

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XIX, No. 4–2003

WEM GEHÖRT DAS WASSER? Die Kommodifizierung öffentlicher Dienstleistungen

Schwerpunktredaktion: Bettina Köhler

Mandelbaum Edition Südwind

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)
Austrian Journal of Development Studies

Herausgeber:

Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den Österreichischen
Universitäten

Projekt Internationale Entwicklung / Zentrum für überfakultäre Forschung
der Universität Wien

Redaktion:

Gerald Faschingeder, Karin Fischer (verantwortl.), Margit Franz, Ingeborg Grau,
Irmi Hanak, Johannes Jäger, Bettina Köhler, Franz Kolland, René Kuppe, Brita
Neuhold, Andreas Novy, Herwig Palme, Christof Parnreiter, Petra Purkarthofer,
Kunibert Raffner, Andreas Schedler, Anselm Skuhra

Board of Editors:

Dieter Boris (Marburg), John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhals (Leip-
zig), Jacques Forster (Genève), John Friedmann (St. Kilda), Peter Jankowitsch
(Paris), Friedrich Katz (Chicago), Helmut Konrad (Graz), Ulrich Menzel
(Braunschweig), Jean-Philippe Platteau (Namur), Dieter Rothmund (Heidel-
berg), Heribert Steinbauer (Wien), Paul Streeten (Boston), Osvaldo Sunkel
(Santiago de Chile)

Managing Editor: Karen Imhof

Titelbild:

Protest gegen die Installation von „pre-paid water meters“ in Südafrika.

Foto mit freundlicher Genehmigung von: IsBlack Crew,

<http://www.inventati.org/isblack>, (Creative Commons License,

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/1.0/>).

Inhaltsübersicht

4	Editorial
	ERIK SWYNGEDOUW
10	Privatising H ₂ O <i>Turning Local Water Into Global Money</i>
	PATRICK BOND
34	The Limits of Water Commodification in Africa
	RUTGERD BOELEN / MARGREET ZWARTEVEEN
56	The Politics of Andean Water Policy Reforms <i>Local and Indigenous Rights in the Context of Privatization Policies</i>
	GABRIEL HERBAS / ANA ESTHER CECEÑA
77	Mobilisierung und Widerstand gegen Wasserprivatisierung in Cochabamba
	UWE HOERING
95	Debatten und aktuelle Entwicklungen in der internationalen Wasserpolitik
109	Rezensionen
111	Autoren und Autorinnen
113	Informationen für Autoren und Autorinnen

Debatten und aktuelle Entwicklungen in der internationalen Wasserpolitik¹

1. Einleitung

Die Politik multi- und bilateraler Entwicklungsorganisationen, durch eine Beteiligung privater Unternehmen (Private Sector Participation, PSP) die Probleme im Wassersektor (unzureichende Versorgung, fehlende Investitionen, hohe Ineffizienz, usw.) anzugehen, stößt in jüngster Zeit auf ein grundlegendes Problem: »Vor zwei Jahren gab es zahlreiche private Versorgungsunternehmen, die ins Geschäft einsteigen wollten, doch jetzt findet sich kaum noch eins dazu bereit«, klagte Weltbankchef James Wolfensohn bei der Herbsttagung von IWF und Weltbank im September 2003 in Dubai in einem Gespräch mit NGO-Vertretern (right-to-water@iatp.org, 17.10.2003). Das gilt ähnlich für den gesamten Infrastrukturbereich, wo die ausländischen Direktinvestitionen seit ihrem Höhepunkt 1997 stark rückläufig sind. Damit drohen den Entwicklungsorganisationen ebenso wie zum Beispiel der EU mit ihrem internationalen Wasser-Fonds die privatwirtschaftlichen Partner für die Umsetzung des Konzepts der »Public-Private Partnership« (PPP) verloren zu gehen.

2. Zauberformel Privatisierung

Dieses privatwirtschaftliche Desinteresse kommt durchaus überraschend. Denn anfangs, das heißt in den neunziger Jahren, drängten sich die überwiegend europäischen Wasserkonzerne (Thames Water/RWE, Veolia/Vivendi, Ondeo/Suez oder SAUR International) geradezu nach Gemeinschaftsunternehmen und PSP-Projekten in den Ländern des Südens (vgl. zum folgenden ausführlich: Hoering 2001, Stadler/Hoering 2003). Steigende Nachfrage, wachsender Investitionsbedarf und die sich abzeichnende »Wasserkrise«, in Form von wachsendem regionalen und sektoralen Wassermangel, versprachen für die Zukunft günstige Gewinnaussichten. So schätzte die Weltbank den zusätzlichen Investitionsbedarf im Wassersektor auf bis zu 80 Mrd. US-Dollar im Jahr und erwartete eine wachsende Beteiligung privater Unternehmen. Vivendi, das größte Wasserunternehmen weltweit, rechnete für 2010 mit einem Anstieg des privaten Marktanteils von 10 Prozent 1999 auf 60 Prozent in Lateinamerika, und von 3 Prozent auf bis zu 35 Prozent in Afrika und ca. 20 Prozent in Asien (Hall 1999: 11).

