

# König Kunde?

## Die neue Wasserpolitik der Weltbank und ihre Umsetzung in Indien und Sri Lanka

Uwe Hoering  
Ann Kathrin Schneider

**Brot  
für die Welt**  
[www.brot-fuer-die-welt.de](http://www.brot-fuer-die-welt.de)

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



**weed**

# Impressum

## König Kunde?

### Die neue Wasserpolitik der Weltbank und ihre Umsetzung in Indien und Sri Lanka

Autoren:

Uwe Hoering und Ann Kathrin Schneider

Redaktionelle Bearbeitung: Jens Martens

Herausgeber:

Brot für die Welt  
Staffenbergstraße 76  
70184 Stuttgart

Tel.: +49-(0)711-2159-0

Fax: +49-(0)711-2159-288

e-mail: [info@brot-fuer-die-welt.de](mailto:info@brot-fuer-die-welt.de)

Internet: <http://www.brot-fuer-die-welt.de>

Kontakt: Danuta Sacher

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

Torstrasse 154  
10115 Berlin

Tel.: +49-(0)30-275 82 163

Fax: +49-(0)30-275 96 928

e-mail: [weed@weed-online.org](mailto:weed@weed-online.org)

Internet: <http://www.weed-online.org>

Kontakt: Peter Wahl

Layout: werk21

Druck: Pegasus-Druck

Schutzgebühr:

EUR 3,00

(WEED-Mitglieder: EUR: EUR 2,00)

(zzgl. Versandkosten)

ISBN: 3-937383-16-6

Berlin/Stuttgart, Oktober 2004

# Inhalt

<b>Verzeichnis von Tabelle und Boxen .....</b>	<b>2</b>
<b>Einleitung.....</b>	<b>3</b>
<b>Teil 1. Die Wasserpolitik der Weltbank seit Beginn der 1990er Jahre .....</b>	<b>5</b>
1.1. Reformagenda .....	5
1.2. Strategie für den Wasserbereich: Das Politikpapier von 1993 .....	7
1.3. Versorgung für die Ärmsten? Erfahrungen mit der Privatisierung .....	10
1.4. Die Sektorstrategie Wasserressourcen von 2003 .....	13
1.5. Der Infrastruktur-Aktionsplan.....	16
1.6. Lehren aus dem Scheitern? Der nachfrageorientierte Ansatz .....	17
<b>Teil 2. Die Weltbank und die Wasserpolitik in Indien und Sri Lanka .....</b>	<b>21</b>
2.1. Sri Lanka: Probelauf für den nachfrageorientierten Ansatz .....	21
2.2. Indien: Selbsthilfe und Staudämme .....	27
<b>Teil 3. Zusammenfassung und Bewertung.....</b>	<b>33</b>
3.1. Erfahrungen mit dem nachfrageorientierten Ansatz .....	34
3.2. Illusion Verbrauchermacht .....	38
3.3. Selbsthilfe und Risikobereitschaft .....	40
3.4. Plädoyer für eine andere Wasserpolitik der Weltbank .....	41
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>44</b>
Weltbank-Publikationen .....	45
<b>Anhang .....</b>	<b>47</b>
Internationale Wasserpolitik – Daten, Konferenzen, Organisationen .....	47
<b>Abkürzungen.....</b>	<b>48</b>

# Verzeichnis von Tabelle und Boxen

Tabelle: Versorgung mit Trinkwasser und sanitären Einrichtungen 1990 und 2000, nach Regionen .....	6
Box 1: Dezentralisierung und Rechenschaftspflicht .....	7
Box 2: Die Dublin-Prinzipien .....	9
Box 3: Kostendeckung .....	9
Box 4: Die Weltbank und das Menschenrecht auf Zugang zu Wasser .....	12
Box 5: Partizipation .....	14
Box 6: Subventionen – unterschiedliche Standards .....	15
Box 7: Nachfrageorientierung .....	16
Box 8: »Alternative Versorgungskonzepte« .....	17
Box 9: Prinzipien des »nachfrageorientierten Ansatzes« .....	19
Box 10: Wasserbau-Kultur .....	23
Box 11: Gebremste Partizipation .....	24
Box 12: Lizenz zum Ausschluss .....	26
Box 13: Narmada .....	28
Box 14: Lokale Eliten dominieren Wassernutzergruppen .....	34
Box 15: Zahlungsbereitschaft? .....	35
Box 16: Auf sich allein gestellt .....	36
Box 17: Wasser-Herren .....	38
Box 18: Kriterien für eine armenorientierte Wasserpolitik der Weltbank .....	42

