwachen Gebieten sollen für jeweils 50 Haushalte eine öffentliche Wasserstelle eingerichtet und in der Übergangszeit bis zur Bereitstellung von Abwasserentsorgung sanitäre Einrichtungen bereitgestellt werden.

4.2. Neue zusätzliche Finanzmittel

Eine zentrale Erwartung an PSP-Projekte ist, dass die beteiligten Unternehmen zusätzliche Finanzmittel einbringen, um Instandsetzung und Ausbau der Infrastruktur zu finanzieren. Dadurch soll nicht nur der Staat als Investor entlastet werden, sondern auch der zusätzliche Finanzbedarf gedeckt werden.

In vielen Fällen ist der Investitionsumfang bei Projekten mit Beteiligung des privaten Sektors beeindruckend. Die knapp 100 PSP-Projekte, die die Weltbank zwischen 1990 und



1997 erfasst hat, hatten ein Investitionsvolumen von 25 Mrd. US-Dollar. Für ihr Konzessionsgebiet in der östlichen Stadthälfte von Jakarta sagte *Thames Water* zu, innerhalb von 5 Jahren 250 Mio. US-Dollar zu investieren, *Suez* für die westlichen Stadtteile weitere 360 Mio. US-Dollar. In Buenos Aires werden die Investitionen, die das Konsortium *Aguas Argentinas*, geführt von *Suez*, tätigen muss, um die vorgegebenen Ziele zu erreichen, auf 4 Milliarden US-Dollar geschätzt.

Angesichts der Geheimhaltungspolitik der Konzerne gerade in Finanzfragen ist es allerdings vielfach schwierig festzustellen, wieviel Kapital sie wirklich einbringen. Offenbar sind sie allerdings bestrebt, ihren Eigenkapitalanteil und damit ihr finanzielles Risiko so gering wie möglich zu halten. So steuerte *Suez* angeblich zu den geplanten Milliarden-Investitionen in Buenos Aires selbst nur 30 Mio. US-Dollar bei und wurde von der Regulierungsbehörde kritisiert, zu wenig eigenes Kapital einzubringen (Hall 1999a).

Klar dagegen ist, welche Risiken auf den Staat zukommen. Bei Management- und Pachtverträgen bleiben Regierung oder Städte sowieso dafür verantwortlich, die erforderlichen Investitionen aufzubringen. Meist sind sie dabei auf die Weltbank oder andere Entwicklungsbanken ange-

wiesen. Aber auch bei vielen Konzessionen erfolgt ein Großteil der Finanzierung nicht über die beteiligten Konzerne, sondern über Kredite, die Regierung beziehungsweise Stadt bei der Weltbank oder regionalen Entwicklungsbanken aufnehmen und an die Betreibergesellschaft weiterreichen:

- ◆ In Ghana finanziert die Weltbank ein Großprojekt zur Umstrukturierung des Wassersektors mit einem Kredit in Höhe von 100 Mio. US-Dollar;
- ◆ Beim Pachtvertrag für die städtische Wasserversorgung in Conakry, Guinea, trugen Weltbank und Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB) weitgehend die Finanzierung von 103 Mio. US-Dollar (Bayliss 2001).
- ◆ Die Asiatische Entwicklungsbank ADB stellte für *Maynilad*, ein Konsortium unter Führung von *Suez*, das 1997 die Konzession für die Wasserver- und Abwasserentsorgung für die westliche Stadthälfte von Manila erhielt, Kredite und Ko-Finanzierung in Höhe von 290 Mio. US-Dollar bereit, mehr als die Hälfte der Gesamtkosten⁵.

Die Rückzahlung dieser Kredite hängt weitgehend vom geschäftlichen Er-

⁵ ADB, Private Sector Operation, 2000

folg des PSP-Projekts ab. Die Einnahmen müssen hoch genug sein, um über die Betriebskosten hinaus Tilgung und Zinsen zu zahlen - sonst sitzt der Staat in der Schuldenfalle. Dabei gibt es eine Reihe von Unwägbarkeiten:

Vielfach sichern sich Unternehmen Gewinngarantien. So sagte die chilenische Regierung Suez eine Gewinnmarge von 33 Prozent zu, unabhängig vom Erfolg (Barlow 2001). In Chengdu, China, hat Vivendi einen „take-or-pay-Vertrag“ abgeschlossen, bei dem Behörden festgelegte Rohwassermengen bezahlen, auch wenn Bedarf und tatsächliche Abnahme geringer sind (PSI Briefing 2000). Auch in Ungarn (Szeged) und Tschechien (Pilsen) wurde die Profitabilität vertraglich festgelegt (Hall 2001).

Dazu kommt das Wechselkursrisiko. Die Einnahmen sind in einheimischer Währung, die Unternehmen und die Kredite müssen in US-Dollar bezahlt werden. Um das Risiko zu mindern, sind die Tarife daher in La Paz-El Alto an den US-Dollar gekoppelt (Komives/Brook/Cowen 1998), was allerdings zu erzwungenen Tarifierhöhungen führen kann.

Auf diese Weise kann die Privatisierung das Gegenteil von dem bewirken, was sie verspricht: die Schulden der Regierung wachsen. Angesichts der ungleichen Risiko-Verteilung zwischen Staat und privatem Unternehmen bezeichnet Miklos Szalka, Vizepräsident des städtischen Instandhaltungs-Komitees von Budapest, die Privatisierung von Wasser- und Abwasserentsorgung als „einen Fehler“:

„Inzwischen ist klar geworden, dass diese mächtigen ausländischen Unternehmen nicht ihr eigenes Kapital investieren wollen. In Wirklichkeit schaffen sie durch die Management-Gebühren so viel Geld wie möglich außer Landes“ (PSI Briefing 2000).

4.3. Effizienzsteigerungen

Sind private Betreiber - sei es im Rahmen von Managementverträgen, als Konzessionäre oder beim Bau

und Betrieb einer Kläranlage - effizienter als staatliche Versorger? Unterstellt wird, dass sie mit Blick auf ihre Einnahmen wirtschaftlicher, kostengünstiger und im Endeffekt auch ressourcenschonender operieren. Auf den ersten Blick scheint sich das zu bestätigen. So zeigen die

„wenigen Beispiele privat betriebener städtischer Wasserversorgung in Entwicklungsländern - wie Abidjan und (...) Buenos Aires - (...) dass diese Betriebe weniger Wasserausfälle, geringere Leitungsverluste, einen besseren Gebühreneinzug und eine größere Kundenzufriedenheit verzeichnen als ihre staatlichen Pendanten“ (Schiffler 1998, 3).

So wurde in Buenos Aires das Trinkwasser- und Abwassersystem rehabilitiert und verbessert, durch den Bau einer Großkläranlage ein Beitrag zur Verbesserung der Wasserqualität geleistet und innerhalb von fünf Jahren die Wasserverluste von 45 auf 35 Prozent reduziert. In Abidjan brachte die Beteiligung eines privaten Unternehmens eine Ausweitung des Versorgungssystems. Die Zahl der angeschlossenen Verbraucher und die Gebühreneinnahmen stiegen. Ebenso verbesserten sich in Conakry die Wasserqualität, der Kundendienst und der Gebühreneinzug (Bayliss 2001).

Wo eine Infrastruktur, wie in den Stadtzentren, bereits existiert, sind solche Effizienzgewinne relativ leicht zu erreichen („niedrig hängende Früchte“) (Budds 2000). Hier lässt sich in vielen Fällen bereits mit relativ einfachen kurzfristig wirksamen Maßnahmen die Wirtschaftlichkeit steigern: eine Verbesserung von Verbrauchsmessung und Gebühreneinzug zum Beispiel kann die oftmals hohe Rate nicht bezahlter Wasserdienstleistungen rasch senken, die Instandsetzung von Leitungen und Verteilern Wasserverluste verringern, eine regelmäßige Versorgung die Zahlungsbereitschaft insbesondere von mittelständischen Haushalten erhöhen.

Aber selbst dies gelingt privaten Betreibern keineswegs immer und

überall. So listet ein Bericht der Kontrollbehörde von Puerto Rico zahlreiche Beschwerden über ein Tochterunternehmen von Vivendi auf, unter anderem

„Mängel bei der Instandhaltung, der Reparatur, der Verwaltung und des Betriebs von Wasserleitungen und Kanalisation und verspätete oder ganz unterlassene Abgabe notwendiger Finanzberichte. Verbraucherklagen wurden nicht beantwortet, einige Abnehmer berichten, dass sie zwar kein Wasser, dafür aber regelmäßig eine Rechnung bekommen“ (zit. bei PSI Briefing 2000)

Viele Versorger bleiben denn auch hinter vertraglich festgelegten Vorgaben zurück. Der „Magic Touch“ der privaten Hand wirkte zum Beispiel nicht bei der Reduzierung von Wasserverlusten oder der Verbesserung der Wasserqualität im Senegal (Bayliss 2001). Hall berichtet von „Performance-Problemen“ bei einer Reihe von Verträgen, darunter Trinidad, Tucuman und Puerto Rico (Hall 1999a).

Wo jedoch Effizienzgewinne erzielt werden, muss sich noch erweisen, ob damit nachhaltig und langfristig ein effizienterer Umgang mit der Ressource Wasser angeschoben wurde. Denn bei den PSP-Projekten wird zwar der Akteur ausgewechselt, doch der Lösungsansatz für die städtischen Wasserprobleme bleibt im Grunde der gleiche wie vorher: er folgt dem Vorbild der Industrieländer: Maßnahmen sind vielfach „over-engineered“ und damit teuer, sie setzen vorrangig auf der Angebotsseite an, sie bevorzugen standardisierte Lösungen, um „economies of scale“ zu nutzen. Und da lediglich das öffentliche durch ein privates Monopol ersetzt wird, fehlt weitgehend der Konkurrenzdruck, um Verbesserungen voranzutreiben.

So lohnt sich der Aufwand für eine Verringerung von Wasserverlusten nur, wenn anschließend die Gebühreneinnahmen höher sind. Hier stoßen private Betreiber rasch an die selben Grenzen, unter denen auch staatliche Versorgungsbetriebe zu

leiden haben: die Zahlungsmoral insbesondere von Großabnehmern wie Behörden oder anderen staatlichen Institutionen wie dem Militär ist vielfach unverändert schlecht. Und dass ein Ziel auf verschiedenen Wegen erreicht werden kann, demonstrierten britische Versorger: Um die Forderung der Kontrollbehörde, die Wasserverluste zu verringern, zu erfüllen, reduzierten sie einfach den Wasserdruck und damit die Zahl der Leckstellen und ersparten sich und ihren Aktionären Investitionskosten.

Auch andere ungünstige Rahmenbedingungen können kontraproduktiv sein. Da in Manila die Grundwasserentnahme kostenlos ist, benutzen viele Haushalte, Hotels und Industrien private Brunnen. Damit verschärfen sie nicht nur die bereits prekäre Grundwassersituation weiter, sondern beeinträchtigen die Einnahmemöglichkeiten des privaten Betreibers. Außerdem stellt der Staat dem privaten Versorger Rohwasser kostenlos bereit und verringert so den wirtschaftlichen Anreiz, Wasserverluste durch kostspielige Investitionen ins Netz zu beseitigen (Johnstone/Wood 2001, 215).

Da die Rentabilität neben den Kosten stark abhängt vom Verbrauchsvolumen, fehlt privaten Unternehmen zudem der Anreiz für kostspielige Investitionen in wassersparende Maßnahmen (*demand side management*). Stattdessen kann die Gewinnerorientierung dazu führen, dass sie Alternativen - etwa die Regenwassernutzung oder technologisch einfachere Lösungen - verhindern, weil sie geringere Einnahmen oder den Verlust von Kunden befürchten müssen. In Buenos Aires zum Beispiel kann der Versorger laut Vertrag andere Versorgungsmöglichkeiten verbieten, obwohl sie möglicherweise für ärmere Regionen, wo der Bedarf besonders dringend ist, effizienter und schneller wären (Johnstone/Wood 2001, 107). Ruiters stellt darüber hinaus fest:

„Die langfristigen Verträge mit den Kommunen ermöglichen es den TNCs, einen enormen politischen Einfluss aufzubauen und

die lokale Politik und das städtische Wachstum in ihrem Sinne zu gestalten. Sie fördern die städtische Expansion, was mehr Leitungen und mehr Wasser und damit größere Profite bedeutet, selbst wenn andere Optionen sinnvoller und umweltverträglicher wären“ (Ruiters 2000, 40)

4.4. Zugang - Wasser für die Armen

Ein grundlegender Indikator für Erfolg oder Misserfolg der Beteiligung eines privaten Versorgers ist der Ausbau der Infrastruktur. Eine bessere Versorgung mit sicherem Trinkwasser und eine zuverlässige Entsorgung von Abwässern hat neben den sozialen und gesundheitlichen Aspekten auch wichtige Vorteile für die Umwelt. Eine übermäßige Nutzung von Grundwasser oder die Verschmutzung von Grundwasserressourcen und Trinkwasser können dadurch vermindert werden.

Viele PSP-Abkommen machen für den Ausbau explizite Zielvorgaben, legen zum Beispiel den Anteil der Verbraucher fest, die an das Netz angeschlossen werden müssen. Teils wird dabei impliziert, dass darunter automatisch auch einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen und Stadtteile sein werden. Wie in Manila können private Betreiber aber auch verpflichtet werden, in ärmeren Wohngebieten die Wasserver- und Abwasserentsorgung durch andere Maßnahmen wie etwa Pumpen, Wasserkioske oder Abwassertanks sicherzustellen.

Auf den ersten Blick ist die Statistik meist positiv: *Thames Pam Jaya* in Jakarta etwa meldet, innerhalb von drei Jahren mehr als 550 Kilometer Leitungen verlegt oder instand gesetzt und über 40.000 neue Anschlüsse gelegt zu haben. In Dakar, Senegal, wurde der Anteil der städtischen Bevölkerung mit Zugang zu Wasser von 80 auf 82 Prozent gesteigert (Bayliss 2001), in Cartagena die Zahl der Anschlüsse um 50 Prozent auf 95.000 erhöht (Nickson 2001).

In vielen Städten wird allerdings nur die eher lukrative Wasserversorgung privat betrieben, zum Beispiel in Jakarta, Conakry und Cordoba, der zweitgrößten Stadt Argentiniens. Die weitaus schwierigere und aufwendigere Abwasserentsorgung wird dagegen vielfach von PSP-Projekten vernachlässigt (Budds 2000). So deckt die Konzession in Manila nur die Abwässer von kommerziellen und industriellen Betrieben und Verbrauchern, die an die Wasserversorgung angeschlossen sind, ab, und damit nur einen kleineren Teil aller Abwässer. Solange die Abwasserentsorgung aber nicht umfassend und sicher geregelt wird, kann auch das Ziel, sicheres Trinkwasser für alle bereit zu stellen, nicht erreicht werden.

Auf den zweiten Blick zeigt sich zudem meist, dass die Ausweitung der Wasserversorgung „relativ langsam“ erfolgt wie in Córdoba (Nickson 2001b). In Conakry (Bayliss 2001; Clarke/Ménard/Zuluaga 2000) und Jakarta hinkt sie deutlich hinter den Vorgaben her. Betroffen davon sind insbesondere die Armensiedlungen: sie liegen oft abseits, an Berghängen oder in sumpfigen Gebieten, sind dicht bebaut, planlos und wildwüchsig entstanden. Hier gleichen die Anforderungen der Quadratur des Kreises: Aufwand und Kosten sind besonders hoch, die Zahlungsfähigkeit vieler Haushalte besonders niedrig, Gewinne damit so gut wie unmöglich.