Zusätzlich zu den alteingesessenen privaten Wasserversorgungskonzernen wie Suez, Vivendi, SAUR und Thames Water stiegen denn auch neue Interessenten in den Wasser-Markt ein wie der bundesdeutsche Energiekonzern RWE, der US-

Baukonzern Bechtel oder die im Jahr 2000 neu gegründete »Deutsche Wasserallianz« AquaMundo. In vielversprechenden Konzessionsgebieten wie etwa Jakarta, Buenos Aires oder Manila überboten sie sich mit Versprechungen, um den Zuschlag zu bekommen. Angesichts von prognostiziertem Privatisierungspotenzial und Gewinnerwartungen stiegen zunehmend auch Finanzunternehmen in das Geschäft ein: So lancierte die Schweizer Privatbank Pictet Anfang 2000 einen Wasserfonds und kündigte an, dass die Performance des Wassersektors den Morgan Stanley Capital Index bis ins Jahr 2003 um 10 Prozent übertreffen werde (Stadler/Hoering 2003: 85).

Gleichzeitig sorgten Entwicklungsfinanziers wie die Weltbank, der Internationale Währungsfonds IWF oder die deutsche Kreditanstalt für Wiederaufbau KfW fürsorglich für einen Erfolg dieses Strebens auf den Weltmarkt. Sie setzten sich dafür ein, dass Regierungen in Ländern des Südens Hindernisse für die Investoren abbauten und die Voraussetzungen für ausländische Unternehmensbeteiligungen im Wassersektor verbesserten, gaben Hilfestellung bei der Bildung von Joint Ventures und verringerten die wirtschaftlichen und politischen Risiken für die beteiligten Konzerne durch Subventionen und vielfältige Formen von Garantien, etwa durch die Weltbanktochter MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency). Die Begründung für diese Prioritätenverschiebung internationaler Entwicklungs-Politik im Wasserbereich vom öffentlichen auf den privatwirtschaftlichen Partner: Die Konzerne sollten die Investitionen leisten, die die überschuldete öffentliche Hand nicht aufbringen konnte und den geforderten Rückzug des Staates auf seine sogenannten »Kernaufgaben« kompensieren. Zudem sollten sie Management, technologisches Know how und die Effizienz und damit die Versorgung verbessern.

3. Paradigmenwechsel: Wasser als Wirtschaftsgut

Unterstützt wurde diese Argumentation durch einen Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik: Die vorherrschende Auffassung von Wasser als öffentlichem oder »freiem« Gut, dessen Bereitstellung öffentliche Aufgabe ist, wird als zentrale Ursache für die wachsenden Probleme im Wassersektor (Verschwendung, Verschmutzung, Versorgungsprobleme, Verknappung, usw.) verantwortlich gemacht. Stattdessen müsse Wasser als »Wirtschaftsgut« verstanden und behandelt werden, wie dies etwa in den Dublin-Prinzipien formuliert wurde: »Die Verwaltung von Wasser als einem wirtschaftlichen Gut ist ein wichtiger Weg, um eine effiziente und gerechte Nutzung zu erreichen und die Erhaltung sowie den Schutz der Wasserressourcen zu ermutigen« (Übers.d.A.) (BMZ 1999: 137).

Getragen wurde dieser Paradigmenwechsel unter anderem von der Weltbank und von Lobbyorganisationen wie dem World Water Council (WWC), und der

Global Water Partnership (GWP), in denen die Industrie eng mit Vertretern Internationaler Finanzinstitutionen und UN-Organisationen zusammen arbeitet (Stadler/Hoering 2003: 47ff). Auch beim Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (WSSD), in Johannesburg im September 2002 oder beim jüngsten 3. World Water Forum (WWF), in Kioto stand die offizielle Politik weitgehend im Zeichen dieser Kommerzialisierung und Liberalisierung.

Die Umdefinition von Wasser zu einem Wirtschaftsgut oder einer Ware, die auch bei anderen bislang öffentlichen Gütern zu beobachten ist, steht in scharfem Gegensatz zu Forderungen nach dem »Recht auf Wasser«. Diese gründen darauf, dass Wasser als ein Lebensmittel nicht nur nicht durch andere Produkte ersetzbar ist, sondern auch eine unverzichtbare Voraussetzung für Gesundheit und einen angemessenen Lebensstandard und damit gerade keine Ware wie jede andere ist.

Eine zweite, grundlegende Konfliktlinie, die mit der wachsenden Kommerzialisierung im Wassersektor einhergeht, ist eine Entdemokratisierung. Durch die Beteiligung international operierender, global ausgerichteter und profitorientierter Betreiber verringern sich die Einflussmöglichkeiten von Regierungen, Parlamenten und Stadtverwaltungen, die angesichts der Macht- und Informationsasymmetrie und geringer Transparenz und Rechenschaftspflicht globaler Konzerne alles andere als gleiche Partner sind.

Eine dritte Tendenz ist die Entökologisierung der Debatte, indem die Lösung der Wasserkrise primär als ökonomisch-betriebswirtschaftliches Problem betrachtet wird. Zwar wird die Notwendigkeit eines integrierten Ansatzes von Wassermanagement immer wieder betont. Doch im Gegensatz zu ökonomischen und technologischen Lösungsansätzen kommen zum Beispiel institutionelle Reformen oder der Aufbau von Kapazitäten, die notwendig wären, um die Einhaltung von Umweltstandards sicher zu stellen, nur langsam voran, nicht zuletzt aufgrund fehlender öffentlicher Mittel. Strategien zum Ressourcenschutz, etwa die Verringerung des Verbrauchs (Demand Side Management) spielen meist nur eine untergeordnete Rolle bzw. widersprechen oft explizit der marktwirtschaftlichen Logik, durch höheren Verbrauch höhere Einnahmen zu erzielen.