# Einleitung

# 3

Die Weltgesundheitsorganisation WHO schätzt, dass über eine Milliarde Menschen keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben. Sogar mehr als doppelt so viele verfügen nicht über menschenwürdige, zureichende sanitäre Einrichtungen, mit gravierenden negativen Auswirkungen für ihre Lebensbedingungen. Achtzig Prozent leben im ländlichen Raum in den Ländern des Südens. Auf dem UN-Millenniumsgipfel im Jahr 2000 hat sich die internationale Staatengemeinschaft zum Ziel gesetzt, die Anzahl dieser Menschen bis 2015 zu halbieren. Nach Schätzungen des UN-Kinderhilfswerks UNICEF müssen dafür angesichts des Bevölkerungswachstums 1,6 Milliarden Menschen – das sind jeden Tag 231.000 – Zugang zu sauberem Trinkwasser erhalten (UN 2004). Die Weltbank gehört zu den wichtigsten Entwicklungsorganisationen, die sich die Umsetzung dieses Ziels auf die Fahnen geschrieben haben.

2005 wird nicht nur das erste Jahr einer neuen UN-Dekade für Trinkwasser sein, sondern auch das Jahr 5 nach dem Millenniumsgipfel von New York. Zehn Jahre vor Ablauf der Frist für die Erreichung der Ziele ist das ein guter Zeitpunkt, um die Akteure der Entwicklungszusammenarbeit an ihre Versprechen zu erinnern. Konkrete Schritte und Erfolge werden gefragt sein, speziell im Hinblick auf die Verbesserung der Wasserversorgung in städtischen Slums und im ländlichen Raum.

Unterstrichen wird die Dringlichkeit durch den Rechtskommentar des Komitees für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen (WSK-Komitee) vom November 2002, der darlegt, dass der Zugang zu Wasser als Menschenrecht zu betrachten ist, dessen Verwirklichung für Regierungen und internationale Organisationen verbindlich ist (siehe Box 4). Wasser ist eben kein Wirtschaftsgut wie jedes andere, wie die Befürworter

von Kommerzialisierung und Privatisierung im Wassersektor behaupten.

Die Weltbank spielt eine Schlüsselrolle für den gesamten Wassersektor. Die finanziellen Zuwendungen der Bank sind zwar insgesamt geringer als die Kredite und Zuschüsse aller bilateralen Geber zusammengenommen (Brugger 2004, 12), jedoch beeinflusst sie aufgrund ihrer hervorgehobenen Stellung in der Entwicklungszusammenarbeit die Politik der Empfängerländer ebenso wie die der anderen multilateralen sowie der bilateralen Geber maßgeblich. Sie prägt die nationale und internationale Wasserpolitik (siehe Anhang) sowohl durch die Verknüpfung ihrer Kreditvergabe an strikte Konditionalitäten, als auch durch ihre Meinungsführerschaft im Wasserdiskurs. Damit hat sie entscheidenden Einfluss auf die Konzepte und Strategien zur Verbesserung der Wasserversorgung in vielen Ländern.

Inzwischen gibt es eine Reihe von Studien, die die Politik der Weltbank im städtischen Wassersektor untersucht haben. Dagegen ist der ländliche Raum bislang weitaus weniger in den Blick geraten, obwohl hier gegenwärtig die meisten Menschen ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser und sanitären Einrichtungen leben. Sie gehören zu den wirtschaftlich und sozial schwächsten Bevölkerungsgruppen. Eine bessere, gesicherte Wasserversorgung wäre damit ein wesentlicher Beitrag zur Armutsminderung im ländlichen Raum.