So betrug die Anschlussgebühren in Buenos Aires anfangs 600 US-Dollar je Familie für Wasser, 1000 US-Dollar für Abwasser. Die Verbraucher weigerten sich, diese Preise zu zahlen, das Versorgungsunternehmen daraufhin, in den weiteren Ausbau zu investieren. „Es wurde klar, dass die Konzession nicht darauf angelegt war, den Ausbau in Gebiete voranzutreiben, wo viele arme Bewohner leben“ (Johnstone/Wood 2001, 97). Bei Nachverhandlungen wurden die Anschlusskosten dann auf 50 bzw. 400 US-Dollar gesenkt, dafür eine Quersubventionierung durch einen allgemeinen „Service-Beitrag“ von 240 US-Dollar eingeführt.

Vorzeigeprojekt Marunda

Um seinen Erfolg beim Anschluss schwieriger, weil abgelegener und einkommensschwacher Regionen zu beweisen, führt *Thames Pam Jaya* (TPJ) Besucher in Jakarta nach Marunda, einer kleinen Siedlung im nordöstlichen Zipfel des Stadtgebietes, inmitten von Feldern, Fischteichen und Bananenstauden. Seit zwei Jahren hat hier jedes Häuschen Wasseranschluss und Gebührenzähler. Stolz zeigt eine der Bewohnerinnen die monatliche Wasserrechnung, die sich auf 35.000 Rupiah, umgerechnet etwa acht, neun Mark für 20 Kubikmeter beläuft. Je nachdem, was sie und ihr Mann, ein Tagelöhner verdienen, sind das mal mehr, mal weniger als fünf Prozent ihres Einkommens. Bevor TPJ die Leitungen verlegte, zahlte sie einem Nachbarn, der einen eigenen Brunnen hat, für jeden 20-Liter-Kanister Wasser 1.400 Rupiah. Nicht weit von ihrem Häuschen steht die neue Gemeinschaftstoilette. Vom Obulus für die Benutzung wird ein Sauber-Mann bezahlt.

Marunda ist allerdings eine Ausnahme: knapp 100.000 US-Dollar aus eigener Tasche ließ sich *Thames Pam Jaya* sein Vorzeigestück kosten - dagegen hinkt der Ausbau der Wasserversorgung im übrigen Vertragsgebiet deutlich hinter den Vorgaben her. Ob und wann alle Marundas von Jakarta versorgt sein werden, ist daher fraglich.

Für die Entscheidung des Versorgers über den Ausbau des Netzes spielt denn auch eine Vielzahl von Faktoren eine Rolle:

„Technische Kriterien, die auf der Kosteneffizienz für den Bau von Hauptversorgungsleitungen beruhen, wirtschaftliche Überlegungen durch den Druck von Unternehmen, die Bauland erschließen wollen, und politische Überlegungen, etwa hinsichtlich wichtiger Wählergruppen, können im Konflikt mit sozialen Kriterien wie den drängenden Problemen ärmerer Bevölkerungsgruppen stehen.“ (Nickson/Franceys 2001, 2)

Die Prioritäten für private Versorger sind daher aus geographischen, politischen, technischen und wirtschaftlichen Gründen eindeutig: An erster Stelle steht die Wasserversorgung im Stadtzentrum, gefolgt vom Ausbau der Kanalisation. Hier besteht meist bereits eine Infrastruktur, die mit geringem Einsatz ausgebaut werden kann, zudem sind hier die zahlungskräftigen Kunden anzutreffen - Hotels, Geschäftsleute, wohlhabendere Bevölkerungsgruppen. An dritter Stelle steht die Wasserversorgung in Außenbezirken, weit abgeschlagen der Abwasserbereich in diesen Randgebieten.

Wo in einigen Fällen die Versorgung tatsächlich auf ärmere Bevölkerungsgruppen ausgedehnt wurde, werden meist einfache, basisnahe Lösungen umgesetzt wie in Buenos Aires. Dort wurde für etwa 20.000 Familien in *Squatter*-Siedlungen und ärmeren Stadtvierteln durch „verschiedene technologische und institutionelle Innovationen, bei denen die Bewohner, die lokale Verwaltung, NGOs und andere Basisorganisationen beteiligt wurden“ (Johnstone/Wood 2001, 59), die Versorgung verbessert. Auch in Manila wurden 80.000 Haushalte aus unteren Einkommensgruppen mit preisgünstigen Anschlüssen versorgt (Nickson/Franceys 2001). Neben Quersubventionierungen nutzen die privaten Versorger dafür teilweise auch indirekte Subventionen durch staatliche Beschäftigungs- oder Kreditprogramme. Solche „sozialen“ Anschlüsse sind jedoch in den meisten Fällen nur ein Tropfen auf den heißen Stein.

Die Weltbank hat diese Schwachstelle der Unterversorgung marginaler urbaner Gebiete seit einiger Zeit erkannt. Sie empfiehlt daher unter anderem eine stärkere Verankerung von „Pro-Poor-Initiativen“ in Verträgen und flankierende Maßnahmen wie direkte Subventionen an „bedürftige“ Haushalte. Auch mit eigenständigen,

gezielten Programmen versucht sie, die Lücke zu schließen: So stellt sie für ein Abwasserprojekt in einem der Slums von Cartagena einen Kredit in Höhe von 85 Mio. US-Dollar bereit - ausgeführt wird das Projekt von demselben Unternehmen (*Aguas de Barcelona*), das auch den Vertrag über das Wasser- und Abwassersystem in der Tasche hat (Nickson 2001a).

4.5. Eiertanz - Sozialverträgliche Preise

Ein zentraler Einwand gegen die Privatisierung im Wassersektor ist die Sorge wegen höherer Preise. Tatsächlich gibt es zahlreiche Fälle von willkürlichen drastischen Wasserpreisanhebungen. In Conakry, Guinea, wo 1989 ein Management-Vertrag mit SAUR und *Vivendi* abgeschlossen wurde, stiegen die Preise weit schneller als vereinbart und liegen heute über dem Durchschnitt in Afrika und Lateinamerika (Bayliss 2001). In La Paz-El Alto wurden sie kurz vor Beginn des Konzessions-Vertrages (*Suez*, 1997) um fast 40 Prozent angehoben (Komives/Brook Cowen 1998). Wie im bolivianischen Cochabamba und im argentinischen Tucuman lösten Preiserhöhungen oft heftige Proteste aus.

Aber es gibt auch Gegenbeispiele. In Buenos Aires erhielt die Betreibergesellschaft, die die größten Preissenkungen versprach, den Zuschlag, ebenso in Manila, wo der Wasserpreis nach der Privatisierung sank⁶. Offenkundig ist hier eine Interessenallianz von Regierungen und Konzernen am Werke: erstere wollen die Privatisierung attraktiv machen und Proteste verhindern, letztere versuchen mit „dumping-Preisen“, den Zuschlag und damit den Einstieg in den Wassersektor zu bekommen⁷.

⁶ Inzwischen drängt der Versorger, das von *Suez* geführte Gemeinschaftsunternehmen *Maynilad*, auf kräftige Preisaufschläge, um die Kosten zu decken.

⁷ Mehr oder minder offen geben Versorger zu, dass in der Anfangsphase eines PSP-Vorhabens ein Verzicht auf Gewinn zu den „Akquisitionskosten“ zählt.

Der Wasserpreis ist nicht umsonst ein Schlüsselfaktor für die Restrukturierung des Wassersektors. Einerseits soll er hoch genug sein, um zumindest die laufenden Betriebskosten zu decken, andererseits darf er aber die einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen nicht zu stark belasten. Als Richtwert empfiehlt die Weltbank, dass die Ausgaben für Wasser nicht mehr als fünf Prozent der Gesamtausgaben ärmerer Haushalte ausmachen sollten.

Den Spagat sollen in den meisten Fällen Block- oder Staffeltarife leisten, die eine „Quersubventionierung“ bringen. In Jakarta zum Beispiel zahlen soziale Einrichtungen und ärmere Verbraucher, definiert durch Hausgröße, für einen Anschluss und für die Wasserabnahme weniger als die Mittelschichten. Großverbraucher wie Industrie und Häfen haben die höchsten Tarife und Anschlusskosten.

Doch der Spagat ist schwierig. Auch die niedrigeren Tarife sind in vielen Fällen noch zu hoch für ärmere Bevölkerungsgruppen, was sich darin zeigt, dass vielfach Rechnungen nicht bezahlt werden und den Familien deshalb das Wasser abgestellt wird. Daher gibt es eine Vielzahl von mehr oder minder direkt subventionierten Modellen und Regelungen, um zumindest den Grundbedarf sicherzustellen:

- ◆ beim „lifeline-Tarif“ in Buenos Aires wird für eine festgelegte Mindest-Wassermenge lediglich eine geringe Gebühr erhoben;
- ◆ In Chile gibt die Regierung an Familien „Wassermarken“ aus wenn sie nachweisen, dass sie arm sind. Damit wird dem Versorger die Quersubventionierung erspart, das heißt, der Staat trägt die Kosten für die Wasserversorgung der Ärmsten, damit die Betreibergesellschaft profitabel ist.
- ◆ Um ärmere Haushalte zu entlasten, bieten Unternehmen oder Regierungen günstige Kredite für die Anschlusskosten an. In Buenos Aires können Nutzer die Kosten durch Eigenleistungen reduzieren, in Abidjan gibt es sogar kostenlose „soziale“ Anschlüsse.

„Free Water“

Eine Politik wie in Chile - für „Bedürftige“ Sondertarife oder Bezugsscheine einzuführen - stößt u.a. in Südafrika auf heftigen Widerstand. Dadurch würden „die Nutzer stigmatisiert und die Allianz mit anderen Verbrauchern gespalten“, kritisiert Patrick Bond von der Wits University. Viele Familien bleiben zudem ausgeschlossen, weil der Nachweis der Bedürftigkeit kompliziert ist.

Dagegen fordern südafrikanische Organisationen eine kostenlose Grundversorgung („free water“), basierend auf dem in der Verfassung verankerten Recht auf Wasser - mit einigem Erfolg: So heißt es im Wahlprogramm des ANC von 2000: „Die Regierung wird für jeden Einwohner eine kostenlose Grundversorgung mit Wasser, Strom und anderen kommunalen Dienstleistungen sicherstellen (...)“ Einzelne Stadtverwaltungen, zum Beispiel in Kapstadt, haben damit begonnen, jedem Haushalt 6.000 Liter im Monat kostenlos zur Verfügung zu stellen. Das macht auch wirtschaftlich Sinn, weil die Kosten für Gebührenablesung und Rechnungsstellung höher waren als die Rechnungsbeträge. Die Kosten von 100 Mio. Rand im Jahr sollen zumindest teilweise auf Großverbraucher umgelegt werden.

Umgekehrt klagen Unternehmen von Argentinien bis zu den Philippinen darüber, dass die Preise nicht kostendeckend seien, obwohl sie vielfach günstige Investitionsbedingungen wie kostenloses oder preiswertes Wasser, Steuervergünstigungen und indirekte Subventionen erhalten.

- ◆ So fiel die Tariferhöhung, die der Stadtrat von Jakarta dem Versorger *Thames Pam Jaya* erstmals nach drei Jahren bewilligte, deutlich niedriger aus, als TPJ beantragt hatte und für wirtschaftlich erforderlich hielt. „Tarife sind ein politisches Produkt“, stellte ein TPJ-Direktor lakonisch fest.
- ◆ In Manila fordern die Versorger höhere Preise, da sie angeblich ihre Kosten nicht decken können, obwohl sie das Wasser kostenlos vom Staat oder durch Grundwasserentnahme beziehen (Johnstone/Wood 2001, 146).
- ◆ In Conakry wurde eine Kostendeckung erst erreicht, nachdem die Tarife um 700 Prozent angehoben worden waren (Brook Cowen 1999).
- ◆ Als *Aguas Argentinas (Suez)* feststellte, dass es bei den vertraglich zugesagten neuen Anschlüssen Verluste machte, erlaubte die Regierung 1997 Preiserhöhungen. Als ein Gericht die Erlaubnis widerrief, drohte das

Unternehmen, seine Investitionen einzustellen (Hall 1999a).

Besonders schwierig ist die Situation im Abwasserbereich, wo Investitionsbedarf und -kosten sehr hoch sind, während gleichzeitig die Zahlungsbereitschaft weitaus geringer ist als im Trinkwasserbereich. Insgesamt, so schätzt ein Wasserexperte

„müssten die Tarife verdoppelt oder verdreifacht werden, um selbsttragende Wassersysteme zu schaffen, doch das bereitet ein politisches Problem, weshalb es für den privaten Sektor schwierig wird, sich zu beteiligen“ (zitiert bei Hall 1999a, 7).

Wie diese Beispiele zeigen, sind die Befürchtungen höherer Preise durch eine Privatisierung durchaus begründet. Andererseits sind die Möglichkeiten, durch höhere Preise die Kosten zu decken, begrenzt. Sie würden viele Verbraucher in den informellen Sektor drängen, etwa durch die Nutzung eigener Brunnen. In Buenos Aires zogen Verbraucher wohlhabenderer Wohngebiete vor Gericht, als sie durch einen Aufschlag auf ihre Rechnung den Anschluss in ärmeren Gebieten finanzieren sollten. Und höhere Tarife für Großverbraucher wie Betriebe oder Industrien können deren Investitionsbedingungen beeinträchtigen.

Damit stellt sich die Frage, ob sich das Prinzip der Kostendeckung, auf das Weltbank und andere Entwicklungsorganisationen die Regierungen und Wasserversorger verpflichten, überhaupt durchhalten lässt.

4.6. Mogelpackung Kostendeckung

Das Prinzip der Kostendeckung hat in der Liberalisierungsdiskussion eine doppelte Funktion, eine wirtschaftliche und eine ökologische. Es bedeutet, dass sämtliche bei der Gewinnung, Aufbereitung und Verteilung von Wasser entstehenden Kosten von den Nutzern des Wassers aufgebracht werden sollen. Damit könnte sich der Staat aus der Subventionierung zurückziehen, da private Betreiber ihre Kosten und zusätzlich Gewinne einspielen können. Umweltschützer sehen im Kostendeckungsprinzip dagegen vor allem ein Mittel zur Senkung des Wasserverbrauchs, wobei unterstellt wird, dass höhere Preise einen bewussteren Umgang mit Wasser bewirken. Werden zudem Umwelt- und Ressourcenkosten einbezogen und dadurch zum Beispiel die Entnahme aus empfindlichen Gewässern teurer, wird auch eine Schonung von ökologisch sensiblen Gewässern erhofft.

Wie der vorangehende Abschnitt zeigt, wird eine solche Kostendeckung bei PSP-Projekten oft nicht erreicht - im Gegensatz zu vielen öffentlichen Versorgern. Die Wasserversorgung wird also direkt oder indirekt subventioniert. Insbesondere die Kosten für die Bereitstellung des Wassers, geschweige denn weitergehende Umweltkosten, fließen bislang in den Preis kaum ein. Wie in Manila beziehen Versorger das Wasser kostenlos vom Staat oder durch Grundwasserentnahme. Doch erst, wenn Umwelt- und Ressourcenkosten im Wasserpreis enthalten sind, könnte er einen ökologischen Steuerungseffekt haben. Außerdem wenden Kritiker ein, dass eine solche Steuerungswirkung wenn überhaupt nur in reichen Staaten funktioniert. In Entwicklungs-

ländern wird Wasser für die Armen schnell unerschwinglich⁸.