4. Nicht erfüllte Erwartungen

Als Pilotprojekte für die Umwandlung des bislang öffentlichen Wassersektors in einen kommerziellen, privatwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsbereich fungierten die Millionenstädte, insbesondere in Schwellenländern. Hier schienen die Bedingungen für eine Beteiligung privater Unternehmen besonders günstig: Eine existente, wenn auch vielfach marode Infrastruktur sowie hohe Nachfrage und Kaufkraft. Wurden nach Angaben der Weltbank zwischen 1984 und 1990 in Entwicklungsländern nur acht private Verträge über Wasser- und Abwasserprojekte

abgeschlossen, so stieg die Zahl der größeren PSP-Vorhaben zwischen 1990 und 1999, dem Höhepunkt neuer Abschlüsse, in den Ländern des Südens auf 160 (<http://rru.worldbank.org/ppi/reports/>). Etwa die Hälfte davon waren langfristige Konzessionsverträge (unter anderem in Manila, Jakarta und Buenos Aires), bei denen die privaten Betreiber umfassende Aufgaben und – zumindest auf dem Papier – auch Verpflichtungen wie die Ausweitung der Versorgung oder die Verringerung von Wasserverlusten übernahmen.

Inzwischen zeigen die Erfahrungen, dass der Beitrag dieser Vorhaben zur Verbesserung der Versorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen mit Trinkwasser und zum Ausbau sanitärer Einrichtungen oft hinter den Erwartungen zurück bleibt. Privatisierung bringt zwar in manchen Fällen eine bessere Versorgung, doch diese beschränkt sich in vielen Fällen auf die »*low hanging fruits*«, die Bereiche, in denen mit geringen Investitionen schnell Erfolge und Gewinne zu erzielen sind – die wohlhabenderen Stadtteile, die Trinkwasserversorgung, die Modernisierung von Rechnungsstellung und Gebühreneinzug, usw.

In vielen Projekten bleiben die privaten Investitionen denn auch weit geringer als erhofft oder bei Vertragsverhandlungen vereinbart. Ein aktuelles Beispiel ist Manila, wo Suez/Ondeo in den ersten fünf Jahren nach Vertragsabschluß mit lediglich 82 Millionen US-Dollar nur ein Viertel der versprochenen Mittel in die Versorgung investierte. Die Folge: die Wasserverluste, ein wichtiges betriebswirtschaftlicher Effizienzkriterium, stiegen von 60 auf fast 70 Prozent an – versprochen hatte Ondeo bei Vertragsabschluss eine Verringerung auf 16 Prozent bis 2001 (Hoering 2003).

Die Privatisierung führt zudem in der Regel zu erheblichen Preissteigerungen. In Manila zum Beispiel liegen die Wasserpreise fünf Jahren nach Vertragsabschluß um 100 bis 200 Prozent über dem Wasserpreis, den das öffentliche Versorgungsunternehmen MWSS berechnete, und um das drei- bis vierfache höher als bei Vertragsabschluß vereinbart. Die Ausweitung der Versorgung insbesondere in ärmere Stadtviertel bleibt in den meisten Konzessionsgebieten hinter den Zusagen zurück. Zudem sind Mechanismen zur Regulierung der privaten Versorger und zur Kontrolle der Einhaltung von Vertragsverpflichtungen in vielen Fällen schwach oder nicht existent.

Trotz Preissteigerungen, Subventionierung durch Entwicklungskredite öffentlicher Finanzierungsinstitutionen wie der Weltbank und geringen eigenen Investitionen mussten die Konzerne einräumen, dass sie die in sie gesetzten Erwartungen, die Versorgung ärmerer Bevölkerungsgruppen oder den Ausbau sanitärer Einrichtungen im Wassersektor, nicht erfüllen können. Ein Grund dafür ist, dass Investitionskosten und Zahlungsfähigkeit der Verbraucher meist diametral entgegengesetzt sind und kurzfristige Gewinnerwartungen konterkarieren. So räumt J.F.Talbot, Vorstandsvorsitzender von SAUR International, in einer Rede bei der

Weltbank im Januar 2002 ein, dass die Vorstellung der Kostendeckung insbesondere für ärmere Einkommensgruppen unhaltbar ist: »Dass der Ausbau der Wasserversorgung mit dem Verkauf von Wasser bezahlt werden kann, ist in Entwicklungsländern nicht länger realistisch. (...) Verbraucher können nicht so viel bezahlen, wie für Investitionen notwendig wäre, insbesondere nicht für soziale Projekte« (Talbot 2002).

Auch in anderer Hinsicht zeigte sich, dass private Unternehmen nicht notwendig besser sind als öffentliche Versorger. So bestätigte jüngst ein Weltbank-Bericht (Harris 2003), dass die Korruption, die als ein wesentliches Manko öffentlicher Unternehmen gilt, bei Beteiligung privater Unternehmen weiter besteht und lediglich neue Formen annimmt. Zudem wird die Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit nicht etwa verbessert, sondern weiter reduziert, so Harris.

