

# **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 <sub>2</sub> 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

## Editorial

Das Thema »Wasser« hat den rein ingenieurwissenschaftlichen Sektor verlassen. Es erfährt als eines der zukünftigen Konfliktfelder wachsende politische Beachtung und ist zunehmend Gegenstand einer Vielfalt von Programmen und Deklarationen. Auf dem UN-Gipfel für nachhaltige Entwicklung (WSSD) 2002 in Johannesburg wurde zu »Wasser« wie nur zu wenigen anderen Themen eine einstimmige Deklaration verfasst. Bis zum Jahr 2015 soll die Zahl derjenigen Menschen, die keinen Zugang zu ausreichend sauberem Trinkwasser und an Abwasserentsorgung haben, halbiert werden.

Das Konstatieren einer »Wasserkrise« wurde in den letzten Jahren von den unterschiedlichsten Disziplinen und Institutionen gleichermaßen betrieben. Die Ursachen und Dimensionen der Wasserkrise werden zwar unterschiedlich verortet: in Verschmutzung, Verschwendung, Verknappung, der ungleichen Verteilung der Wasservorräte, in der Zerstörung von Ökosystemen, im Klimawandel, Bevölkerungswachstum, Missmanagement und anderem. Dennoch besteht ein breiter Konsens darin, dass das zu lösende Problem der fehlende oder mangelhafte Zugang zu Wasser von weit über einer Milliarde Menschen weltweit sei.

Dieser Fokus auf eine Wasserversorgungskrise lässt anstelle der genannten anderen möglichen Problemdimensionen die Systeme der Wasserbereitstellung ins Blickfeld treten. Weltweit dominieren bislang gemeinschaftliche oder öffentliche Versorgungseinrichtungen, in der Regel basierend auf der Vorstellung von Wasser als zentralem »öffentlichen Gut«, welches von der Öffentlichkeit, in Form einer staatlichen Instanz als »öffentliche Dienstleistung«, zum Wohle der Allgemeinheit bereitgestellt wird.

Eben diese Form der »öffentlichen« Bereitstellung unterliegt im Zuge neoliberaler Restrukturierungen wachsender Kritik. Seit den 80er Jahren findet eine zunehmende diskursive und materielle Demontage des Begriffs der öffentlichen Dienstleistungen statt. Kritisiert wird zunächst der »öffentliche Charakter« von Dienstleistungen und Gütern schlechthin: erst wenn diese einen ökonomischen Wert, also einen Preis, haben, so die Argumentation, würden sie geachtet und sorgsam verwendet. Zudem bestehe kein prinzipieller Rechtsanspruch auf Zugang zu Wasser, sondern Bedürfnisse könnten nach individuellen Fähigkeiten gedeckt werden. Es findet also die Umdeutung von einem »öffentlichen Gut« in eine auf dem freien Markt handelbare Ware statt, ein Vorgang, der auch mit »Kommodifizierung« (*commodity* = *Ware*) beschrieben wird. Diese Umdeutung von »Wasser als einer öffentlichen Dienstleistung« zu »Wasser als einer Ware« impliziert auch, dass

nur noch die unmittelbaren technischen Kosten der Erschließung und Bereitstellung in Betracht gezogen werden. Darüber hinaus gehende kulturelle Implikationen sowie soziale oder ökologische Kosten (wie z.B. Cholera-Ausbrüche aufgrund schlechter sanitärer Bedingungen) werden tendenziell der Allgemeinheit übertragen.

Die neoliberale Kritik an der »öffentlichen Bereitstellung« von Wasser zielt auf ineffiziente, korrupte und zudem mittellose kommunale Betreiber ab. Öffentliche Betreiber würden zudem durch ihre Praxis der Quersubventionen marktverzerrend wirken und dazu beitragen, dass nicht kostendeckend gearbeitet werden könne. Die Bereitstellung müsse daher nach marktwirtschaftlichen Kriterien und in erster Linie kostendeckend erfolgen. Die in vielen Bereichen notwendigen Investitionen könnten allein durch privates Kapital erfolgen und nur der private Sektor verfüge über die notwendige Effizienz und das technische Know-How. Die wirtschaftspolitischen Konsequenzen aus dieser Problemdeutung sind klar: Erst die Schaffung bzw. Liberalisierung von Märkten, die Deregulierungen von Standards sowie privat-öffentliche Kooperationen (PPP) können die weltweit gravierenden Versorgungsprobleme lösen.