Aus der Sicht der Wasserindustrie haben kostendeckende Preise eine überragende Bedeutung und sind dementsprechend auch eine Grundforderung von Weltbank und IWF. Die privaten Konzerne können darauf bauen, dass alle Investitionen zurückgezahlt werden, egal ob sie sinnvoll waren oder nicht. Da bei Konzessionen das private Unternehmen die Investitionen selbst plant und durchführt, kann es auch „over-engineering“, Luxustechnik und sogar unnötige Investitionen in Rechnung stellen⁹. Außerdem können überhöhte Rechnungen von Tochterunternehmen, etwa für Bauaufträge, eingebracht werden („Sweetheart subcontracting“). Kostendeckende Wasserpreise, so der Wasserexperte Klaus Lanz,

„heißt also im Klartext unbeschränkte Investitionssicherheit. Dass dieser rein finanztechnische Begriff durch ein Missverständnis der Umweltschützer in Industriestaaten nun als ökologisches Vorzeigeprinzip hochgehalten wird, freut die Weltbank und die privaten Konzerne. Die schmücken sich gerne mit diesem Prinzip und betonen die ökologische Komponente gerade bei Projekten in Entwicklungsländern.“

4.7. Regulierung - David gegen Goliath

Die Bedeutung einer starken, transparenten und verlässlichen Regulierung wird immer wieder betont. Aufgrund der Monopolsituation, so zum Beispiel Johnstone/Wood, sei eine schlecht regulierte Beteiligung des privaten Sektors für alle von Nachteil, besonders aber für die

Armen. Unzureichende Regulierung ist jedoch der Normalfall.

Die Regierungen der Entwicklungsländer haben im wesentlichen zwei Instrumente, bei PSP-Projekten ihre Interessen, beziehungsweise soziale und ökologischen Anforderungen einzubringen: die Vertragsverhandlungen und die spätere Kontrolle der Einhaltung von Verpflichtungen und Zusagen durch staatliche Institutionen, insbesondere durch Regulierungsbehörden. Je komplexer die angestrebte Beteiligungsform, desto schwieriger die Regulierung und Kontrolle: So sind Dienstleistungs- und begrenzte Managementverträge, bei denen viele Befugnisse und Kontrollmöglichkeiten bei öffentlichen Institutionen verbleiben, wesentlich leichter zu verhandeln und zu kontrollieren als umfassende, komplexe Konzessionen.

Sowohl bei den Verhandlungen als auch bei der späteren Kontrolle ist das Verhältnis zwischen Regierungen, Gemeinden und Institutionen der Entwicklungsländer und transnationalen Konzernen durch eine ausgeprägte Asymmetrie von Kapazitäten, Informationen, Erfahrung und Macht gekennzeichnet. Das beginnt bereits bei den Verhandlungen, die vielfach unter Druck von Weltbank und IWF zustande kommen:

„Die Vergabe von günstigen Krediten und Schuldenerlassen hängt zunehmend davon ab, ob vorgegebene Privatisierungsziele erreicht werden. Das führt dazu, dass eine Privatisierung häufig überstürzt durchgeführt wird. Potenziellen Investoren werden extrem günstige Konditionen angeboten, während die Verhandlungsposition der Regierung geschwächt ist“ (Bayliss/Hall 2000, 2).

Ihr Verhandlungsspielraum ist zudem durch die oligopolistische Struktur des Weltmarkts, die eingeschränkte Konkurrenz und Absprachen unter den Konzernen begrenzt¹⁰. Das gilt

⁸ Daher bezweifeln viele auch, dass der notwendige Ausbau der Versorgung in den Entwicklungsländern ohne Subventionen überhaupt möglich ist.

⁹ Der Gewinn, der im kostendeckenden Wasserpreis noch nicht enthalten ist, erhöht den Wasserpreis weiter und ist in den meisten Konzessionen vertraglich festgelegt.

¹⁰ Bei vielen Verträgen, die jetzt Regierungen und Gemeinden langfristig binden, gab es überhaupt keine Konkurrenz und keine öffentliche, transparente Ausschreibung – sie wur-

insbesondere für kleinere und ärmere Länder, die aufgrund ungünstiger Investitionsbedingungen wenig Attraktivität für Investoren haben:

„In den meisten afrikanischen Ländern funktioniert die Konkurrenz kaum. Die Märkte sind kleiner als in anderen Regionen, deshalb gibt es weniger Konkurrenz. Und gegenwärtig operiert nur eine Handvoll von Investoren in Afrika, was eine glaubwürdige Konkurrenz weiter vermindert“ (Bayliss/Hall 2000, 2).

Das bedeutet, dass Regierung und Gemeinden in der Regel wenig Gewicht haben, um vertragliche Verpflichtungen zu verankern, die aus Sicht des Investors riskant oder verlustbringend sein können wie die Versorgung von ärmeren Gebieten oder Ressourceneffizienz.

In der Regel sind die Verträge sehr rigide, so dass innerhalb der langen Laufzeiten nur schwer auf aktuelle Entwicklungen wie auftauchende Vertragsmängel, wesentliche Veränderungen im Bedarf, wachsende Umweltprobleme oder neue, innovative Lösungskonzepte reagiert werden kann.

Zudem wurde regelmäßig versäumt, ein Regulierungssystem aufzubauen, bevor die Privatisierung stattfand. Erst im Nachhinein bemühen sich Regierungen und Entwicklungszusammenarbeit, die institutionellen und personellen Kapazitäten zu schaffen. Doch in der Regel sind sie bislang schwach und können ihre Aufgaben kaum erfüllen (Bayliss 2001; Johnstone/Wood 2001).

Am wirksamsten funktioniert eine Regulierung bei der Preisgestaltung - jedenfalls wirksamer, als manchem Versorger lieb ist. Ein Grund dafür ist sicher das große gesellschaftliche und politische Konfliktpotenzial, das Preiserhöhungen im Wassersektor haben können.

In anderen Bereichen gelingt die Regulierung dagegen vielfach nur sehr unzureichend. Zuständigkeiten sind auf verschiedene Ministerien und Behörden verteilt, die Interes-

sengegensätze sind groß, die Anforderungen, etwa an die Festsetzung von Qualitätsstandards, hoch und komplex. So vermissen Johnstone/Wood bei Regulierungsbehörde und privatem Wasserversorger auf den Philippinen

„einen integrierten und ganzheitlichen Ansatz bei der Behandlung der zusammenhängenden Frage von Planung und Durchführung von Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Nachfrage-Management, Verschmutzungskontrolle und Schutz von Wassereinzugsgebieten und Grundwasser“ (Johnstone/Wood 2001, 147).

Erschwert wird eine öffentliche Kontrolle zusätzlich dadurch, dass viele Vertragsbestandteile als Geschäftsgeheimnisse behandelt werden. So konnte die staatliche Wasserbehörde von Guinea nicht nachprüfen, ob Forderungen nach Tarifierhöhungen berechtigt waren, weil das private Konsortium seine Finanzen nicht offen legte. In Budapest haben die meisten Ratsmitglieder keinen Zugang zu den Vertragsunterlagen über die Privatisierung der Abfallversorgung (PSI Briefing 2000). Zwei vor kurzem abgeschlossene Verträge mit Vivendi in Tschad und Kenia legen die finanziellen Details nicht offen (Bayliss/Hall 2000).

Auch die Öffentlichkeit, NGOs und Verbände haben selten die Möglichkeit, auf Planung, Vertragsgestaltung und Umsetzung von PSP-Projekten Einfluss zu nehmen und ihre Interessen zu artikulieren (Johnstone/Wood 2001, 222).

Angesichts dieser Geheimhaltung und struktureller Intransparenz fürchtet die Internationale Dienstleistungsgewerkschaft PSI denn auch, dass „privatwirtschaftliche Konzessionen dazu führen können, die demokratische Rechenschaftspflicht zu schwächen“ (PSI Briefing 2000).

Treffend stellte die Weltbank bereits 1996 fest, dass „private Monopole versuchen, sich den Regulierer vom Leib zu halten, um aus ihrer

Monopolstellung den größtmöglichen Gewinn zu schlagen“¹¹. Diese Beobachtung ist zu bestätigen und fortzuschreiben: in den meisten Entwicklungsländern sind die Konzerne dabei erfolgreich. So machte in Guinea das private Konsortium (SAUR, Vivendi) bereits nach wenigen Jahren Gewinn, die staatliche Wasserbehörde dagegen Verluste, unter anderem, weil das Konsortium unter verschiedenen Vorwänden Zahlungen verweigerte. Entsprechend fasst Bayliss die Erfahrungen mit PSP-Projekten in Afrika zusammen:

„In ihrem Bestreben, die Profite zu erhöhen, verstärken die Investoren Aktivitäten, die Geld bringen. Preise werden so weit wie möglich erhöht, die Einhaltung von Vorgaben der Regulierungsbehörden so gering wie möglich gehalten. Wichtigster Investitionsbereich war die Verbesserung des Gebühreneinzugs, während die Bemühungen, die Zahl der Anschlüsse zu vergrößern oder die Wasserverluste zu verringern, nicht sonderlich groß waren.“ (Bayliss 2001, 9).

4.8. „And the Winner is...“

Was ist das Ergebnis einer Dekade der Liberalisierung und Privatisierung im städtischen Wassersektor? Wie sieht der Beitrag zur Lösung der Wasserkrise in den Metropolen aus? Und ist der Einsatz, den sich Entwicklungsorganisationen und Regierungen die Beteiligung der transnationalen Konzerne haben kosten lassen, gerechtfertigt?

Für die transnationalen Konzerne hat sich die Privatisierung zweifelsohne gelohnt. Für sie hat sich ein neuer, weltweiter Markt aufgetan. Und trotz ihres Lamentos über zu niedrige Wasserpreise haben sie Mittel und Wege, diesen Markt für sich lukrativ zu machen. In vielen Ländern machen die Versorgungskonzerne überdurchschnittliche Gewinne. So erklärte RWE-Vorstandschef Dietmar Kuhnt, dass durch die

den, zum Beispiel in Jakarta und in Elfenbeinküste, nach Gutsherrenart vergeben.

¹¹ Weltbank-Nachrichten, September 1996.

Übernahme des britischen Wasserversorgers *Thames Water* Ende 2000 dieser Geschäftszweig zum ertragsstärksten des Konzerns geworden ist. Er erwartet, dass er im Jahr 2003 35 Prozent zum Vorsteuerergebnis beitragen wird (*Frankfurter Rundschau*, 27.09.2001).

Für die Regierungen der Entwicklungsländer, für die Städte und Gemeinden, ist die Bilanz gemischt. Einerseits haben sie sich kurzfristig eines Kostenfaktors entledigt und können im günstigen Fall ihren Haushalt aufbessern. Langfristig droht ihnen jedoch in vielen Fällen eine weitere Schuldenlast. Die beschränkten Möglichkeiten, die Wasserpreise und damit die Einnahmen zu erhöhen, ohne Wasseraufstände zu provozieren, machen diese Perspektive wahrscheinlich. Darüber hinaus haben sie die Kontrolle über ein wesentliches Element der Daseinsvorsorge und eine grundsätzliche Ressource für Ernährung, wirtschaftliche Entwicklung und Gesundheit abgegeben.

Und die städtische Bevölkerung? Hier ist das Resultat ähnlich ambivalent. Wer in der richtigen Gegend

wohnt, etwa im Stadtzentrum, und höhere Wasserpreise bezahlen kann, profitiert. Für die übrigen ist die Spannweite des Fortschritts so weit wie die Großzügigkeit der privaten Wasserversorger (*siehe Kasten Marunda*), die Belastbarkeit wohlhabender Bevölkerungsgruppen durch Quersubventionierung und die Subventionsmöglichkeiten der Staats- oder Stadtkasse. Nach wie vor sind sie weitgehend auf andere Lösungen angewiesen, bis hin zur „Selbsthilfe“ aus verunreinigten Brunnen und Flussläufen. Dezent formuliert klingt das bei der Weltbank so: „Die Entwicklung und Umsetzung nachhaltiger Lösungen, die die Bedürfnisse der Armen berücksichtigen, bleiben eine Herausforderung“¹². Ein ähnliches Resümee lässt sich für den Beitrag der PSP-Projekte zur effizienteren, nachhaltigen Nutzung der Wasserressourcen und einem umfassenden, integrierten Wassermanagement im allgemeinen formulieren.

So kommt eine gegenwärtig durchgeführte Studie der Weltbank zum „Zwischenergebnis“, dass durch die Privatisierung

„sowohl die Konsumenten als auch die Regierung verloren. Die Regierung, weil die Unternehmen für weit weniger als ihren wirklichen Wert verkauft wurden, die Verbraucher wegen der großen Preissteigerungen, die den privaten Unternehmen große Gewinne bescherten. Und dies alles trotz der Einsetzung eines unabhängigen, finanziell gut ausgestatteten und höchst kompetenten Regulierers und Versuchen, Konkurrenz durchzusetzen. Darüber hinaus gibt es wenig Anzeichen, dass die Produktivität gesteigert wurde“¹³.

Dieses vernichtende Urteil bezieht sich zwar auf Großbritannien. Doch wenn dort Privatisierung und Regulierung nicht funktionieren, so die berechtigte Frage, wie können sie dann in Entwicklungsländern greifen?

¹² www.worldbank.org/watsan/topics/serving.html

¹³ Competition and Privatization in Urban Water Supply, World Bank Research, Abstracts of Current Studies, Juni 2001.

5. Das „deutsche Modell“ - eine Alternative?

Mit zwischen 600 und 800 Mio. DM im Jahr ist Deutschland für die Entwicklungsländer der nach Japan zweitgrößte bilaterale Geber im Wasserbereich. Auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hat sich das Privatisierungs-Konzept zu eigen gemacht und setzt seit Mitte der neunziger Jahre verstärkt auf eine Einbeziehung des privaten Sektors:

„Es zeigt sich, dass den Wasserverbrauchern, auch und gerade den Armen, (...) mit einem privaten Modell langfristig besser gedient ist als mit den überkommenen staatswirtschaftlichen Lösungen. Auch für die Umwelt ist ein professioneller privater Betreiber, der adäquat beaufsichtigt wird, günstiger als ein schlampiger Staatsbetrieb.“ (BMZ 1999, 118)

Als Vorbedingung dafür wird - wie bei der Weltbank - eine Umstrukturierung des Wassersektors gefordert. Dabei geht es - so das BMZ - um eine *Kommerzialisierung* der Betriebsaufgaben, etwa durch die Einführung kostendeckender Preise, um die Förderung der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Sektoren (*Privatisierung*) und um eine Beratung der Institutionen in Bezug auf Regelungs- und Überwachungsfunktionen (*Regulierung*)¹. Regulierungsbehörden sollen unter anderem sicherstellen, dass „die Armen durch sozial-angepasste Tarife

von den Reformen profitieren und die Ressourcen geschützt werden“².