5. Privatisierungsstrategie in der Krise

Solche Erfahrungen mit der »öffentlich-privaten Partnerschaft« im Praxistest haben dazu beigetragen, dass sich inzwischen die Situation gegenüber den neunziger Jahren grundlegend verändert hat. Seit ihrem Höchststand 1999 hat sich die Zahl neuer großer PSP-Projekte in den Ländern des Südens im Wassersektor auf 21 im Jahr 2002 nahezu halbiert (<http://rru.worldbank.org/ppi/reports>, 17.10.2003). Die Beteiligten am »Privatisierungs-Projekt« im Wassersektor (Internationale Finanzinstitutionen, Regierungen und Konzerne) sehen sich mit vielfältigen politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Problemen konfrontiert, die weitreichende Konsequenzen für weitere Privatisierungsstrategien haben.

In vielen Ländern gab und gibt es Widerstand von Gewerkschaften, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Verbrauchergruppen gegen die Wasserkonzerne, die wie im bolivianischen Cochabamba (im April 2000) oder im argentinischen Tucuman zur Auflösung von Verträgen führten. Zwar haben die Privatisierungsstrategen aus ihrem Rückschlag von Cochabamba gelernt. So wird in den meisten Fällen die politisch und sozial besonders brisante Preisfrage vorsichtiger angegangen: Wasserkonzerne bieten niedrige Preise als Einstieg, soziale Belastungen werden teilweise durch Staffel- oder Blocktarife oder durch direkte Hilfen für einkommensschwache Haushalte wie in Chile abgefedert. Dennoch wächst weltweit der Widerstand gegen die Privatisierung im Wassersektor und hat sich zu einem sichtbaren und einflussreichen Gegengewicht gegenüber der Privatisierungs-Lobby von Weltbank und IWF, World Water Council, World Water Forum und Global Water Partnership entwickelt.

Zusätzlich stecken die meisten globalen Versorgungskonzerne in wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die weit über die Probleme in einzelnen PSP-Projekten wie etwa in Manila, Jakarta oder Tucuman hinausgehen:

- Veolia steht nach dem gravierenden Missmanagement im Mutterkonzern Vivendi zum Verkauf – als hochverschuldetes Unternehmen nicht gerade ein begehrtes Kronjuwel.
- Die Finanzkrise in Asien 1997/98 und die Wirtschaftskrise in Argentinien haben insbesondere für die Nr. 2 der Global Player, Suez/Ondeo, erhebliche Verluste gebracht. So führte die Abwertung des philippinischen Peso zusammen mit gravierenden Managementfehlern dazu, dass der Vertrag für das einstige Vorzeigeprojekt in der philippinischen Hauptstadt gekündigt wurde.
- RWE, inzwischen die Nr. 3 auf dem Weltmarkt, hat nach der raschen, kostspieligen Expansion – u.a. wurden Thames Water und American Water Works aufgekauft – eine »Konsolidierungsphase« angekündigt.

Die prekäre Situation aus hohen Schulden und zumindest kurzfristig ungünstigen Gewinnaussichten schlagen sich im Aktienkurs nieder: Alle drei führenden Global Player befinden sie sich seit einem Jahr auf Talfahrt (*Süddeutsche Zeitung*, 27. August 2003). Um den Shareholder Value zu retten, kündigte zum Beispiel Suez eine radikale Reorientierung an (Hall 2003). Durch Umstrukturierungen, den Verkauf von Beteiligungen, die nicht zum Kerngeschäft gehören, und die Konzentration auf Unternehmungen, die sich durch ihre Einnahmen selbst tragen, versuchen sie, Schulden abzubauen und Gewinne zu erhöhen. Ein zentraler Bestandteil dieser Konsolidierung ist der Rückzug auf – vermeintlich – sichere Märkte wie die USA, europäische Länder mit einem geringen Privatisierungsgrad wie Deutschland, die EU-Beitrittsländer in Osteuropa und China.

Aufschlussreich auch die Erwartungen, die der Spitzenmanager der Wasserindustrie, J.F. Talbot, in seiner Rede bei der Weltbank formulierte: Die Bank solle »Partner für die Interessen des privaten Sektors« sein, »nicht Gegengewicht«. Ihr komme eine Schlüsselrolle zu als »Politikberater« für den Wassersektor in den Entwicklungsländern und als Finanzier und Koordinator internationaler Finanzierungsinstitutionen (Talbot 2002).

Angesichts dieser Rückzugstendenzen räumte Nemat Safik, Vizepräsidentin der Weltbank für Infrastruktur, denn auch bei einer Weltbankkonferenz im März 2003 ein: »Wir waren zu optimistisch, was die Bereitschaft privater Unternehmen betrifft, in diesen Ländern zu investieren«. Die Bemühungen, durch günstige Rahmenbedingungen und Anreize Investitionen privater Unternehmen anzulocken, waren – nicht nur im Wassersektor – von einzelnen attraktiven Standorten abgesehen wenig erfolgreich: »Trotz weitreichender Reformen finden viele Länder keine Investoren«, stellte Safik fest. Zusätzliche »Pro-Poor-Initiativen«, wie sie etwa die Weltbank finanziert, sind das Eingeständnis, dass die Privatisierung nicht die bestehenden Versorgungsprobleme für ärmere städtische und ländliche Bevölke-

rungsgruppen lösen und damit einen substanziellen Beitrag zur Erreichung der Millenniumsziele leisten wird.

Unter den »gegenwärtigen Bedingungen wird der private Sektor nur eine marginale Rolle bei der Finanzierung von Infrastruktur spielen«, räumt die Weltbank denn auch ein (World Bank 2002: 38). Ihre Reaktion auf diese Einsicht ist eine Doppelstrategie: Zum einen verstärkt sie die Suche nach Alternativen zu den ausbleibenden privaten Investitionen, zum anderen sucht sie, die Investitionsbedingungen zu verbessern und damit den Rückzug der privaten Unternehmen aus dem Wassersektor umzukehren.