Inzwischen kann auf ein Jahrzehnt angestrebter und euphorischer Privatisierungsbemühungen im Wassersektor, insbesondere in Ländern des Südens, zurückgeblickt werden. Die Zwischenbilanz ist ernüchternd. Auf der einen Seite stehen gewachsene Gewinnspannen und Marktanteile einiger weniger privater transnationaler Wasserkonzerne – der Wassermarkt wird auf weltweit 100 Mrd. US\$ geschätzt. Auf der anderen Seite ist gerade die angestrebte verbesserte Versorgung ärmerer Bevölkerungsschichten in keinsten Weise erreicht worden. Im Gegenteil, gestiegene Wasserpreise und eine weitere Verschlechterung der Versorgungsnetze verschärfen die Situation. Die Erkenntnis, dass Wasserversorgung kaum kostendeckend oder gar gewinnbringend möglich ist, in Verbindung mit wachsendem politischen Widerstand der Betroffenen führen inzwischen zu Verschiebungen in der internationalen Wasserpolitik. Zum einen können neue Strategien zur Absicherung privater Unternehmungen gegen diverse Risiken beobachtet werden. Zum anderen kann ein zunehmendes Selbstbewusstsein von AkteurInnen bei der Suche nach und Verteidigung von existierenden Alternativen verzeichnet werden. Die Beiträge in diesem Heft gehen insbesondere den diskursiven und ideologischen Entstehungsbedingungen sowie den Umbrüchen dieser Situation nach.

Anhand der Entwicklung der heutigen Wasserversorgungssysteme zeigt *Erik Suyngedouw* auf, wie die Art und Weise der Bereitstellung von Wasser schon immer gesellschaftlich umkämpft sowie Ausdruck von Interessen und gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen gewesen ist. Dass es auch um sehr materielle Interessen geht, zeigen die Gewinnspannen der Wasserkonzerne sowie die Auswirkungen auf

die Lebensbedingungen der von mangelhafter Versorgung Betroffenen. Die diskursiven Widersprüche neoliberaler Restrukturierungen im Wassersektor werden anhand von zwei für den Prozess der Kommodifizierung zentralen Diskursen dargestellt: Zum einen die Konstruktion der Figur von »Knappheit« und zum anderen die These des »schwachen ineffizienten Staates«.

Am Beispiel des Diskurses um »Wasser als knapper Ressource« wird gezeigt, wie hier »gut gemeinte« umweltpolitische und naturwissenschaftliche Appelle eine (unheilige) Allianz eingehen mit neoliberalen ökonomischen Leitsätzen. Wird auf der einen Seite Knappheit als Argument für schonenden Umgang mit einer knappen Ressource verwendet, dient eben diese Figur »der knappen Ressource« als Grundlage für die Implementierung ökonomischer Prinzipien wie Kostendeckung: Denn der Markt braucht Knappheit um zu funktionieren. Andere Problemdimensionen, wie z.B. Verteilungsfragen, werden über diese Konstruktion ausgeschlossen.

Die Ausführungen von *Swyngedouw* machen zum anderen deutlich, dass die Reduzierung der Konfliktlinie auf die dichotomisierende Frage »Markt oder Staat« zu einfach ist. Die Realität ist wesentlich komplexer, auch existiert bereits heute eine Vielzahl unterschiedlicher Betreibermodelle. Die neoliberale Forderung nach einem Rückzug des Staates und seiner regulierenden Funktionen, dies zeigen die bisherigen Erfahrungen, wird gerade unter marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht eingelöst. In allen Fällen großer Konzessionsübergaben spielten staatliche Institutionen eine zentrale Rolle bei der Anbahnung der Verhandlungen und bei der Ausarbeitung von Rahmenregeln zugunsten der Vertragspartner. Anstelle der vielpropagierten De-Regulierung vollzieht sich vielmehr eine Übertragung von ökonomischer und politischer Macht sowie von Kontrollbefugnissen, weg von demokratisch gewählten politischen Institutionen (vom öffentlichen Sektor), hin zum privaten Sektor. Im Zuge dieser Verschiebung »von government zu governance« entsteht zwar eine Vielzahl neuer Regulierungsmechanismen, deren Transparenz sei aber gering, unter anderem da Informationen zu privaten Betriebsgeheimnissen werden. Die Möglichkeit der demokratischen Kontrolle von Entscheidungen ist dadurch schwieriger und findet, wenn überhaupt, außerhalb traditioneller demokratischer Kanäle und zwischen ungleichen Partnern statt.