Als Vorbild für die Restrukturierung im Wassersektor empfiehlt das BMZ den Entwicklungsländern das „deutsche Modell“ der Wasserver- und Abwasserentsorgung durch Stadtwerke und Zweckverbände: Im Unterschied zu einer vollständigen Privatisierung nach englischem Vorbild und zum „französischen Modell“ mit seinen mächtigen Mischkonzernen verbindet es eine autonome Unternehmensverfassung und die direkte Anbindung an kommunal gewählte Entscheidungsträger, lobt das BMZ. Auf diese Weise sollen die „Vorteile der Privatwirtschaft“ wie ein

¹ Als ihre Hauptaufgaben bei der Privatisierung im Wassersektor betrachtet die GTZ die Sektorreform, die „Transaktions-Hilfe“, d.h. die Beratung von Regierungen bei Verhandlungen mit privaten Unternehmen, und den Aufbau solcher Regulierungsinstitutionen.

² Uschi Eid beim Dialogforum „Wasserwirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit“, Bonn, 29.2.2000, im folgenden als Dialogforum zitiert.

**Bilaterale Zusagen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit
der Bundesrepublik im Wassersektor
(Siedlungswasserwirtschaft und landwirtschaftliche Bewässerung)
1991-1998, in Mio. DM**

Bereiche	1991		1993		1995		1997		1998	
	FZ	TZ	FZ	TZ	FZ	TZ	FZ	TZ	FZ	TZ
Siedlungswasserwirtschaft	179,8	62,8	159,0	71,0	671,5	91,1	642,3	137,3	637,6	80,1
Landwirtschaftliche Bewässerung	36,8	7,2	134,3	19,9	52,5	26,7	40,0	16,0	352,2	9,2
Summe	286,6		384,2		841,8		835,6		1.079,10	

Anmerkung: Siedlungswasserwirtschaft umfasst Wasserpolitik, -schutz und -verwaltung, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung und Abfallwirtschaft und -entsorgung

Quelle: BMZ 1999, 37

professionelles Management mit der „kommunalen Verantwortung“ für die Daseinsvorsorge verbunden werden.

5.1. Entwicklungspartnerschaft

Komplementär zur Privatisierung im Wassersektor der Partnerländer sucht die deutsche Entwicklungszusammenarbeit eine engere Kooperation mit der privaten deutschen Wirtschaft:

„Im Entwicklungsministerium haben wir darüber nachgedacht, wie im Sinne unserer Partner in Entwicklungsländern die deutsche Wasserwirtschaft - Betreiber, Lieferanten und Anlagenbauer, Consultants und Finanziere - stärker genutzt werden kann. Wir streben eine Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft an“ (Eid, Dialogforum).

Politisch-ideologischer Bezugsrahmen dafür ist das Konzept der „Öffentlich-Privaten Partnerschaft (PPP)“, eine „strategische Partnerschaft für eine nachhaltige Entwicklung“, die die rot-grüne Regierungskoalition zum „neuen Schwerpunkt“ ihrer entwicklungspolitischen Arbeit erklärte. Bei der Definition ging sie allerdings über den Amtsvorgänger Carl-Eduard Spranger (CSU), der das Konzept in die deutsche Entwicklungspolitik eingeführt hatte, nicht wesentlich hinaus:

„Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit verstehen wir unter diesem Begriff das Zusammenwirken von BMZ und privater Wirtschaft bei Vorhaben, die so-

wohl betriebswirtschaftlich rentabel sind als auch einen entwicklungspolitischen Nutzen erbringen. In den gemeinsamen Projekten fließen Beiträge der Wirtschaft und des BMZ so zusammen, dass sie einer rein öffentlichen oder rein privaten Lösung deutlich überlegen sind“ (Spranger 1998, 2).

Damit sollen sowohl privatwirtschaftliche Rendite-Erwartungen erfüllt und Risiken verringert werden, als auch entwicklungspolitische Ziele (Sicherung der Grundbedürfnisse, Armutsminderung, nachhaltige Entwicklung, usw.) erreicht werden.

Die Partnerschaft soll insbesondere in Ländern und Sektoren greifen, wo für privates Engagement die Rahmenbedingungen schwierig und die Risiken hoch sind. Dabei sollen die begrenzten Finanzmittel der Entwicklungszusammenarbeit in „inno-

vativen Finanzierungskonzepten“ als „Hebel“ für die Mobilisierung privaten Kapitals eingesetzt werden. Gegenüber der herkömmlichen Außenwirtschaftsförderung ist bei PPP-Projekten der Zuschussanteil, das heißt die Subventionierung mit öffentlichen Mitteln, deutlich höher. Zudem soll sich das private Unternehmen nicht (nur) als Zulieferer, sondern mit eigenem Kapital beteiligen, wobei sein Anteil idealerweise 50 Prozent betragen sollte. Eine solche Beteiligung gilt als Garant für ein langfristiges Engagement und damit für eine wirtschaftliche Nachhaltigkeit.

5.2. Global Players - Made in Germany

Anfangs fehlten der deutschen EZ dafür allerdings die Partner. Während sich die Leitungsebene des BMZ in zahlreichen Veranstaltungen wie dem

Sambia: Vorbereitungen für die Privatisierung

In mehreren Ländern unterstützt die deutsche EZ Gemeinden bei der Sanierung von Wasserwerken. Professionelles Management, organisatorische Eigenständigkeit und höhere Einnahmen sollen sie aus den roten Zahlen führen und für private Betreiber attraktiv machen. Eine Voraussetzung dafür ist oft eine Dezentralisierung. So berät die GTZ in Sambia Gemeinden, wie sie marode, abgewirtschaftete Einrichtungen zu florierenden Wirtschaftsunternehmen umbauen können. Privatwirtschaftlich organisierte „Commercial Units“ mit der Gemeinde als Hauptaktionär, einem Aufsichtsrat und professionellem Management sind die erste Etappe auf dem Weg zu einer weitergehenden Beteiligung des privaten Sektors. Doch die lokalen Verwaltungen - schlecht qualifiziert und unerfahren - sind kaum in der Lage, die enormen Aufgaben, die damit auf sie zukommen, zu erfüllen. Für GTZ-Mitarbeiter Roland Werchota ist das die „Achillesferse“ des Konzepts. Ein zweites Hindernis ist der verbreitete Unwille zentraler Instanzen, Macht und Kontrolle über Gelder abzutreten. Allerdings behauptet Werchota: „In Burkina Faso haben wir 105 Prozent Kostendeckung erreicht“.

Dialogforum „Wasserwirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit“ persönlich intensiv um ein verstärktes Engagement deutscher Wasserversorger im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit bemühte, war deren Reaktion zunächst eher lau.

Die deutsche Wasserwirtschaft spielte bis vor kurzem auf dem globalen Markt nur als Anlagen- und Technologielieferant eine Rolle. Das liegt daran, dass die Versorgung überwiegend in der Hand von Kommunen und Zweckverbänden ist. Die meisten der etwa 6.500 regionalen Versorger sind zu klein und spezialisiert, um mit den etablierten, fest verankerten englischen und vor allem französischen Multis, die als Komplettanbieter die gesamte Palette von der Planung eines Projekts über Finanzierung und Bau bis zum Betrieb organisieren, konkurrieren zu können. Als kommunale Versorger brauchen sie zudem keinen Gewinn zu machen. Mehrfach scheiterten Versuche der KfW, etwa in Mosambik und Jordanien deutsche Unternehmen ins Geschäft zu bringen³.

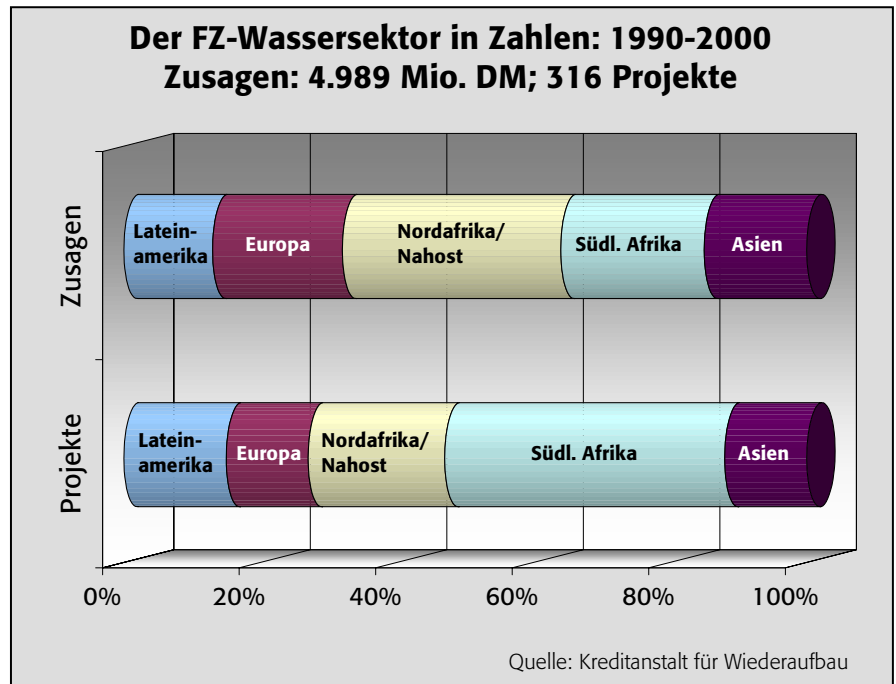
Mittlerweile gibt es eine Handvoll großer deutscher Versorgungskonzerne, die zunehmend auf den lukrativen Markt drängen.

Berlinwasser International (BWI)

Im Oktober 1999 erwarb ein Konsortium aus RWE, Vivendi und Allianz - gegen den heftigen Widerstand von Gewerkschaften und lokalen Gruppen - 49,9 Prozent der Anteile der Berliner Wasserbetriebe. Der Verkauf war die größte Privatisierung im Wasserbereich in der Europäischen Union seit der Privatisierung 1989 in Großbritannien.

Die Berliner Wasserbetriebe waren bereits seit den frühen neunziger

³ Eine Umstrukturierung der heimischen Wasserwirtschaft, wie sie gegenwärtig von großen Versorgungsunternehmen gefordert und teils im Rahmen der EU, teils durch die Bundesregierung vorangetrieben wird, gilt daher als Voraussetzung für ihre Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt. Viele kommunale Versorger und Umwelt- und Naturschutzorganisationen lehnen sie dagegen ab, u.a. weil sie eine Gefährdung von Trinkwasserqualität und Versorgungssicherheit befürchten.



Jahren international aktiv, insbesondere in Osteuropa (Moskau, Ungarn, Polen, Aserbeidjan, u.a.), wo Städtepartnerschaften und der Rückhalt durch den Berliner Senat bei der Geschäftsanbahnung hilfreich gewesen waren. Diese Geschäftsbereiche wurden nach der Teilprivatisierung in *Berlinwasser International* (BWI), einer eigenständigen Gesellschaft, ausgegliedert.

AquaMundo

Die „Deutsche Wasserallianz“ aus drei international operierenden Unternehmen wurde Ende 2000 gegründet, von vornherein mit globalen Ansprüchen⁴. Beteiligt sind jeweils zu einem Drittel der Baukonzern *Bilfinger & Berger*, der 55 Prozent seines Umsatzes im Ausland macht, der Technologiekonzern und Anlagenslieferant ABB und das Mannheimer Energie- und Dienstleistungsunternehmen MVV Energie AG, das, obwohl im Besitz der Stadt Mannheim, ein „eigenständig operierendes Unternehmen mit Profitgedanken“ ist.

Ähnlich wie die französischen Unternehmen ist das neue Gemeinschaftsunternehmen als integrierter Systemanbieter strukturiert, der Hoch- und Tiefbau, Anlagenbau,

Betrieb und Service, Projektentwicklung und Konzeption, Beratung und Finanzierung bündelt. Das Unternehmen sieht seinen Markt vor allem in Sekundärstädten und -regionen.

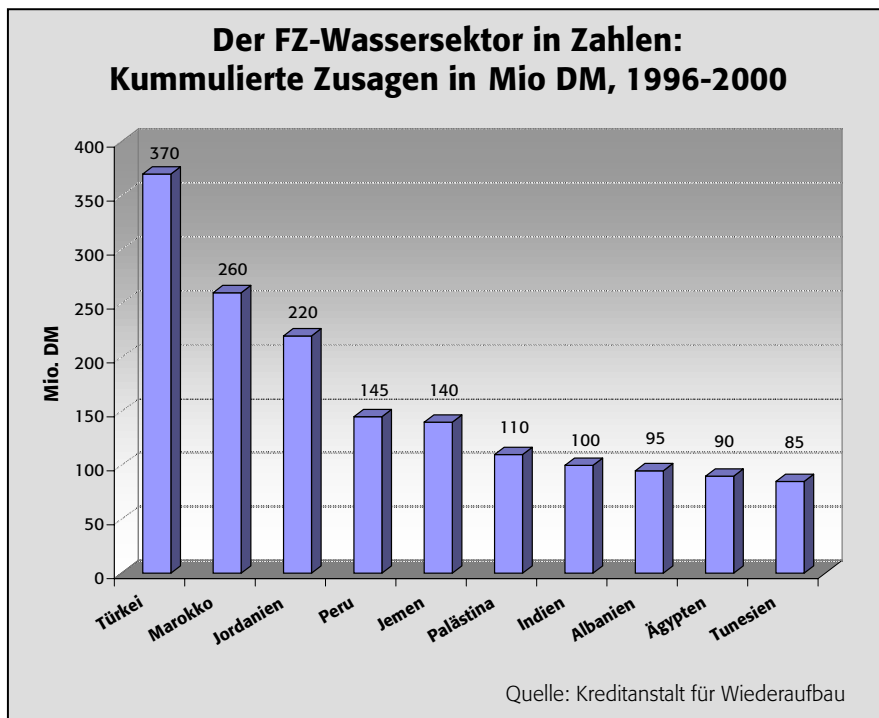
RWE

Mit der Übernahme von *Thames Water* (Weltmarktanteil drei Prozent) im September 2000 für etwa 14 Mrd. DM stieg der Konzern zur Nummer Drei der internationalen Wasserversorger auf (zu *Thames Water*, siehe Kasten: *Global Players*). Bis dahin war der *Multi-Utility*-Konzern (u.a. Energie, Abfallbeseitigung, Telekommunikation, Bauwirtschaft und Chemie) im Wassersektor international nur in Budapest aktiv - seit 1997 halten RWE Aqua und Suez 50,2 Prozent der dortigen Wasserwerke.

RWE baut systematisch seine Präsenz im Wassersektor aus. RWE Aqua hält gemeinsam mit Vivendi knapp die Hälfte der *Berlinwasser Holding AG* (s.o. BWI). Gegenwärtig (Dezember 2001) laufen Verhandlungen über die Übernahme des größten privaten US-Versorgers *American Water Works*.

Die Konzernleitung betrachtet den Wassersektor als ein wichtiges Standbein, um RWE als internationales *Multi-Utility*-Unternehmen zu positionieren. „Wir schauen uns auf

⁴ „Think big“ ist ihr Wahlspruch.



allen Märkten um“, erklärte Vorstandschef Dietmar Kuhnt.

E-ON/Gelsenwasser

Für E-ON, im vorigen Jahr durch den Zusammenschluss von VIAG und VEBA entstanden und wie RWE ein *Multi-Utility-Konzern* (Öl, Chemie, Strom, Logistik, Telekommunikation), ist der Wassersektor Neuland: Das Unternehmen ist Mehrheitseigner von Gelsenwasser, dem größten deutschen privaten Wasserversorger, und hält einen 25-prozentigen Anteil an den Bremer Stadtwerken.