6. »People's Participation« statt »Private Sector Participation«?

So versuchen Weltbank und andere internationale Entwicklungsorganisationen aus der Not, dem Scheitern ihrer Privatisierungsbemühungen, eine Tugend zu machen. Mit dem jüngsten Weltentwicklungsbericht 2004 mit dem Themenschwerpunkt »Dienstleistungen für die Armen« zum Beispiel versucht sie, sich an die Spitze einer Bewegung für »alternative Versorgungskonzepte« (Weltbank 2003b: 5) zu setzen: Von privaten Unternehmen wird jetzt weniger ein Beitrag zu den Investitionen erwartet - die sollen auch weiterhin überwiegend mit öffentlichen Geldern finanziert werden. Der Beitrag der Privatwirtschaft soll vor allem in Verbesserungen von Technologie und Effizienz bestehen. Zudem setzt die Weltbank verstärkt Hoffnungen auf den einheimischen, also meist eher mittelständischen Privatsektor (vgl. dazu auch den Bericht der Camdessus-Kommission 2003).

Kern des Weltentwicklungsberichts 2004 ist allerdings, »die arme Bevölkerung selbst in das Zentrum der Versorgung zu stellen« (Weltbank 2003b: 1), um die »Produktivität einheimischer und ausländischer Ressourcen« zu steigern: Verbesserungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Wasser und sanitäre Einrichtungen sowie Stromversorgung sollen dadurch erreicht werden, dass die Verbraucher selbst in die Lage versetzt werden, »Dienstleister zu kontrollieren und zu disziplinieren, indem ihre Stimme bei politischen Entscheidungen mehr Gewicht bekommt und die Anreize für Anbieter, Arme zu versorgen, gestärkt werden« (ebda.). Betont wird in dem Verhältnis von Versorger (*provider*), Verbrauchern (*clients*) und politischen Entscheidungsträgern (*policymakers*) das Moment der Rechenschaftspflicht (*accountability*). Reformen, so die Empfehlungen, sollen nicht mehr wie bislang primär die Beteiligung des privaten Sektors vorbereiten und fördern, sondern die politische und ökonomische Dezentralisierung vorantreiben, Lösungsmöglichkeiten durch die *community* stärken und vor allem den »armen Klienten« eine Stimme (*voice*) geben gegenüber Politik und Versorgern. In einer Vorankündigung der Bank zum Weltentwicklungsbericht 2004 heißt es zum Beispiel lo-

bend: »Einige Länder versuchen das Problem anzugehen, indem sie die Armen an der Bereitstellung von Dienstleistungen beteiligen. Die Ergebnisse sind beeindruckend. Wenn Eltern bei der Schulbildung für ihre Kinder und Patienten bei der Verwaltung von Krankenhäusern mitreden können und Kostenpläne transparent gemacht werden, dann trägt das zu besseren Ergebnissen bei der menschlichen Entwicklung bei« (www.worldbank.org/news, Oktober 2002).

Diese Ansätze und Erklärungen folgen durchaus bisheriger Praxis von eher mangelverwaltenden Partizipations- und Selbsthilfeansätzen in der Entwicklungspolitik. Bereiche, die nicht mehr öffentlich, aber auch nicht privatwirtschaftlich-profitabel betrieben werden, sollen sich selber verwalten - Selbsthilfe als kostengünstige Problemlösung. Von diesen inzwischen international verbreiteten Ansätzen, wo früher öffentlich bereitgestellte Dienste der *community* übertragen werden, unterscheiden sich Ansätze wie das Beispiel von Porto Alegre, das inzwischen nicht nur in Brasilien als Vorbild diskutiert und von anderen Städten übernommen wird. In der brasilianischen Hafenstadt wird die Bevölkerung seit Jahren weitreichend an der Aufstellung des städtischen Haushalts beteiligt (Bürgerhaushalt/Participatory Budgeting). Diese Beteiligung und die dadurch veränderte Prioritätensetzung öffentlicher Investitionen hat dazu beigetragen, dass heute nahezu jeder Haushalt fließend Wasser hat, 84 Prozent an die Kanalisation angeschlossen sind und der Wasserpreis für private Haushalte zu den niedrigsten im Landes gehört. Trotzdem hängt das öffentliche Versorgungsunternehmen DMAE nicht am Tropf städtischer Zuschüsse, sondern finanziert den Betrieb und die Investitionen in neue Leitungen und Kläranlagen selbst (Hall et al. 2002).

7. Neue Anreize für private Investoren

Anders als in Porto Alegre beschränkt sich die Entdeckung der »People's Participation« bei der Weltbank allerdings weitgehend auf soziale Nischen (Dienstleistungen für »die Armen«), auf die nicht renditeträchtigen Bereiche, die entweder staatlich-öffentlich oder in der Verantwortung von Gemeinden und *communities* bleiben. Parallel dazu setzt sie ihre Privatisierungspolitik ungebrochen fort. Durch den Ausbau bestehender Instrumente (Garantien, Kredite, usw.) und die Entwicklung neuer Unterstützungsmaßnahmen versuchen die Entwicklungsbanken, Hürden für eine Beteiligung der Konzerne in Entwicklungsländern weiter zu verringern und die Investitionsbedingungen attraktiver zu machen. Dazu gehört u.a.