Zum anderen ist allein der »öffentlicher Betrieb« von Wasserversorgungsanlagen noch keine Gewähr, dass die Bereitstellung unter sozialeren oder ökologischen Prämissen abläuft. Privatwirtschaftlich geführte Unternehmen unterliegen zwar explizit einer gewinnorientierten Logik. Neuere Entwicklungen im Bereich des »new public management« lassen jedoch vermuten, dass öffentliche Betreiber, insbesondere wenn sie in einem liberalisierten Markt agieren, dieselbe marktwirtschaftliche Logik übernehmen. Nicht zuletzt verstellt die undifferenzierte Dicho-

tomisierung von »Markt versus Staat« den Blick für tatsächlich notwendige interne Reformen des öffentlichen Sektors.

Am Beispiel afrikanischer Kommunen zeigt *Patrick Bond* wie durch das Zusammenwirken von internationalen Finanzinstitutionen, makroökonomischen Strukturen sowie staatlichen Entscheidungen die Krise der kommunalen Dienste erst entstehen konnte. Zum einen war die ökonomische Basis der öffentlichen Dienstleistungen durch fiskalische Maßnahmen zuvor jahrelang systematisch ausgehöhlt worden. Zum anderen wurden tatsächliche strukturelle Mängel sowie Korruption nicht behoben. Statt dessen wurde deren Kompetenz prinzipiell in Frage gestellt und Strukturen abgebaut. Deutlich wird auch die ambivalente Rolle der Kommunen selbst, die, im Fall Südafrikas, zwar nach Antritt der ANC-Regierung 1994 auf der einen Seite Forderungen nach sozialer und ökologischer Gerechtigkeit (*social and environmental justice*) verpflichtet waren (das »Recht auf Wasser« wurde noch 1996 in die südafrikanische Verfassung aufgenommen), jedoch in Folge aktiv die Implementierung von Wettbewerbspolitiken unterstützten. Ein Schlüsselkonflikt, in dem sich eine wachsende Anzahl sozialer Bewegungen artikuliert, dreht sich um die Umsetzung von »Kostendeckung um jeden Preis« bei der Wasserbereitstellung für ärmere Bevölkerungsschichten. Da Quersubventionen abgeschafft wurden, müssen die Kosten vollständig von den VerbraucherInnen aufgebracht werden. Vorauszubehaltende Wasserzähler (*pre-paid water meters*) sollen sicherstellen, dass nur Wasser erhält wer bezahlt hat, was zu einer Situation von »Wasser-Apartheid« führte.

Dass die Regulierung des Zugangs zu Wasser ein jahrhundertealtes Konstrukt ist, verdeutlicht der Beitrag von *Rutgerd Boelens* und *Margreet Zwarteveen* am Beispiel andiner Wasserrechte. Da Wasser in allen Kulturen eine zentrale Lebensgrundlage gewesen ist, war sein Zugang zwar immer auch gesellschaftlich umkämpft, einer auf die Allgemeinheit ausgerichteten Regulierung kam jedoch in den meisten Fällen eine wichtige Rolle zu. Eine Vielzahl lokal und kulturell angepasster formeller und informeller Regelungen wurde hierzu geschaffen und koexistierte in Form eines Rechtspluralismus (*legal pluralism*). Diese traditionellen Wasserrechte und *community rights* berücksichtigen vielfältige Dimensionen von Wasser und beziehen sich nicht nur auf die unmittelbare Nutzung, sondern auch auf soziale und ökologische Implikationen sowie auf gesellschaftliche Interaktionen. Es wird gezeigt, wie die universalistischen neoliberalen, auf globale Interessen zugeschnittenen Rechtsnormen nicht dazu geeignet sind auf die unterschiedlichen komplexen lokalen Realitäten einzugehen.

Die Auseinandersetzungen um Privatisierung des Wassers in Cochabamba werden immer wieder als »ikonisches Beispiel« (Swyngedouw in diesem Heft) für die Möglichkeit erfolgreichen zivilgesellschaftlichen Widerstands angeführt: In ei-