E-ON sieht den Wassersektor als klassischen dritten Geschäftsbereich (neben Strom und Gas), mit langfristiger Perspektive. Dafür sind Akquisitionen notwendig. Der Versuch, in den internationalen Bereich einzusteigen, erweist sich bislang als schwierig. Übernahmeverhandlungen mit dem US-Wasserkonzern *Azurix* (einer Tochter des Energiekonzerns *Enron*) und der französischen Nummer 3 im Wassersektor, SAUR International, scheiterten im vergangenen Jahr, ebenso wie Verhandlungen mit Suez.

Politische Unterstützung

Für ihren Vorstoß fordern die deutschen Wasserkonzerne Hilfe durch die Politik: „Gerade die massive poli-

tische Unterstützung trägt entscheidend dazu bei, dass französische und britische Firmen auf dem Weltwassermarkt erfolgreich sind“, erklärt zum Beispiel Dr. Werner Dub, Vorstandsmitglied der MVV Energie AG. Die Botschaft ist angekommen: So versicherte Uschi Eid, Parlamentarische Staatssekretärin im BMZ:

„Die Bundesregierung ist an einer leistungsfähigen deutschen Wasserwirtschaft interessiert, die auch eine starke Rolle spielt auf dem Weltmarkt, der erheblich an Bedeutung gewinnt“ (Dialogforum).

Als einen Beitrag dazu betrachtet das BMZ das „deutsche Modell“, das aufgrund seiner Vorzüge „aus Sicht potenzieller Kunden (...) deutsche Unternehmen, wenn sie in den internationalen Markt gehen, für die Kritiker des französischen oder englischen Modells attraktiv machen“ könnte (BMZ 1999, 119). Das wiederum, so Uschi Eid, wäre auch entwicklungspolitisch sinnvoll: dadurch würde die Konkurrenz belebt, was „sich für die Entwicklungsländer auszahlt“, weil sie günstigere Bedingungen wie niedrigere Preise oder bessere Technologie aushandeln könnten⁵.

⁵ Anhörung Enquete-Kommission.

5.3. PPP-Projekte

Die Zahl der PPP-Entwicklungsprojekte im Wassersektor hat in den vergangenen Jahren rasch zugenommen. Nach Angaben der KfW werden mittlerweile in jedem zweiten FZ-Neuvorhaben der städtischen Wasserver- und Abwasserentsorgung *Public-Private-Partnership-Modelle* berücksichtigt.

Eine Auflistung der KfW enthält 25 laufende Vorhaben mit einem FZ-Volumen von mindestens 800 Mio. DM, davon ca. 240 Mio. allein für Jordanien (Stand: September 2001). Bei neun dieser Vorhaben sind die Vertragsverhandlungen abgeschlossen, wobei es sich um drei deutsche Unternehmen (*Berlinwasser*, *Aquamundo* und *Gauff*) und zwei europäische Unternehmen (ein belgisches Konsortium und *Suez*) handelt. Die Länder, in denen die Vorhaben geplant sind oder durchgeführt werden, sind eine Mischung aus sehr armen Entwicklungsländern wie Ruanda und Eritrea und weiter entwickelten Ländern wie Türkei und Jordanien.

Zwei „Pilotprojekte“ für die öffentlich-private Zusammenarbeit im Wassersektor, die am ehesten dem Ideal der neuen Konzeption (Beteiligung des privaten Unternehmens an Planung, Finanzierung, Betrieb) entsprechen und über die auch die meisten Informationen zugänglich sind, sind in südeuropäischen Ländern - in Albanien und Montenegro - angesiedelt.

Berlinwasser International (BWI) in Elbasan, Albanien

In Albanien ist die deutsche finanzielle Entwicklungszusammenarbeit größter bilateraler Geber im Wasser- bzw. Abwassersektor. Sektorale Reformen bildeten die erste Stufe für eine Beteiligung der Privatwirtschaft. Dabei wurden Versorgungsunternehmen von einer Behörde in ein kommunales Unternehmen mit eigener Rechnungslegung umgewandelt, eine Tarifreform soll eine kostendeckende Betriebsführung ermöglichen. Überdies unterstützte die KfW die albanische Regierung nach

eigenen Angaben dabei, eine unabhängige Regulierungsbehörde aufzubauen⁶. Nach diesen Vorbereitungen unterzeichnete BWI im Oktober 2000 einen Konzessionsvertrag für den Betrieb der Wasserver- und Abwasserentsorgung in Elbasan, der drittgrößten Stadt Albanien 55 Kilometer südlich der Hauptstadt Tirana.

Der Vertrag sieht vor, dass BWI die Infrastruktur modernisiert, erweitert und vorerst 30 Jahre lang betreibt. Vertraglich festgelegt wurden eine Reihe von Zielen, die in zehn Jahren erreicht sein sollen. Dazu gehört u.a. eine Wasserversorgung rund um die Uhr, die Erhöhung des Anschlussgrades von 80 auf 98,5 Prozent, die Reduzierung der Wasserverluste von über 75 auf 15 Prozent und eine Senkung des Wasserverbrauchs je Einwohner um vier Fünftel.

Mehr als zwei Drittel der auf insgesamt 40,5 Mio. DM geschätzten Investitionskosten sind ein zinsgünstiges Darlehen der KfW (23,5 Mio. DM) an die Regierung. Die leitet das Geld weiter an die Projektgesellschaft Elber GmbH, die zu 95 Prozent im Besitz der BWI ist⁷. Durch das KfW-Darlehen wird der Wasserpreis, der nach Angaben von BWI zu Marktbedingungen um 60 Prozent höher liegen müsste, heruntersubventioniert und gleichzeitig die Rentabilität der privaten Investition gesichert. Die allgemeinen Tarife sind am niedrigsten, die Tarife für die Industrie am höchsten.

Das Projekt in Elbasan hat für Privatwirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit „Pilotcharakter“. Mit der Einbeziehung eines erfahrenen Betreibers wie BWI, so Klaus Gühr von der KfW, hätten sich die „Bedingungen für eine langfristige nachhaltige Betriebsführung entscheidend verbessert“. Umgekehrt lobt BWI, dass die „beträchtlichen unterneh-

⁶ Anscheinend hat die KfW sich dabei allerdings weitgehend mit den bestehenden Behörden zufrieden gegeben und lediglich versucht, im Vertrag selbst möglichst viel zu regeln, nach Ansicht eines Experten „kein richtiger Ansatz“.

⁷ Die BWI-Beteiligung an Elber beträgt 10 Mio. DM, die Hälfte davon als Darlehen.

Partnerschaft mit der Partnerstadt

Berlinwasser International und *Vivendi Water* sind an einem Konsortium beteiligt, das in Windhoek, der Hauptstadt Namibias und Partnerstadt von Berlin, Betrieb und Unterhaltung einer Wasseraufbereitungsanlage übernimmt, die Haushaltsabwasser zu Trinkwasser aufbereitet. Der Vertrag wurde im Juli 2001 unterzeichnet. Die Gesamtkosten der Anlage von 19 Millionen Euro werden zur Hälfte durch FZ-Mittel des BMZ finanziert, die andere Hälfte durch die Europäische Investitionsbank und die Stadt Windhoek.

Die geplante Anlage ist technologisch so anspruchsvoll, dass sie einen ausländischen Betreiber notwendig macht. Das Konsortium erhofft sich einen Anschlussauftrag für den Betrieb der städtischen Kläranlage.

Quelle: KfW-Presseerklärungen

merischen Risiken“ durch die Kooperation mit der Entwicklungszusammenarbeit abgedeckt würden⁸.

AquaMundo in Montenegro

Im Rahmen dieses PPP-Projekts soll in sechs montenegrinischen Adria-Orten die Wasserversorgung instandgesetzt werden. Ziel ist eine lückenlose, dauerhafte Trinkwasserversorgung für 150.000 Einheimische, dazu für 250.000 Touristen in der Ferienzeit. Zum Schutz der Adria werden Abwässer, die jetzt größtenteils ungeklärt ins Meer gelangen, gereinigt. Geplant ist eine spätere Ausweitung auf den gesamten Teilstaat.

Als Gemeinschaftsunternehmen mit einer Laufzeit von zunächst fünf Jahren handelt es sich bei dem im Dezember 2000 begonnenen Vorhaben um „die anspruchsvollste Form der möglichen Modelle“, so *AquaMundo*. Beteiligt sind neben deutschen Entwicklungsorganisationen (KfW, DEG und GTZ) als einheimische Partner die lokale Wasserbehörde PEW sowie gemeindeeigene Ver- und Entsorgungsbetriebe. Vorgesehen ist die Gründung eines Zweckverbandes aus DEG, *AquaMundo* und einem privaten einheimischen Partner unter Führung von *AquaMundo*.

Die Gesamtkosten werden auf rund 30 Mio. Euro veranschlagt.

⁸ Risiken werden zusätzlich auch durch andere Maßnahmen seitens der albanischen Regierung zur Investitionsförderung abgedeckt wie Steuerbefreiungen und Garantien gegen Wechselkursrisiken.

Davon wird die Hälfte durch einen ungebundenen FZ-Kredit (15 Mio. Euro) finanziert, ein Viertel durch *AquaMundo*, der Rest durch private einheimische Partner und die DEG (5 Mio. DM Eigenkapitalbeteiligung). Zudem hat die KfW weitere zwei Mio. Euro für Zinsverbilligungen und Beratungsleistungen zugesagt.

Stolz ist man bei *AquaMundo* insbesondere darauf, dass der Auftrag gegen die französische Konkurrenz gewonnen wurde. Während die Franzosen lediglich den Ausbau der Rohwasserversorgung durch eine neue Pipeline anbieten, legte *AquaMundo* mit einem Konzept, das auch Einsparungsmaßnahmen auf Verbraucherseite vorschlug, das „attraktivere Angebot“ vor, so Geschäftsführer Joachim Richter.

5.4. Eine erste Bilanz

In ihren Grundzügen unterscheidet sich die Privatisierungspolitik der bundesdeutschen Entwicklungszusammenarbeit im Wassersektor kaum von IWF und Weltbank: Der „Paradigmenwechsel“ in der Entwicklungspolitik hin zu einer Zusammenarbeit mit privaten Investoren ist eher ideologisch motiviert als eine informierte, begründete Entscheidung. Weder ging ihm eine gründliche Analyse der vielfältigen Ursachen für das Versagen öffentlicher Versorgungsunternehmen noch eine unvoreingenommene Bestandsaufnahme der bisherigen Erfahrungen mit PSP-Projekten im Wassersektor der Entwicklungsländer voraus.

Trotzdem verlangt auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

von immer mehr Ländern als Vorbedingung für eine weitere finanzielle Zusammenarbeit, den Wassersektor für private ausländische Investoren zu öffnen und eine Kostendeckung einführen. Damit legt sie die Empfängerregierungen auf eine vorgefertigte Lösung für die Probleme im Wassersektor fest.

Wie bei der Weltbank sind im „deutschen Modell“ Dezentralisierung und Kommerzialisierung staatlicher bzw. kommunaler Versorger nur die Vorstufe für die Privatisierung. Auch die deutsche Entwicklungspolitik gibt sich überzeugt, dass Gemeinden und Regulierungsbehörden in der Lage sind, Marktversagen zu korrigieren und sicherzustellen, dass öffentliche Interessen gewahrt bleiben. Blauäugig lobt sie zudem die eigene Politik als Beitrag zu mehr Markt und mehr Konkurrenz, ohne zu berücksichtigen, dass der Markt auch mit den deutschen Unternehmen, die längst vielfache Kapitalverflechtungen oder Kooperationen mit den „Global Players“ haben, oligopolistisch bleibt.

Insgesamt ist das „deutsche Modell“ der privaten Beteiligung im Wassersektor bestenfalls eine Variante, keine echte Alternative zu den bisherigen PSP-Vorhaben:

- ◆ Auch die deutschen PPP-Vorhaben zielen eher auf gewinnversprechende Regionen und Sektoren, also „Filetstücke“ (städtischer Bereich, Feriengebiet, Trinkwasser, Hochtechnologie).
- ◆ Zwar sind unter den geplanten oder angelaufenen PPP-Projekten im Wassersektor eine Reihe der ärmsten Länder. Doch der größte Teil der Finanzmittel fließt bisher in Länder wie Jordanien, Albanien oder Montenegro, wo die Rahmenbedingungen und damit die Voraussetzungen für eine Beteiligung privater Unternehmen weit aus günstiger sind als etwa in armen Ländern in Afrika.
- ◆ Statt einheimischer, angepasster Lösungen fördert die Entwicklungszusammenarbeit mit den PPP-Vorhaben die langfristige Abhängigkeit von ausländischen

Partnerschaftsvermittlung

1994 wurde in Peru auf Verlangen der Weltbank die Verantwortung für die städtische Wasserver- und Abwasserentsorgung den Stadtverwaltungen übertragen („municipalisiert“) mit der Auflage, zukünftig auch gemischte oder private Unternehmen zu beteiligen. Über ein Management-Projekt bot die CDG Fach- und Führungskräften von Wasserversorgungsunternehmen Qualifizierungsmöglichkeiten an. Teil des Projekts, das 1999 begann und 2,2 Mio. Mark kostete, waren Fortbildungsprogramme in deutschen Unternehmen und Verwaltungen, u.a. bei MVV Energie. Erprobt wurde auch eine „Nord-Süd-Zusammenarbeit zwischen Unternehmen“. Parallel dazu führten u.a. KfW, GTZ und BMZ in Peru mehrere Informationsveranstaltungen für deutsche Betreiber, Baufirmen und Consulting-Unternehmen durch. Auf politischer Ebene wurden die Weichen gestellt, indem die weitere Zusammenarbeit mit der peruanischen Regierung im Wassersektor von der Einbeziehung der Privatwirtschaft abhängig gemacht wurde. Jetzt steht die „neue Partnerschaft“ kurz vor dem Ziel: MVV Energie AG, einer der drei Partner bei *AquaMundo*, führt eine Machbarkeitsstudie für ein Wasserprogramm für drei Städte im Hochland durch, finanziell unterstützt von der DEG.

Unternehmen und Technologie sowie die Verschuldung.

- ◆ Ob die Projekte in Albanien und Montenegro nicht auch als rein privatwirtschaftliche Investitionsvorhaben, bei denen sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zum Beispiel auf die Restrukturierung des Sektors beschränkt hätte, realisiert worden wären, ist kaum zu beantworten. Damit ist auch schwer zu beurteilen, ob wirklich zusätzliches Kapital mobilisiert wurde oder nicht nur eine „Mitnahme“ von investitionsfördernden Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit durch die beteiligten Unternehmen erfolgte.
- ◆ Zwar legen die beteiligten Unternehmen eine Reihe von Informationen über die Projekte offen. Aber insgesamt reichen die Transparenz und der Zugang zu Informationen nicht aus, um Ergebnisse und die Einhaltung von Zusagen unabhängig zu überprüfen⁹.
- ◆ Der Eigenanteil der beteiligten privaten Unternehmen liegt sowohl in Albanien als auch in

Montenegro deutlicher niedriger als 50 Prozent, obwohl es sich um Tochterunternehmen kapitalkräftiger Großkonzerne handelt.