- die Entwicklung von Beteiligungsformen, die weniger Risiken darstellen und kein Eigenkapital erfordern, also etwa kurzfristige Managementverträge statt langfristiger Konzessionen,
- bessere Absicherungen gegen Währungsrisiken oder vorzeitige Vertragsauflösung,

- neue Formen der Subventionierung wie die »Output-based-aid«, durch die einkommensschwache Kunden privater Versorger subventioniert werden, um die Auswirkungen von Tarifierhöhungen abzufedern,
- die Aufweichung von Weltbankrichtlinien und -regulierungen, durch die negative ökologische oder soziale Auswirkungen von Bankfinanzierten Projekten verhindert werden sollen (*safeguard policies*), die aber nach Auffassung von SAUR-Vorstandschef J.F.Talbot die Risiken für Unternehmen weiter steigern.
- Zudem will die Weltbank ihre Kredite für den Wassersektor erhöhen, um das Ausbleiben privater Investitionen auszugleichen.

Grundsätzlich bleiben bei den meisten Sektorreformprogrammen, die Weltbank, ADB und andere Geldgeber Ländern des Südens als Voraussetzung für Kredite abverlangen, die Kommerzialisierung, Liberalisierung und die Öffnung des Wassersektors für private Unternehmen eine Bedingung.

8. Die Rehabilitierung von Großprojekten

Gleichzeitig zeigen mehrere neue Strategiepapiere und Aktionspläne der Weltbank, dass sie eine Ausweitung ihrer Privatisierungsstrategie betreibt. Dazu gehören unter anderem

- die Water Resources Sector Strategy, WRSS, die im Februar 2003 verabschiedet wurde (World Bank 2002),
- die Private Sector Development Strategy, PSDS, von Anfang 2002 (World Bank 2001), die besonders auf die Bereiche Infrastruktur und Dienstleistungen abhebt,
- der Aktionsplan Infrastruktur, der im Juli 2003 verabschiedet wurde und explizit Wasser als Triebkraft wirtschaftlichen Wachstums in den Mittelpunkt stellt (World Bank 2003a).

Durch alle diese Strategiepapiere ziehen sich zwei rote Fäden: Erstens wird eine breitere Beteiligung privater Unternehmen im gesamten Wassersektor angestrebt. So soll der Aktionsplan Infrastruktur erreichen, neue und/oder bestehende politische und ökonomische Instrumente »effizienter anzuwenden, einschließlich eines Spektrums von öffentlich-privaten Partnerschaften«. Zweitens propagiert die Weltbank wieder verstärkt große Infrastrukturprojekte als Voraussetzung für eine Bekämpfung der Wasserkrise.

Angesichts des Widerstands und der negativen Aufwirkungen hatte sich die Weltbank in den vergangenen Jahren weitgehend aus der Finanzierung neuer Staudammprojekte zurückgezogen. Doch jetzt hat sie unter anderem Staudämme als »high risk/high reward«-Projekte wiederentdeckt. Neben ihrem Beitrag zur Stromversorgung tritt dabei verstärkt ihr Beitrag zur Versorgungsverbesserung angesichts wachsender Wassernachfrage von Städten und Bewässerungslandwirtschaft in den

Vordergrund: So sind u.a. für die Versorgung in Maputo, Manila und Johannesburg neue Staudämme im Bau oder in der Planung. Trotz erheblicher wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Risiken, so die Weltbank, überwiege der entwicklungspolitische Nutzen (vgl. u.a. Bosshard et al. 2003). Auch die Asiatische Entwicklungsbank ADB empfiehlt in einem Bericht, den sie im Juli vorlegte, den Bau von zwölf neuen Staudämmen in Burma, Laos und China.

Zunehmend nehmen Weltbank oder ADB zudem die Bewässerungslandwirtschaft ins Visier. Das ist insofern berechtigt, als die Landwirtschaft größter Verbraucher und Verschwender von knappen Wasserressourcen ist und durch Mismanagement und falsche Ressourcenallokation wesentlich zur Krise im Wassersektor beiträgt. Ähnlich wie im städtischen Bereich setzen die internationalen Finanzierungsinstitutionen allerdings auch hier auf eine Lösungsstrategie, die vorrangig eine stärkere Beteiligung privater Unternehmen und kostendeckende, sprich; profitable Preise für privatwirtschaftliche Wasserbereitstellung und Versorgungsdienstleistungen erreichen will. Wasserverteilung, Preisgestaltung und Nutzung sollen zunehmend über die Einführung von »Wassermärkten« geregelt werden. Die Konsequenz einer solchen marktorientierten Ressourcenallokation wäre zum einen innerhalb der Landwirtschaft eine weitere Ausrichtung auf höherwertige Exportproduktion und Cash Crops (*high value uses*) an Stelle von Grundnahrungsmitteln. Zum zweiten würde sich dadurch die Wasserverteilung zwischen Landwirtschaft und Städten einschließlich Industrie wegen der höheren Kaufkraft zugunsten der letzteren verschieben. Das Wasser würde dahin fließen, wo das Geld ist.