Im Folgenden wird zunächst die Wasserpolitik der Weltbank seit Anfang der 1990er Jahre umrissen, in deren Zentrum die Auffassung von Wasser als Wirtschaftsgut steht. Danach werden die Wasserpolitik in Sri Lanka und Indien und die Rolle der Weltbank bei ihrer Konzeptionierung und Umsetzung beschrieben. Die beiden Länder wurden gewählt, weil dort die Weltbank ihre Politik sowohl auf der Projekt- als auch auf der Programm- und Sektorebene geradezu exempla-

Der Zugang zu Wasser gilt bei den Vereinten Nationen als Menschenrecht, dessen Verwirklichung für Regierungen und internationale Organisationen verbindlich ist.

# 4

risch umgesetzt. Indien und Sri Lanka bieten damit die Möglichkeit, die bisherigen Auswirkungen der Wasserpolitik der Weltbank im ländlichen Bereich zu betrachten und daraus Anforderungen an eine zukünftige Wasserpolitik abzuleiten.

# Teil 1. Die Wasserpolitik der Weltbank seit Beginn der 1990er Jahre

Der Wassersektor nimmt in der Politik der Weltbank eine zentrale Stellung ein. Das schlägt sich zum einen in seinem Anteil an der Kreditvergabe nieder. In den 1990er Jahren wurden rund 16 Prozent aller Bankkredite für die Entwicklung von Wasserressourcen und Wasser bezogenen Dienstleistungen bereitgestellt. Im Schnitt hat die Weltbankgruppe 3 Milliarden US-Dollar im Jahr in den Wassersektor und damit verbundene Bereiche investiert. Damit hatte sie einen Anteil von fünf Prozent an den Gesamtinvestitionen in den Wassersektor der Entwicklungsländer (Briscoe 2003, 18). Im Geschäftsjahr 2001 beliefen sich die ausstehenden Kredite im Wassersektor auf insgesamt rund 20 Milliarden US-Dollar, davon entfielen 4,8 Milliarden auf den städtischen Bereich, 5,4 Milliarden auf Bewässerung, 1,7 Milliarden auf Wasserkraftprojekte, 3 Milliarden auf den Umweltschutz im Wasserbereich und lediglich 1,7 Milliarden auf die ländliche Versorgung (Alexander 2002, 4).

Zum anderen hat die Weltbank die Entstehung zahlreicher Organisationen und Institutionen angestoßen oder ist an ihnen einflussreich beteiligt, die die Wasserpolitik im vergangenen Jahrzehnt entscheidend geprägt haben. Dazu gehören unter anderem das bei der Weltbank angesiedelte *Water and Sanitation Program* (WSP), das 1977 gemeinsam mit dem UN-Entwicklungsprogramm UNDP gegründet

wurde und Wasserversorgung und sanitäre Einrichtungen in ländlichen und peri-urbanen Gebieten fördern soll, die *Global Water Partnership* (GWP), die die »World Water Vision 2000« entwarf, der Weltwasserrat (WWC) und die Weltwasserkommission (WCW), zwei einflussreiche wasserpolitische Think-tanks (siehe Anhang: Internationale Wasserpolitik).

Schließlich schlägt sich die Bedeutung, die die Weltbank dem Wassersektor beimisst, in einer Vielzahl von Strategie- und Politikpapieren nieder. Dazu gehören insbesondere:

1. Das 1993 verabschiedete Politikpapier zum Management von Wasserressourcen (*World Bank* 1993), das nach Aussage der Bank »den breiten globalen Konsens widerspiegelt, der beim Erdgipfel in Rio 1992 geschmiedet wurde« (*World Bank* 2003c, 1).
2. Die Sektorstrategie Wasserressourcen (*Water Resources Sector Strategy*, WRSS) von 2003, mit der die Bank ein klares Zeichen setzt, dass sie die Finanzierung von Reformen und Projekten im Wassersektor in Zukunft ausweiten will (*World Bank* 2003c).
3. Der Infrastruktur-Aktionsplan von 2003, der eine massive Aufstockung der Investitionen in neue Großprojekte wie Staudämme ankündigt (*World Bank* 2003a).

Die Bedeutung des Wassersektors für die Weltbank spiegelt sich wider in einem 16-prozentigen Anteil an der Kreditvergabe, in der Gründung zahlreicher Organisationen und Programme sowie in etlichen Strategie- und Politikpapieren.