- ◆ Mehr noch: die privatwirtschaftlichen Vorhaben werden mit öffentlichen Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit subventioniert. Das widerspricht nicht nur dem verkündeten Prinzip der Kostendeckung. Wenn die Subventionen auslaufen, steigen entweder die Wasserpreise oder das Projekt wird zur „Entwicklungsruine“¹⁰.

Ob die deutschen PPP-Projekte im Wassersektor erfolgreicher sein werden, lässt sich noch nicht beurteilen¹¹. So ist völlig offen, ob die Regu-

¹⁰ Außerdem bekommt die Entwicklungspolitik ein Glaubwürdigkeitsproblem, wenn sich die Liberalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen im deutschen Wassersektor durchsetzen und damit das „deutsche Modell“ kommunaler Wasserversorgung ausgehöhlt wird. Auch darf man bezweifeln, dass Unternehmen wie RWE in Entwicklungsländern ein Modell favorisieren werden, dessen Abschaffung sie in Deutschland gerade vorantreiben.

¹¹ Ob sich das entwicklungspolitische Ethos des PPP-Konzepts gegen die wirtschaftlichen Interessen privater Unternehmen durchsetzen kann, ist eine grundsätzliche Anfrage an das Konzept (vgl. Hoering 1998) und muss sich erst noch zeigen. Eine unabhängige Auswertung der PPP-Projekte existiert bislang nicht. Da aber das Kräfteverhältnis zwischen den Partnern und damit die Durchsetzungsfähigkeit äußerst ungleich ist, ist die Gefahr groß, dass

⁹ Diese mangelnde Transparenz, der auch beteiligte Entwicklungsorganisationen wie die KfW unterliegen, trägt bei Experten zu den Bedenken bei, überhaupt „mit der PPP-Fazität im Wassersektor vorzugehen“.

lierungsbehörden oder die kommunalen Vertretungen sich im „deutschen Modell“ eher gegen die deutschen „Partner“ durchsetzen als ihre Kollegen in Conakry oder Manila. Ebenso lässt sich noch nicht beurteilen, ob *AquaMundo* und BWI ihre Zusagen besser erfüllen als *Suez* oder *Vivendi*. Manche Ziele, etwa die Verringerung von Wasserverlusten und -verbrauch in Elbasan, sind angesichts der Erfahrungen in anderen PSP-Projekten äußerst ambitioniert.

Während der entwicklungspolitische Nutzen zweifelhaft, beziehungsweise noch nicht nachgewiesen ist, stehen die ersten Gewinner

schon fest. Mit geringem eigenen Einsatz erhalten die beteiligten Konzerne erstens einen Zugang zum Markt des Ziellandes. So haben in Albanien inzwischen drei weitere Städte Interesse an einer Privatisierung geäußert¹². Zum zweiten können sie damit „Referenzprojekte“ vorweisen, um auch auf dem internationalen Markt ihre Präsenz ausbauen zu können¹³.

Damit betreibt die Entwicklungszusammenarbeit, deren oberstes Ziel nach eigenen Aussagen die Armutsbekämpfung ist, mit knappen öffentlichen Mitteln Wirtschaftsförderung für Großkonzerne.

6. Das Kuckucksprinzip

Ganz offensichtlich reicht der Beitrag der transnationalen Wasserkonzerne zur Lösung der Wasserkrise nur so weit wie ihr Gewinnhorizont. Dieser wird ein Stück erweitert durch die Unterstützung durch multi- und bilaterale Entwicklungsorganisationen. Die Gewinnorientierung bestimmt zunächst die Bereiche, in denen die Konzerne sich engagieren: unter den Ländern sind das die Schwellenländer, nicht die ärmsten Länder, in den Ländern die Städte, nicht die ländlichen Regionen, in den Städten die wohlhabenderen Gebiete, unter den Versorgungsaufgaben die Trinkwasserversorgung, weniger die Abwasserentsorgung. Zum zweiten bestimmt sie auch die Lösungen: *big is beautiful*, da teuer und profitabel. Sie setzen bevorzugt ein Versorgungskonzept um, dessen finanzielle, technische und organisatorische Angemessenheit für viele Entwicklungsländer zweifelhaft ist.

Diese Orientierung auf die profitablen Sektoren, die „Rosinen“ im Wassersektor, wird durch Entwicklungsorganisationen gezielt gefördert: so plädiert zum Beispiel Peter Woicke, Weltbank-Direktor und Vizepräsident der Weltbank-Tochter IFC dafür, die rentablen und privatisierbaren Projektbestandteile von den unrentablen zu trennen, um eine

marktübliche Rendite zu erzielen¹. Ähnlich argumentiert Wegener: Bei der Projektplanung sollte die deutsche Entwicklungszusammenarbeit bereits „automatisch die mögliche Rolle des privaten Sektors berücksichtigen. Das (...) könnte zum Beispiel bedeuten, gezielt nach Aktivitäten Ausschau zu halten, die Profite ermöglichen (...)“ (Wegener u.a. 2000, 36).

Das bedeutet umgekehrt, dass für die nicht-profitablen Bereiche andere Lösungen gefunden werden müssen. Im Gegensatz zum entwicklungspolitischen Anspruch des PSP-Konzepts müssen soziale und ökologische Anforderungen an den Ausbau und die Sanierung des Wassersektors in erheblichem Ausmaß zusätzlich durch Staat und Entwicklungszusammenarbeit eingelöst werden. Entsprechend stellte Gro Harlem Brundland, Generaldirektorin der Weltgesundheitsorganisation (WHO), anlässlich des Weltwassertages 2001 fest:

„Wir können uns den Luxus nicht leisten, auf große Infrastrukturinvestitionen zu warten, um alle, die es benötigen, mit Wasser und sa-

¹¹ (Fortsetzung) privatwirtschaftliche Interessen wie zügige Abwicklung von Projektverträgen, Geheimhaltung von Vertragsbedingungen oder das Bestreben, eigene Risiken und Verpflichtungen möglichst gering zu halten, sich gegen entwicklungspolitische Standards (Umweltverträglichkeitsprüfungen, Partizipation der Zielgruppen) und Ziele durchsetzen. Zudem bedeutet das Konzept eine Rückkehr zu einem engen Projektansatz, der aufgrund schlechter Erfahrungen eigentlich überwunden schien.

¹² Die KfW hat bereits mindestens weitere 25 Mio. DM für Projekte in Albanien bereitgestellt.

¹³ Insider bezeichnen denn auch AquaMundos Engagement im PPP-Projekt in Montenegro schlicht als „Akquisition“.

nitären Einrichtungen zu versorgen. Das macht keinen Sinn, ist nicht akzeptabel und ignoriert die unmittelbaren Prioritäten der Bedürftigsten.“

Um das Ziel des Millenniums-Gipfels, bis zum Jahr 2015 den Anteil der Menschen, die nicht versorgt sind, zu halbieren, müssen über eine Milliarde Stadtbewohner, von denen die meisten in neu entstehenden *Squatter*-Siedlungen oder Slums leben werden, und über 600 Millionen Menschen auf dem Land erreicht werden (WHO/UNICEF Assessment 2000). Ein wesentlicher Anteil bei der Lösung der Wasserkrise muss daher von öffentlichen Versorgungsunternehmen geleistet werden, die nach wie vor für den größten Teil der Versorgung zuständig bleiben werden. Darüber hinaus - so zeigen auch die Erfahrungen in den Städten - sind angepasste, basisorientierte, schnell greifende Lösungen erforderlich. Mit ihren „Pro-Poor-Arrangements“ erkennt zum Beispiel die Weltbank diese Notwendigkeit explizit an.

6.1. Öffentlicher Sektor und kommunale Versorgung

Die Mängel vieler staatlicher und kommunaler Wasserversorgungsbetriebe vor allem in den Entwick-

¹ Vortrag auf dem Europäischen Kongress „Participation in Global Infrastructure“, Frankfurt, Januar 2001.

lungsländern sind unbestreitbar. Viele sind über die Jahre hinweg zu einer Pfründe für Politiker, Parteien und Verwaltung verwahrlost. Vielfach haben ihre Probleme aber auch äußere Ursachen wie ein Demokratiedefizit in Staat und Gesellschaft, eine schlechte gesamtwirtschaftliche Situation, „öffentliche Armut“ durch sinkende „Terms of Trade“, Überschuldung oder soziale und politische Krisen.

Es gibt aber auch zahlreiche Beispiele effizient geführter und kostengünstig operierender staatlicher oder kommunaler Wasser- und Abwasserunternehmen, sowohl in Industrieländern als auch in Entwicklungsländern (Ecuador, Indonesien, Chile, Zimbabwe und Botswana)². So haben öffentliche Versorger in Schweden verglichen mit privaten Unternehmen in Großbritannien durchweg niedrigere Produktionskosten (PSI Briefing 2000). Die Trinkwasserqualität in Deutschland ist deutlich besser als in Großbritannien. Die staatliche Wassergesellschaft von Sao Paulo, SADESP, gilt als das größte und eines der effizientesten Wasserunternehmen in Lateinamerika. Oft ist der viel geschmähte öffentliche Sektor besser als sein Ruf und „die empirischen Nachweise, ob privates oder öffentliches Management im Wassersektor besser abschneidet, sind recht begrenzt“ (Johnstone/Wood 2001, 9).

Damit öffentliche Versorgungsunternehmen besser funktionieren, sind ohne Frage Reformen notwendig. Dass solche Reformen möglich sind und öffentliche Versorgungsbetriebe reformiert und umstrukturiert werden können, um wirtschaftlicher und effizienter zu arbeiten, ohne notwendigerweise privatisiert zu werden, zeigen viele Beispiele:

- ◆ So führte SANAA, die Wasser- und Abwassergesellschaft von Tegucigalpa, der Hauptstadt von Honduras, zwischen 1994 und 1997 eine radikale Reorganisation durch, an der die Gewerkschaft voll beteiligt war. Dazu gehörten u.a. eine Dezentralisierung

und ein verbesserter Gebühreneinzug. Das Ergebnis waren weniger Wasserverluste, höhere Kapazität, eine Versorgung rund um die Uhr für die meisten Haushalte, geringere Betriebskosten, höhere Einnahmen und der Abbau des Defizits (PSI Briefing 2000).

- ◆ Auch in Kapstadt wurde die Ausweitung des Netzes durch eine partizipative Umstrukturierung erreicht. Unterstützt von den Gewerkschaften verbesserte die Kommune das Management, Zähler wurden installiert und Wasserverluste reduziert. Angesichts der Erfolge kam eine ursprünglich geplante Privatisierung nicht zustande (Bayliss/Hall 2000).
- ◆ Erprobt werden auch neue Formen und Modelle, um die öffentliche Versorgung kostengünstiger und effizienter zu machen. In Odi, einer armen Region im nordwestlichen Südafrika, verbesserten die Gemeinde und der halbstaatliche Wasserlieferant gemeinsam die Wasserversorgung. Durch die Beteiligung von Gemeinderäten, Gewerkschaften und Dorfkomitees gelang es, den Gebühreneinzug zu verbessern und so die Investitionen zu finanzieren.
- ◆ Um die Reform öffentlicher Unternehmen voranzutreiben, hat sich inzwischen eine andere Variante der Partnerschaft entwickelt, die PUPs, Partnerschaften zwischen öffentlichen Betrieben aus Industrie- und Entwicklungsländern (auch als „twinning“ bezeichnet). In Indonesien etwa unterstützten holländische Versorger indonesische Stadtwerke (PDAM) mit Geld und Beratung.

Auch bei einer Reform öffentlicher Unternehmen im Wassersektor ist der Aufbau einer unabhängigen, funktionsfähigen und qualifizierten Regulierungsbehörde notwendiger integraler Bestandteil. Ihre Aufgaben unterscheiden sich nicht wesentlich von ihrer Rolle bei einer Privatisierung des Wassersektors, ebenso die Probleme. So versuchen nicht nur private Konzerne, „sich den Regulierer vom Hals zu halten“ (Weltbank),

sondern auch öffentliche Versorger. Dennoch hat eine Lösung, bei der der Wassersektor weitgehend in öffentlicher Hand bleibt, eine Reihe von Vorteilen:

- ◆ Bei öffentlicher Versorgung ist eine Gesamtsystembetrachtung (einschließlich der Ressourcenbewirtschaftung), sprich: ein umfassendes Wassermanagement, grundsätzlich leichter möglich;
- ◆ Bei einer funktionierenden politischen und demokratischen Öffentlichkeit sind bei öffentlichen Unternehmen Rechenschaftspflicht und Transparenz leichter zu erreichen als bei global operierenden Wasserkonzernen;
- ◆ Ohne Gewinnstreben und Orientierung am „shareholder value“ können effiziente öffentliche Versorger durchaus kostengünstiger sein als private Monopole, indem sie zum Beispiel auch einfachere, angepasste Lösungen umsetzen;
- ◆ Schließlich ist der öffentliche Sektor der wichtigste Konkurrent für die transnationalen Konzerne, das heißt am ehesten in der Lage, das Oligopol zu brechen und Wettbewerbsbedingungen herzustellen (Hall o.J.).

Für eine Reform des öffentlichen Wassersektors sind damit teils ähnliche Voraussetzungen und Maßnahmen notwendig wie für eine Beteiligung des privaten Sektors: ein Rückzug des Staates aus der direkten Kontrolle³, eine Restrukturierung, um die Wirtschaftlichkeit zu verbessern, Regulierungsinstanzen, eine öffentliche Kontrolle, die demokratische Verhältnisse voraussetzt, und *Capacity Building*. Gleichzeitig bietet sie aber größeres Potenzial, öffentliche Anliegen, soziale und ökologische Zielsetzungen bei der Wasserversorgung zu berücksichtigen und - vermutlich sogar kostengünstiger - durchzusetzen. Das neue südafrikanische Wassergesetz schreibt daher

² Siehe dazu z.B. auch Hall 2001.

³ So fordert Petrella, das „Wasser zu entstaatlichen, das heißt, das Wasser aus der bürokratisch-zentralistischen Logik der Staatsgewalt zu befreien“, Petrella 2000a, 29.

auch vor, dass eine Privatisierung erst dann erfolgen darf, wenn alle bekannten öffentlichen Versorger sich als unwillig oder unfähig erweisen, die anstehenden Aufgaben zu erfüllen (Bayliss/Hall 2000).

6.2. Basisorientierte Lösungen

Auch ein reformierter, effizienterer öffentlicher Sektor wird nicht in der Lage sein, alle Anforderungen im Wassersektor der Entwicklungsländer abzudecken. Für eine rasche Lösung der Wasserkrise sowohl in vielen einkommensschwachen städtischen Gebieten als auch im ländlichen Versorgungsbereich sind zusätzlich lokale, bedarfsorientierte und kostengünstige Alternativen notwendig, die auf Selbsthilfe, angepasster Technologie und überbrachten Kenntnissen aufbauen⁴.

- a) *Karachi, Pakistan*: In der Squatter-Siedlung Orangi wurde weitgehend durch Selbsthilfe und Eigenarbeit ein kostengünstiges Abwassersystem für 600.000 Menschen geschaffen.
- b) *Cali, Kolumbien*: In der Siedlung La Sirena wurde mit Unterstützung von SIRENA, einem internationalen Zentrum für Wasserver- und Abwasserentsorgung, ein einfaches Filtrier- und Leitungssystem errichtet. Die Verbraucher wählten ein Aktionskomitee von Freiwilligen, das ein gestaffeltes Tarifsystem ausarbeitete und für die Instandhaltung zuständig ist. Die Tarife decken Betrieb und Instandhaltung.
- c) *Guatemala City*: Die Stadtwerke liefern Wasser für Wasserstellen, die von den Bewohnern der Squatter-Siedlung Mezquital eingerichtet wurden. Die Verbraucher bezahlen gemeinschaftlich die Wasserrechnung. Wasser ist zwar teurer als anderswo in der Stadt, aber billiger als bei einer

Belieferung durch private Tankwagen.