Damit würde die Zerteilung im Wassersektor in profitable, risikominimierte privatwirtschaftlich betriebene Segmente und einen weitaus größeren Bereich, der wie bislang schon staatlich-öffentlich oder in Selbsthilfe betrieben wird, fortgesetzt und ausgeweitet – ein Trend, der bereits im städtischen Wassersektor eingesetzt hat. Die Bevölkerungsmehrheit und insbesondere die ärmeren Bevölkerungsgruppen bleiben auf öffentlich-staatliche Dienstleistungen angewiesen. Doch die werden immer schwieriger zu finanzieren, weil zum einen Quersubventionen aus den profitableren Bereichen nicht mehr zur Verfügung stehen und zum anderen weil zu erwarten ist, dass ein wachsender Teil der öffentlichen Gelder – seien es Entwicklungsgelder, seien es staatliche Mittel – in die Subventionierung und in »Anreize« für private Unternehmen fließen werden.

9. Ausblick

Während die Privatisierungsoffensive im Wassersektor ungebrochen ist und durch die GATS-Verhandlungen im Rahmen der WTO neue Brisanz erhalten hat, wächst der Widerstand. Im Mittelpunkt stehen dabei die Auffassung von einem »Menschenrecht auf Wasser« und, im weiteren Kontext, die Diskussion um öffentlicher Güter, u.a. angestoßen durch den UNDP-Bericht »Global Public Goods« (Kaul 1999), auf die hier nicht weiter eingegangen werden kann (vgl. dazu u.a. Altvater 2003).

In der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 wird ein Recht auf Wasser nicht explizit genannt, ebenso wenig im UN-Abkommen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Recht (WSK-Pakt), das 1976 in Kraft trat. Seine Ableitung aus einem Recht auf angemessenen Lebensstandard (Menschenrechts-Erklärung) oder aus einem Recht auf menschenwürdige Wohnung, auf Gesundheit und ausreichende Ernährung (WSK-Pakt) scheint zwar implizit logisch, ist aber bislang nicht völkerrechtlich verbindlich und damit einklagbar. Regierungen können folglich nicht verpflichtet werden, die Zerstörung bestehender Versorgungssysteme, etwa durch Verschmutzung, zu verhindern, und eine Versorgung für alle mit Wasser oder sanitären Einrichtungen sicher zu stellen. Erste Schritte in Richtung einer juristischen Verpflichtung wurden allerdings durch den Rechtskommentar des WSK-Komitees und die UN-Sonderberichterstatte zu Nahrung und zu Wohnen gemacht, die in ihren Berichten 2002 erstmals ein Recht auf Wasser bestätigt haben. Inzwischen nutzt eine wachsende Zahl von sozialen Bewegungen die WSK-Rechte als Instrument in der politischen Arbeit. (Windfuhr 2003).

Zudem machen die zahlreichen Initiativen gegen die Kommerzialisierung und wirtschaftliche Liberalisierung rasche Fortschritte bei ihrer nationalen und internationalen Vernetzung. Beispiele dafür sind u.a.

- die Forderung nach einem Weltwasservertrag, wie sie Riccardo Petrella formuliert hat (Petrella 2000) oder die Kampagne für eine Internationale Wasserkonvention von Entwicklungsorganisationen in der Schweiz (www.swisscoalition.ch),
- Aktionspläne wie etwa die Unterstützung für die »Manila Water Justice Campaign«, die im Oktober 2003 durch das Transnational Institute TNI in Amsterdam angestoßen wurde, und in deren Zentrum die Beobachtung der Aktivitäten von Konzernen wie Suez/Ondeo, die Privatisierungsbemühungen der EU (Water Fund und GATS), sowie die Stärkung von Alternativen wie partizipatorische öffentliche Versorgungsmodelle wie in Porto Alegre stehen,
- Aktivitäten, die darauf ausgerichtet sind, dass der Wassersektor nicht den Verhandlungen im Rahmen von GATS oder der WTO unterworfen wird.

Dabei besteht weitgehend Einigkeit, dass es mit einer Verteidigung des bestehenden Systems öffentlicher Versorgung nicht getan ist. Notwendig, so etwa der spanische Wasseraktivist Pedro Arrojo bei Europäischen Sozialforum ESF im September 2003 Paris, bei dem das Thema öffentliche Güter im allgemeinen und die Wasserthematik im besonderen ein Schwerpunkt war, sei eine »Revitalisierung des öffentlichen Sektors auf der Grundlage partizipativer Demokratie«. Vorbilder sind etwa die Praxis der »Bürgerhaushalts« in Porto Alegre oder Verbraucher-Kooperativen wie im bolivianischen Santa Cruz. Dafür müssen allerdings Gemeinden und kommunale oder andere öffentliche Versorgungsunternehmen bereit sein, Entscheidungsbefugnisse und Planungskompetenzen an Verbraucher und lokale Gruppen abzugeben und Transparenz und öffentliche Kontrolle sicherzustellen. Der Widerstand gegen die Privatisierung im Wassersektor mündet damit konsequenterweise in die Suche nach neuen Formen der Gestaltung gesellschaftlicher Entwicklung im Spannungsverhältnis von Politik, Wirtschaft und Verbrauchern, beziehungsweise Zivilgesellschaft.

- 1 Dieser Beitrag ist die überarbeitete und erweiterte Fassung eines Arbeitspapiers (»Was nun, Weltbank? Oder: Lessons learned?«), das für das Forum »Don't trade away our future« der Heinrich-Böll-Stiftung, 10.-14. September 2003 in Cancún, Mexiko, verfasst wurde.