ner spezifischen Konstellation, nämlich dem korrupten Vorgehen von Regierung und privatem Unternehmen sowie einem bereits hohen Mobilisierungsgrad der Bevölkerung, entstand ein Konflikt, der damit endete, dass die zweifelhaften Verträge aufgelöst sowie das bolivianische Privatisierungsgesetz modifiziert wurde. Vor dem Hintergrund einer Dekade, in der die Euphorie und Unverfrorenheit der »Privatisierer« teilweise auf Unwissenheit bis zu Gleichgültigkeit der Betroffenen gestoßen ist, wird die Frage »wem überhaupt die Kontrolle über das Wasser zusteht« zentral. Ein wichtiges Moment dieser Auseinandersetzungen scheint also zu sein, dass in einer konkreten Situation ein breites Bündnis zivilgesellschaftlicher AkteurInnen Anspruch auf »ihr Wasser« reklamiert und damit einen Prozess der Wiederaneignung gemeinschaftlicher bzw. öffentlicher Bereiche in Gang gesetzt hat. Die teilweise sehr persönlichen Ausführungen von *Gabriel Herbas*, einem Aktivisten jener »Wasserkämpfe« im Gespräch mit *Ana Esther Ceceña*, geben einen Einblick in die Dynamik, die Unsicherheiten und die Suchprozesse dieser Mobilisierung.

Politische Auseinandersetzungen um die Rolle öffentlicher Dienstleistungen gewinnen in diesem Zusammenhang an Bedeutung. *Uwe Hoering* zeichnet zum einen die Implikationen des Paradigmenwechsels von Wasser als »öffentlichem Gut« auf welches jeder Mensch ein Anrecht hat, hin zu Wasser als einem Wirtschaftsgut, dessen Bereitstellung den Gesetzen des Marktes unterliegt nach. Zu beobachten ist, so seine These, eine Entökologisierung und Entdemokratisierung der Wasserdebatte. Zum anderen stellt *Hoering* Elemente und Perspektiven der jüngst zu verzeichnenden Trendverschiebungen dar: Angesichts des Scheiterns vieler privater Wasserunternehmen in der risikoreichen Grundversorgung, ist ein Rückzug aus selbiger sowie die Verlagerung auf lukrativere Sektoren, wie den Verkauf von Flaschenwasser oder die Versorgung von wohlhabenden Gebieten, zu verzeichnen. Gleichzeitig werden öffentliche Subventionen und Garantien für die Privatwirtschaft ausgeweitet. Der Trend der Verlagerung der wirtschaftlich rentablen Bereich in den privaten Sektor und das Überlassen der weniger lukrativen Bereiche in staatlicher Obhut, oder gleich in Selbsthilfe, wird auf diese Weise verschärft. Eine Verbesserung der Wasserversorgung für alle Bevölkerungsschichten wird dadurch nicht erreicht. Statt dessen fehlen der öffentlichen Hand jetzt zudem die Einnahmen aus möglichen Quersubventionen – ein weiterer Schritt in Richtung gesellschaftlicher Entsolidarisierung und Spaltung.

Ansätze den Begriff des »Öffentlichen«, nicht als denjenigen Bereich aufzufassen, in dem lediglich die gesellschaftlichen Mängel verwaltet werden, lassen sich eine Reihe finden. Genannt wird immer wieder das inzwischen ebenfalls ikonische Beispiel des partizipativen Budgets von Porto Alegre, wo es – mit allen Schwierigkeiten – erfolgreich gelang, das Budget der Stadt und auch die Wasserversorgung



partizipativ zu organisieren. Zahlreiche Städte betreiben durchaus erfolgreich öffentliche Wasserver- und Entsorgungseinrichtungen. Für weitere Perspektiven scheint es wichtig, positive Vorstellungen davon zu entwickeln, welche Funktionen der Bereich des »Öffentlichen« in einer Gesellschaft erfüllen soll.

Viele drastische Beispiele stammen aus Ländern des Südens, wo die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen sowie der Widerstand dagegen bisher eine größere Dynamik aufweist. Die Tendenzen lassen sich jedoch zunehmend deutlich auch im Norden ablesen. Die Art und Weise der Bereitstellung von Wasserversorgung ist immer von sehr konkreten ökologischen, kulturellen, politischen und ökonomischen Kontexten geprägt. Konkrete Lösungen sind daher nicht einfach übertragbar, sondern müssen weitgehend in den spezifischen Kontexten entwickelt werden. Auch haben die Erfahrungen der letzten Jahre wieder verdeutlicht, dass Wasserversorgung einer der Bereiche ist, bei dem es nicht alleine um technische oder ökonomische Lösungen gehen kann, sondern auch um Vorstellungen der Entwicklung von Gesellschaft. So wie die neoliberalen Strategien der Wasserprivatisierung relativ neu sind, steckt auch die kritische Auseinandersetzung damit noch in den Anfängen.

*Bettina Köhler*