- d) *Regenwassersammlung*: In Indien ist die „Regenwasserernte“, bei der Dorfgemeinschaften kleine Auffangbecken für die eigene Wasserversorgung und kleinflächige Bewässerung anlegen, zu einer Art Volksbewegung geworden. Anil Agarwal, Direktor des indischen Umweltzentrums CSE, hält sie auch für einen möglichen Beitrag zur Lösung der städtischen Wasserversorgung.

Viele dieser Ideen, Modelle und Lösungen können nur mit Unterstützung durch öffentliche bi- und multilaterale Entwicklungsinstitutionen oder nichtstaatliche Entwicklungsorganisationen umgesetzt werden. Wie in Buenos Aires machen sich teils auch private Versorger solche Ansätze zunutze, um ihre Vertragsverpflichtungen in ärmeren Wohngebieten zu erfüllen. Diese alternativen, innovativen Lösungsmöglichkeiten bieten eine Reihe von Vorteilen, u.a.:

- ◆ Der Finanzbedarf ist meist gering. Eine flächendeckende Ausweitung etwa des Orangi-Ansatzes könnte folglich den Investitionsbedarf, den Weltbank und andere für eine Lösung der Krise veranschlagen - und mit dem sie die Notwendigkeit ausländischer Investitionen begründen - erheblich verringern.
- ◆ Nachhaltigkeit ist oftmals besser gewährleistet, wenn die Bevölkerung an Projekten beteiligt ist, was bei PSP-Projekten kaum möglich ist. So empfehlen Johnstone/Wood zum Beispiel eine Zusammenarbeit von öffentlichen Versorgungseinrichtungen, Regierungsinstitutionen und benachteiligten Gemeinschaften, unterstützt durch NGOs und Nachbarschaftsorganisationen, „um die langfristige Nachhaltigkeit der durchgeführten Wasser- und Sanitärmaßnahmen und gleichzeitig ihren effizienten Betrieb sicherzustellen“ (Johnstone/Wood 2001, 109).

Der Kostentrick

Der immense Investitionsbedarf, den die Weltbank mit jährlich 60 Mrd. US-Dollar veranschlagt, ist ein zentrales Argument für die Beteiligung des privaten Sektors: Nur so seien die erforderlichen Mittel aufzubringen. Diese Schätzungen basieren jedoch weitgehend auf den Lösungskonzepten, Kostenkalkulationen und Gewinnerwartungen der „Global Players“ selbst. Damit nimmt die Argumentation der Weltbank ihr Ergebnis implizit vorweg. Und der Blick auf die Alternative, nämlich Lösungen und damit Akteure zu suchen, die kostengünstiger sind, wird damit verstellt.

6.3. Das Kuckucks-Prinzip

Auch die multi- und bilaterale Entwicklungszusammenarbeit betrachtet alternative Ansätze als einen notwendigen Beitrag zur Lösung der Wasserkrise, allerdings eher als flankierend und ergänzend für Bereiche, in denen die PSP-Konzeption nicht greift, und nicht als gleichberechtigte, gleichgewichtige Alternativen. So werden die

„Fähigkeiten des öffentlichen Sektors (hinsichtlich Strategie, Sachkenntnis, Finanzen und Effizienz) (...) abgewertet, während die Rolle des Privatsektors geradezu gefeiert wird“ (Petrella 2000a, 27).

Dementsprechend orientieren sich die Strukturreformen im Wassersektor und die Unterstützung der Entwicklungszusammenarbeit weitgehend darauf, die Beteiligung des privaten Sektors, sprich: der transnationalen Konzerne zu ermöglichen. Ein Ausdruck dieser Dominanz der Privatisierung ist die Konditionalisierung von Krediten für den Wassersektor. Bei keinem der in jüngster Zeit durchgeführten Privatisierungsvorhaben in Afrika, so Bayliss/Hall (2000), gibt es Hinweise darauf, dass die Durchführbarkeit und Vorteile von Alternativen im öffentlichen Sektor untersucht worden wären.

⁴ Die Vielfalt basisorientierter Ansätze im Wasser- und Sanitärbereich ist groß, vgl. z.B. Appleton 2001, oder die Vision 21-Aktivitäten des WSSCC.

Mehr noch: Für die Realisierung dieser notwendigen Alternativen hat die PSP-Strategie, die Weltbank und andere Entwicklungsorganisationen fahren, zwei fatale Auswirkungen:

1. Viele Regierungen, Gemeinden und öffentliche Versorgungsunternehmen von Entwicklungsländern sind auf öffentliche Mittel der Entwicklungszusammenarbeit angewiesen, um Reformen und Vorhaben zu finanzieren, da sie wegen Überschuldung auf dem privaten Kapitalmarkt kaum Kredite aufnehmen können - anders als die globalen Wasserkonzerne. Diese Finanzierungsquelle, die bereits durch Kürzungen der Entwicklungshaushalte vieler Industrieländer spärlicher geworden ist, wird nun dadurch geschmälert, dass die internationalen Entwicklungsorganisationen einen wachsenden Teil der Gelder für die Beteiligung des privaten Sektors zur Verfügung stellen.
2. Wenn Regierungen und Gemeinden die profitablen „Filetstücke“ im Wassersektor, darunter auch die effizienten Versorgungsunternehmen, den Konzernen überlassen, schränkt das ihre eigenen Möglichkeiten weiter ein, die verbleibenden „Zuschussbereiche“ wie einkommensschwache Gebiete und Abwasserentsorgung, aber auch Regulierungsbehörden und -maßnahmen zu finanzieren. „Quersubventionen“, etwa durch Einnahmen aus gewinnbringenden Sektoren, sind ihnen dann nicht möglich. Dazu kommt die Gefahr, dass durch die Kredite, mit denen die Entwicklungszusammenarbeit die Beteiligung der Konzerne wesentlich mitfinanziert, mittelfristig ihre Schulden steigen lässt. Ihnen bleibt damit die Wahl zwischen Pest und Cholera - höhere Preise, gerade für die ärmeren Nutzer oder eine Vernachlässigung dieser Bereiche.

Damit verwickelt sich die PSP-Strategie in einen grundlegenden Widerspruch. Einerseits soll der Staat die Wasserversorgung, da wo sie

profitabel ist, dem privaten Sektor überlassen und sich auf eine „ergänzende Rolle“ beschränken, „primär hinsichtlich der Regulierung, aber auch hinsichtlich der Finanzierung“ (John Briscoe, zit. bei Panos 1998,8). Gleichzeitig werden seine Möglichkeiten, seine Aufgaben zu erfüllen, eingeschränkt: ihm fehlen sowohl die finanziellen Mittel als auch die institutionellen Kontroll- und Regulierungsmöglichkeiten, um Bereiche, die vom privaten Sektor vernachlässigt werden, zu übernehmen, oder um übergreifende Aufgaben wie ein umfassendes Management des Wassersektors auszufüllen. So verbaut die PSP-Strategie selbst die Möglichkeiten für eine umfassende und nachhaltige Lösung der Wasserkrise.

Zudem entwickelt sich die Privatisierung zum Selbstläufer. Theoretisch bleiben Regierung und Gemeinden zwar Eigentümer von Infrastruktur und Ressourcen, können also nach Ablauf der Verträge alternative Lösungen oder bessere Konditionen durch Neuverhandlungen realisieren. Praktisch jedoch machen sich die transnationalen Wasserkonzerne unersetzlich. Bei neuen Ausschreibungen haben sie einen politischen und wirtschaftlichen „Heimvorteil“ gegenüber möglichen Konkurrenten. Und falls Städte oder Kommunen ihre Versorgungsbetriebe wieder selbst übernehmen wollen, fehlen ihnen dafür die Erfahrungen, die personellen und finanziellen Voraussetzungen⁵.

Neben solchen eher praktischen Schwierigkeiten drohen künftige WTO-Regelungen, den Wassersektor noch weiter für ausländische Konzerne zu öffnen und gleichzeitig eine Privatisierung politisch unumkehrbar zu machen. Die Gestaltungsmöglichkeiten von Staat und Politik im Wassersektor würden damit drastisch weiter beschnitten und Erfolge wie in

Cochabamba oder im argentinischen Tucuman unmöglich gemacht.

So, wie die Liberalisierung, Restrukturierung und Privatisierung im Wassersektor gegenwärtig vorangetrieben und durch die multi- und bilaterale Entwicklungszusammenarbeit gefördert wird, droht daher das Kuckucks-Prinzip: Die dominierenden „Global Players“, gefüttert durch die Entwicklungszusammenarbeit, drängen andere Akteure und Alternativen aus dem Nest. Damit werden umfassendere Lösungsmöglichkeiten für die Wasserkrise, die sehr viel eher als die profitgesteuerte PSP-Lösung versprechen, nicht nur wirtschaftliche, sondern auch soziale und ökologische Anforderungen zu erfüllen, verhindert.

Dieses primär ökonomische Konzept taugt daher, im Gegensatz zu dem damit verbundenen Anspruch, nicht zur Lösung zentraler Probleme der Wasserkrise: Aufgrund seiner Orientierung auf profitträchtige Bereiche ist seine Tauglichkeit für den ländlichen Bereich noch erheblich begrenzter als für den städtischen Versorgungsbereich. Zudem hätte eine Ausweitung auf den ländlichen Bereich mit seiner hohen Armut und der zentralen Bedeutung der Wasserversorgung für die Ernährungssicherheit vermutlich fatale Folgen für die ländlichen Armen und die kleinbäuerliche Landwirtschaft. Die Orientierung auf die Beteiligung der Konzerne präjudiziert außerdem Lösungen und schränkt den Handlungsspielraum von Staat und Gesellschaft für Alternativen und Allgemeinwohl drastisch ein. Grundsätzliche Probleme der Wasserkrise wie die Ressourcenverschwendung werden nur unzureichend angegangen. Im Gegenteil: die Privatisierung kann Verteilungsprobleme verschärfen - das Wasser fließt dahin, wo das Geld ist.

⁵ Das erleben im Augenblick eine Reihe von französischen Kommunen, die nach Auslaufen der Verträge mit den Konzernen die Wasserversorgung wieder selbst betreiben wollen. So finden sie kaum Fachleute, die in kommunale Dienste wechseln wollen.

Privatisierung im Wassersektor - Zehn Mythen

1 „Öffentliche Versorgungsunternehmen sind ineffizient, korrupt und nicht reformierbar“

Es gibt keine empirischen Beweise, dass private Wasserversorger per se besser, kostengünstiger oder effizienter sind als öffentliche Unternehmen. Auch in Entwicklungsländern gibt es viele Beispiele für erfolgreiche Betriebe beziehungsweise für eine Sanierung kommunaler Betriebe ohne eine Beteiligung privater Unternehmer.

2 „Es geht nicht um Privatisierung, sondern um Beteiligung privater Unternehmen“

Das ist in den meisten Fällen richtig. Und „Beteiligung“ klingt besser. Aber privat ist nicht gleich privat. Die beteiligten Unternehmen sind in vielen Fällen kapitalkräftige, mächtige, international operierende Multi-Utility-Konzerne. Einheimische private Unternehmen spielen meist nur eine untergeordnete Rolle.

3 „Die Privatisierung bringt zusätzliche Investitionen“

Die Finanztransaktionen der TNCs sind so undurchsichtig, dass diese Behauptung schwer zu belegen ist. Eindeutig ist dagegen, dass nach wie vor der größere Teil der Investitionen in vielen Projekten, an denen transnationale Konzerne beteiligt sind, aus öffentlichen Quellen (Weltbank, KfW, Regierungen) stammen.

4 „Die Privatisierung bringt Technologie und Know-how“

Die meisten TNCs sind eher an High-Tech-Konzepten, Bauaufträgen und standardisierten Lösungen interessiert, da hier die Gewinnmöglichkei-

ten am größten sind. Notwendig sind dagegen einfache, kostengünstige und auf die lokalen Gegebenheiten abgestellte Lösungen. Für ihre Umsetzung und Instandhaltung sind in vielen Fällen Basisgruppen, Nichtregierungsorganisationen, Nutzergruppen und kommunale Betriebe geeigneter als gewinnorientierte Unternehmen.

5 „Markt und Konkurrenz helfen den Entwicklungsländern und bringen effizientere Lösungen“

Im Wassersektor ist die Konkurrenz sehr eingeschränkt, das Versorgungsunternehmen hat in der Regel ein Monopol. Und auf dem Weltmarkt herrscht ein Oligopol von wenigen transnationalen Konzernen, die Regierungen und Stadtverwaltungen weitgehend die Vertragsbedingungen diktieren können.

6 „Um die Versorgung sicherzustellen, sind jährlich 60 Milliarden US-Dollar zusätzlich notwendig“

Dieser Investitionsbedarf basiert auf den Lösungskonzepten der Konzerne, ihren Kostenkalkulationen und Gewinnerwartungen. Für eine Versorgung der „Problemgebiete“ und unzureichend versorgter Bevölkerungsgruppen sind dagegen einfache, angepasste und damit erheblich kostengünstigere Lösungen notwendig – und vielfach auch vorhanden.

7 „Die Armen profitieren von einer Beteiligung privater Unternehmen“

Der Beitrag zu einer besseren Versorgung armer Bevölkerungsgruppen ist gering, da sie nicht gewinnbringend ist. Für ihre Versorgung bleiben

die Armen auch weiterhin auf Selbsthilfegruppen, Gemeinden und Entwicklungsorganisationen angewiesen.

8 „Kostendeckende Preise sind möglich“

Ja, aber nur, wenn sie entweder subventioniert werden – was die Weltbank ablehnt – oder so hoch sind, dass die Armen sie nicht bezahlen können.

9 „Die beteiligten Unternehmen werden durch Regierung, Regulierungsbehörden und Gemeinden kontrolliert und reguliert“

In den meisten Fällen ist das Macht- und Informationsgefälle so groß, dass Regulierung und Kontrolle kaum möglich sind. Der Aufbau wirksamer Regulierungsbehörden ist gerade im Wassersektor der Entwicklungsländer zudem sehr schwierig und aufwendig.

10 „Es gibt keine Alternative“

Das könnte zu einer Behauptung, die sich selbst erfüllt, werden. Denn da ein Großteil der öffentlichen Ressourcen von Entwicklungsorganisationen, Regierungen und multilateralen Finanzinstitutionen für die Förderung der Privatisierung verwendet werden, werden die Mittel knapp, um die bestehenden Alternativen wie kommunale Versorgungsbetriebe oder lokale, angepasste Lösungen zu unterstützen und zu stärken.