Literatur

- Altwater, Elmar. 2003. »Was passiert, wenn öffentliche Güter privatisiert werden?« *Peripherie*, Nr. 90/91 (2003), 171-201.
- Bayliss, Kate, David Hall. 2001. *A PSIRU response to the World Bank's »Private Sector Development Strategy: Issues and Options«*. Greenwich: PSIRU.
- BMZ. 1999. *Wasser – Konflikte lösen, Zukunft gestalten*. Materialien Nr.99. Berlin: BMZ
- Bosshard, Peter, Janneke Bruil, Carola Welch, Korinna Horta und Shannon Lawrence. 2003. »Gambling with People's Lives, What the World Bank's New »High-Risk/High-Reward« Strategy Means for the Poor and the Environment.« A Report by EDF, FoE, IRN.
- Camdessus-Kommission. 2003. *Financing Water For All*. Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure. o.O.: WWC, 3rd World Water Forum, GWP.
- Hall, David. 1999. *The Water Multinationals*. Greenwich: PSIRU.
- Hall, David, Emanuele Lobina, Odete Maria Viero und Hélio Maltz. 2002. *Water in Porto Alegre, Brazil - accountable, effective, sustainable and democratic*. A PSIRU and DMAE paper for WSSD Joburg. Greenwich/Porto Alegre: PSIRU/DMAE.
- Hall, David. 2003. »Water multinationals in retreat - Suez withdraws investment.« Greenwich: PSIRU, www.psiru.org, 22.11.2003.
- Harris, Clive. 2003. *Private Participation in Infrastructure in Developing Countries*. Washington D.C.: World Bank Working Paper No 5, April 2003.

- Hoering, Uwe. 2001. *Privatisierung im Wassersektor. Entwicklungshilfe für transnationale Wasserkonzerne – Lösung der globalen Wasserkrise?* Bonn: Weed-Arbeitspapier.
- Hoering, Uwe. 2003. »Enttäuschte Hoffnungen: Privatisierungserfahrungen in Manila.« BfdW-Hintergrundmaterialien 2. www.menschen-recht-wasser.de/downloads/3_1_2/hintergrund-beispiel-manila.pdf, 22.11.2003.
- Kaul, Inge, Isabell Grunberg, Marc Stern. 1999. *Global public goods: international cooperation in the 21st century*. New York / Oxford: Oxford University Press.
- Petrella, Riccardo. 2000. *Wasser für alle. Ein globales Manifest*. Zürich: Rotpunkt.
- Stadler, Lisa, Uwe Hoering. 2003. *Wasser-Monopoly. Von einem Allgemeingut und seiner Privatisierung*. Zürich: Rotpunkt.
- Talbot, J.F. 2002. »Is The International Water Business Really a Business?« World Bank Water and Sanitation Lecture Series, 13th February 2002. www.worldbank.org/wbi/B-SPAN/docs/SAUR.pdf, 22.11.2003.
- Windfuhr, Michael. 2003. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte und Multilateralismus. In: *Forum Umwelt & Entwicklung, Rundbrief* Nr.2 (2003), 18f.
- World Bank. 2001. »Private Sector Development Strategy: Issues and Options. A Discussion Document«. Washington D.C., <http://rru.worldbank.org/strategy/PSDstrategy-June1.pdf>, 22.11.2003.
- World Bank. 2002. *Water Resources Sector Strategy: Strategic Directions for World Bank Engagement*. Draft for Discussion of March 25, 2002. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank. 2003a. »Infrastructure To Receive Increased World Bank Group Support. Board of Executive Directors Approves New Action Plan«, *News Release* No: 2004/11/S, Washington D.C., 9.7.2003.
- World Bank. 2003b. *World Development Report 2004, Making Services Work for Poor People*. Washington D.C.: Oxford University Press.

Abstracts

Seit den frühen 1990er Jahren dominiert im Wassersektor sowie in anderen Bereichen Öffentlicher Dienstleistungen ein Privatisierungsparadigma. Nach zehn Jahren Implementierung von PSP-Projekten durch die Weltbank zeigt sich, dass der Beitrag des privaten Sektors zur Erreichung der Millenniums Ziele enttäuschend ausfällt. Die Verbesserung der Versorgung der Armen, geleistete Investitionen und die Effizienz der Netze bleiben in den meisten Fällen hinter den Erwartungen zurück, während Korruption und Intransparenz sich fortsetzen. Anstelle eines grundsätzlichen Überdenkens der Privatisierungsstrategien und der Entwicklung von alternativen Ansätzen, zeigt sich, dass internationale Entwicklungsorganisationen ihr Engagement in PSP-Projekte eher ausweiten: indem sie Anreize für den privaten Sektor schaffen sowie indem sie neue Wassersektoren wie Bewässerung und Staudammbau für den Markt erschließen.

Since the early 1990s developments in the Water sector as well as in other public services are being dominated by the privatisation paradigm. After tens years of PSP-Policy by international finance institutions like the World Bank, the contribution of private sector companies to reaching the Millennium Development Goals are disappointing. Improvements in service coverage for the poor, investments and efficiency are in most cases lower than promised, while corruption and intransparency continue. Instead of fundamentally rethinking the privatisation strategy and concentrating on alternatives to PSP, international development organisations are trying to widen the involvement of private companies even further by more incentives as well as by opening up new sectors like irrigation and dam building for market and profit oriented development.

Dr. Uwe Hoering
Schloßstraße 2
53115 Bonn
E-mail: UHoering@aol.com