Literatur

- Alcázar, Lorena/Abdala, Manuel/Shirley/Mary (2000):** The Buenos Aires Water Concession, (World Bank Research - Working Paper), Washington D.C.
- Alcázar, Lorena/Xu, Lixin Colín/Zuluaga, Ana Maria (2000):** Institutions, Politics and Contracts: The Attempt to Privatize the Water and Sanitation Utility of Lima, Peru, (World Bank Research - Working Paper), Washington D.C.
- Amenga-Etego, Rudolf; Grusky, Sara (o.J.):** Water Privatisation in Ghana? An Analysis of Government and World Bank Policies, o.O. (Integrated Social Development Centre, Ghana; Globalization Challenge Initiative, USA)
- Appleton, Brian (2001):** Innovative Strategies for Water and Sanitation for the Poor: Access and Affordability, Draft Thematic Background Paper for the International Conference on Freshwater, Bonn 2001
- Barlow, Maude (1999):** Blue Gold. The Global Water Crisis and the Commodification of the World's Water Supply, Sausalito, Kalifornien
- Barlow, Maude (2001):** Water as Commodity - The Wrong Prescription, FoodFirst, Institute for Food and Development Policy Backgrounder Summer 2001, Vol. 7, No. 3
- Bayliss, Kate (2001):** Water privatisation in Africa: lessons from three case studies, London (PSIRU)
- Bayliss, Kate; Hall, David (2000):** Privatisation of water and energy in Africa, London (Public Services International Research Unit)
- Brook Cowen, Penelope (1999):** Lessons from the Guinea Water Lease. In: Privatesector, Private Sector Development Department, World Bank, April 1999
- Budds, Jessica (2000):** PPP and the Poor in Water and Sanitation Interim Findings, WEDC (Water, Engineering and Development Centre, Loughborough, University Leicestershire)
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ (1999):** Wasser - Konflikte lösen, Zukunft gestalten, BMZ-Materialien Nr.99, Bonn
- Cesano, Daniele/Gustafsson, Jan-Erik (2000):** Impact of economic globalisation on water resources. A source of technical, social and environmental challenges for the next decade, Water Policy 2 (2000) 213-227
- Clarke, George/Ménard, Claude/Zuluaga, Ana Maria (2000):** The Welfare Effects of Private Sector Participation in Urban Water Supply in Guinea. World Bank, Development Research Group, Washington D.C.
- Crampes, Calude; Estache, Antonio (1996):** Regulating Water Concessions. Lessons from the Buenos Aires concession. In: Privatesector, Private Sector Development Department, World Bank, September 1996
- Eid, Uschi (2000):** Rede beim Dialogforum Wasserwirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit, 29. Februar 2000, Bonn
- Eid, Uschi (2001):** Ziele und Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im Wassersektor. Anhörung der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Globalisierung der Weltwirtschaft. Herausforderungen und Antworten. Berlin 18.Juni 2001
- Elvas, Leila (2000):** Current Recovery Efforts for PDAM, Paper, International Seminar on Water Supply and Sanitation Sector Reform in the Context of Regional Autonomy, Jakarta, May 21-23, 2001
- Engelman, Robert; Dye, Bonnie; LeRoy, Pamela (2000):** Mensch, Wasser! (Deutsche Stiftung Weltbevölkerung), Stuttgart
- Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft - Herausforderungen und Antworten (2001a):** Anhörung, Berlin 16.Juni 2001, Kommissionsdrucksache 14/11
- Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft - Herausforderungen und Antworten (2001b):** Zwischenbericht, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/6910, 13.09.2001
- Finger, Matthias (2001a):** Wasserprivatisierung: Das Businessmodell, in: epd-Entwicklungspolitik 20/21/2001, 20/21
- Finger, Matthias (2001b):** Wasser zwischen Politik und Macht, in: epd-Entwicklungspolitik 20/21/2001, 41-43
- Forum Umwelt & Entwicklung (2001):** Wasser als Streitpunkt der globalen Umwelt- und Entwicklungspolitik, Dokumentation des Fachgesprächs am 7.September 2000 in Bonn
- Gihir, Klaus (2000):** Partnerschaft bei Finanzierung von Infrastruktur, in: E+Z 2:2000, 38-40)
- Grusky, Sara (2001):** IMF and World Bank Push Water Privatization, in: News & Notices for IMF and World Bank Watchers
- Hall, David (1999a):** Water and Privatisation in Latin America, 1999. Paper presented at PSI water conference, Santiago de Chile, September 1999
- Hall, David (1999b):** Privatisation, multinationals, and corruption, London (PSIRU)
- Hall, David (1999c):** The Water Multinationals, London (PSIRU)
- Hall, David/Goudriaan, Jan Willem (1999):** Privatization and Democracy. London (PSIRU)

- Hall, David/Lobina, Emanuele (1999):** Water and privatisation in central and eastern Europa, 1999, London (PSIRU)
- Hall, David (2000):** Water partnerships - public-public partnerships and 'twinning' in water and sanitation, London (PSIRU)
- Hall, David (2001):** The Public Sector Water Undertaking - a necessary option, London (PSIRU)
- Hoering, Uwe (1998):** Public-Private-Partnership - (Nur ein) neues Instrument oder eine neue Epoche der Entwicklungspolitik? In *Peripherie* 72 (18), 1998, 6-24
- Hoering, Uwe (2001a):** Der dezentrale Lauf des Wasser, in: *gtz-akzente* 1/2001, 40-41
- Hoering, Uwe (2001b):** Strom und Wasser für die Ärmsten? Der Beitrag der privaten Wirtschaft zur Infrastrukturentwicklung in LDCs, in: *epd-Entwicklungspolitik* 7/2001, 45-47
- Johnstone, Nick/Wood, Libby (eds.) (2001):** Private Firms and Public Water. Realising Social and Environmental Objectives in Developing Countries, London (iied)
- Komives, Kristin/Brook Cowen, Penelope J. (1998):** Expanding Water and Sanitation to Low-Income Households, The case fo the La Paz-El Alto concession, in: *Privatesector*, The World Bank Group, Note No. 178, April 1998
- Lobina, Emanuele (2000):** Cochabamba - water war. London (PSIRU)
- Lobina, Emanuele/Hall, David (1999):** Public Sector Alternatives To Water Supply And Sewerage Privatisation: Case Studies. London (PSIRU)
- Loftus, Alex/McDonald, David A. (o.J.):** Lessons from Argentina: The Buenos Aires Water Concession, o.O. (Municipal Services Project. Research Series #2)
- Marino, Manuel/Stein, John/Wulff, Francisco (1998):** Management Contracts and Water Utilities, The case of Monagas in Venezuela, in: *Privatesector*, The World Bank Group, Note No. 166, December 1998
- Nickson, Andrew (2001a):** Establishing and Implementing a Joint Venture. Water and Sanitation Services in Cartagena, Colombia, London (GHK International, Working Paper)
- Nickson, Andrew (2001b):** The Córdoba Water Concession in Argentina, London (GHK International, Working Paper)
- Nickson, Andrew/Franceys, Richard (2001):** Tapping the market - can private enterprise supply water to the poor? In: *id21 insights* 37, June 2001
- Panos (1998):** Liquid Assets. Is water privatisation the answer to access? Panos Media Briefing No. 29, July/August 1998
- Peltzer, Roger/Schmitt, Wolfgang (1999):** Intelligentes Zusammenwirken - Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation zwischen öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit und privatwirtschaftlichem Engagement, in: *epd-Entwicklungspolitik* 2/3/1999, 23ff
- Petrella, Riccardo (2000a):** Wasser für alle. Ein globales Manifest, Zürich
- Petrella, Riccardo (2000b):** Weltwasserpolitik. Der Kampf um eine knappe Ressource, in: *Le Monde diplomatique*, März 2000, 2
- Petrella, Riccardo (2001):** Water - An ever scarcer resource worldwide, Anhörung der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Globalisierung der Weltwirtschaft. Herausforderungen und Antworten. Berlin 18.Juni 2001
- PSI Briefing 2000:** Public Services International, PSI Briefing, World Water Forum, The Hague, 17-22 March 2000,
- Ruiters, Greg (2000):** Water transnationals pull the strings, in: *Land & Rural Digest*, November/December 2000, 40/41
- Schiffler, Manuel (1998):** Wasserknappheit in Entwicklungsländern? Berlin (DIE Analysen und Stellungnahmen 3/1998)
- Silva, Gisele/Tynan, Nicola/Yilmaz, Yesim (1998):** Private Participation in the Water and Sewerage Sector - Resent Trends, in: *Privatesector*, The World Bank Group, Note No. 147, August 1998
- Shirley, Mary M./Xu, L.Colin/ Zuluaga, Ana Maria (2000):** Reforming the Urban Water System in Santiago, Chile, (World Bank Research - Working Paper), Washington D.C.
- Spranger, Carl-Dieter (1998):** Öffentlich-private Partnerschaft - Neues Denken in der Entwicklungszusammenarbeit gefragt, Rede beim Entwicklungspolitischen Symposium der AG Entwicklungsländer beim BDI am 25.März 1998 (Manuskript)
- Thompson, John (2000):** Private Sector Participation in the Water Sector: Can It Meet Social and Environmental Needs? IIED World Summit on Sustainable Development - Opinion, May 2000
- UNESCO (1999):** Gegenströmungen, in *UNESCO-Kurier* 40 (1999) 2, 16-18
- Weltbank (1998):** World Bank Viewpoint, Note No. 147, Washington DC
- Wegener, Ralf, u.a. (2000):** Public-Private Partnership in Infrastructure - Experience and Perspectives in the Philippines, Berlin (DIE, Reports and Working Papers 2/2000)
- Wenn, Bruno (2001):** Anhörung der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Globalisierung der Weltwirtschaft - Herausforderungen und Antworten. Berlin 18.Juni 2001
- WHO/UNICEF (2000):** Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report, Genf

Serviceiteil

Was lesen?

- ◆ Frank Bliss
Zum Beispiel Wasser
Lamuv Verlag, Göttingen, 2001

Gut lesbare Einführung in die Problematik, mit zahlreichen anschaulichen Beispielen für Lösungsansätze

- ◆ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
Wasser - Konflikte lösen, Zukunft gestalten - Materialien
Bonn 1999, Bezug (kostenlos): BMZ, Referat 114, Postfach 120322, 53045 Bonn, Fax 0228 - 535-4775, sink@bmz.bund.de

Gibt einen guten Überblick über Probleme im Wassersektor und den entwicklungspolitischen Ansatz der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, mit Projektbeispielen und Dokumenten

- ◆ Robert Engelman, u.a.
Mensch, Wasser!
Report über die Entwicklung der Weltbevölkerung und die Zukunft der Wasservorräte.
Hrsg. von der Deutschen Stiftung Weltbevölkerung, Balance Verlag, Stuttgart, 2000

Knappe Informationen über die Situation im Wassersektor. Allerdings der Aspekt der Bevölkerungsentwicklung überbetont, andere wichtigere Ursachen für die Krisen im Wassersektor kommen dagegen zu kurz.

- ◆ Forum Umwelt & Entwicklung
Wasser als Streitpunkt der globalen Umwelt- und Entwicklungspolitik
Bonn 2000

Dokumentation eines Fachgesprächs am 7. September 2000 in Bonn

- ◆ Riccardo Petrella
Wasser für alle. Ein globales Manifest
Rotpunktverlag, Zürich, 2000

Plädoyer für einen globalen Wasservertrag, guter Überblick über die Kommerzialisierung im Wassersektor und die Rolle der transnationalen Konzerne

- ◆ **Wasser - ein globale Herausforderung**
Hrsg. von Misereor. Horlemann Verlag, Bad Honnef, 1996

Textsammlung, mit Beispielen für Lösungen

Wasser im Internet:

- ◆ **Freshwater Action Network, WaterAid:**
www.wateraid.org.uk/research/index.html
- ◆ **Gender and Water Alliance (GWA):**
www.irc.nl/projects/genall/index.html
- ◆ **Global Water Partnership (GWP):**
www.gwpforum.org
- ◆ **International Rivers Network:**
www.irn.org
- ◆ **Internationale Konferenz zu Süßwasser, Bonn, 3.-7. Dezember 2001:**
www.water-2001.de
- ◆ **Public Services International Research Unit (PSIRU):**
www.psiru.org
- ◆ **Right-to-Water-Liste, Anmeldung:**
right-to-water@iatp.org
- ◆ **Water Supply and Sanitation Collaborative Council (WSSCC):**
www.wsscc.org
- ◆ **Wateraid:**
www.wateraid.org.uk
- ◆ **Watermagazine:**
www.watermagazine.com
- ◆ **Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltfragen (WBGU):**
www.wbgu.de
- ◆ **World Water Assessment Programme (WWAP):**
wwap@unesco.org
- ◆ **World Water Council (WWC):**
www.worldwatercouncil.org



weed

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung

weed wurde 1990 gegründet und ist eine unabhängige Nichtregierungsorganisation. Wir sind mit dem Ziel angetreten, in der Bundesrepublik Deutschland mehr Bewusstsein für die Ursachen der weltweiten Armut- und Umweltprobleme zu schaffen. **weed** engagiert sich in nationalen und internationalen Netzwerken und führt Organisationen und Initiativen in Nord und Süd zusammen.

Unsere Themenschwerpunkte:

- ◆ Internationale Verschuldung, Entschuldungsinitiativen und die Rolle Deutschlands
- ◆ IWF und Weltbank: Politik, Projekte und Programme
- ◆ Reform und Demokratisierung der internationalen Finanzmärkte
- ◆ Internationale Handelspolitik und WTO
- ◆ Nord-Süd-Politik der Europäischen Union
- ◆ Reform und Demokratisierung des UN-Systems

Die Instrumente unserer Arbeit:

- ◆ Wir erstellen Recherchen, Hintergrundmaterialien und Arbeitspapiere, z.B. den periodisch erscheinenden „**weed**-Schuldenreport“.
- ◆ **weed** führt Kampagnen, informiert politische Entscheidungsträger und unternimmt gezielte Interventionen in politische Entscheidungsprozesse.
- ◆ Wir wollen Bewusstsein schaffen durch die Veranstaltung von Seminaren, Workshops und Tagungen. Wir kooperieren intensiv mit Medien und betreiben Öffentlichkeitsarbeit.
- ◆ **weed** arbeitet in nationalen und internationalen NRO-Netzwerken mit. Wir unterstützen und ergänzen die Arbeit anderer Umwelt- und Entwicklungsorganisationen.
- ◆ **weed** gibt den monatlichen *Informationsbrief „Weltwirtschaft & Entwicklung“* heraus, einen Fachinformationsdienst für Nord-Süd-Politik und internationale Umweltpolitik.

Schreiben Sie uns oder rufen Sie einfach an:

weed

Bertha-von-Suttner-Platz 13
D-53111 Bonn
Tel: 0228 - 766 13-0
Fax: 0228 - 69 64 70
E-Mail: weed@weedbonn.org
Internet: www.weedbonn.org

weed Publikationen 2001

GATS und Demokratie

Das WTO-Abkommen zum internationalen Dienstleistungshandel (GATS) und seine Gefahren für die Demokratie
November 2001, 12 S.

Kapital braucht Kontrolle:

Die internationalen Finanzmärkte

Funktionsweise - Hintergründe – Alternativen.
3. aktualisierte und überarbeitete Auflage
Oktober 2001, 74 S.

Die Reform des Internationalen Währungsfonds (IWF)

Zwischenbilanz und Perspektiven der internationalen Debatte
Juli 2001, 16 S.

Krise und Reform der ODA

Aktuelle Trends in der Debatte über die Zukunft der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit
Juli 2001, 20 S.

Devisenumsatzsteuer:

Ein Konzept mit Zukunft.

Möglichkeiten und Grenzen der Stabilisierung der Finanzmärkte durch eine Tobin-Steuer
Febr. 2001, 16 S.

ISBN: 3-9806757-8-5