## 1.1. Reformagenda

Bis Anfang der 1990er Jahre war die Wasserpolitik der Weltbank weitgehend auf die finanzielle Unterstützung staatlich bereitgestellter Infrastruktur ausgerichtet. Nach dem Ende der 1. UN-Wasserdekade (1981-1990), die ihr Ziel »Wasser für Alle« trotz erheblicher Investitionen und einiger bemerkenswerter Erfolge verfehlte, er-

folgte eine grundlegende Neuorientierung. Die Weltbank verstärkte die Bestrebungen, den bis dahin weitgehend öffentlichen Infrastrukturbereich und damit auch den Wassersektor umfassend zu reformieren.

Das erklärte Ziel der angestrebten Sektorreformen: Die Versorgung für alle zu verbessern, insbesondere aber

für die ärmeren Bevölkerungsgruppen. Öffentlicher Versorgungsunternehmen und der prognostizierte hohe Finanzierungsbedarf waren die Probleme vieler Zentrale Begründungen für den Reformbedarf waren die Probleme vieler

**Tabelle: Versorgung mit Trinkwasser und sanitären Einrichtungen 1990 und 2000, nach Regionen (in Prozent)**

Länder	Wasserversorgung (in %)				Sanit. Einrichtungen (in %)			
	Städt. Bev.		Ländl. Bev.		Städt. Bev.		Ländl. Bev.	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Afrika	84	85	44	47	85	84	49	45
Asien	94	93	67	75	67	78	23	31
Lateinamerika	92	93	56	52	85	87	39	49
Weltweit	95	94	66	71	82	86	35	38

Quelle: WHO, UNICEF, WSSCC (2000), Joint Monitoring Programme, Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report. WHO: Genf.

Kernbestandteile des Lösungskonzepts, das zum Beispiel im Weltentwicklungsbericht 1994 (World Bank 1994) seinen Niederschlag fand, sind

- Autonomie, Dezentralisierung, Kommerzialisierung und Kostendeckung als Grundprinzipien für Versorgungsbetriebe,
- Wettbewerb durch Privatisierung beziehungsweise durch eine Beteiligung privater – vor allem ausländischer – Unternehmen (*Private Sector Participation*, PSP) neben öffentlichen Betrieben und Nutzerorganisationen,
- Regulierung durch autonome Institutionen, die für Versorgungsunternehmen verlässliche Vorgaben unabhängig von politischer Einflussnahme machen, darüber hinaus aber auch ökologische und soziale Kriterien, wie etwa erschwingliche Preise für ärmere Einkommensgruppen, berücksichtigen sollen.

Nachdem die Strukturanpassungsprogramme in den 1980er Jahren vor allem darauf ausgerichtet waren, durch Deregulierungsmaßnahmen staatliche Steuerungsfunktionen einzuschränken, wird mittlerweile zumindest anerkannt,

dass der Staat bei »guter Regierungsführung« (*Good Governance*) eine positive Rolle im Entwicklungsprozess spielen kann. Transparenz und Korruptionsfreiheit staatlichen Handelns werden als zentral für eine gute Regierungsführung angesehen. Im Rahmen der *Good-Governance*-Agenda soll der Staat unter anderem mit Hilfe von Gesetzgebung und Rechtsprechung marktkonforme Entwicklungsprozesse unterstützen. Der Staat soll als »Fazilitator« agieren. Anstatt selber Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, soll er das Klima schaffen, das privaten und gesellschaftlichen Akteuren ermöglicht, diese Aufgaben zu übernehmen.

Nach Auffassung der Weltbank besteht die Rolle der multi- und bilateralen Entwicklungszusammenarbeit bei diesen Reformen darin, die Partnerregierungen zu unterstützen, die dafür notwendigen Rahmenbedingungen herzustellen, also die institutionellen und rechtlichen Voraussetzungen für die Umgestaltung einschließlich einer Kommerzialisierung und Privatisierung zu schaffen<sup>1</sup>.

Nach Auffassung der Weltbank besteht die Rolle der multi- und bilateralen Entwicklungszusammenarbeit darin, die institutionellen Voraussetzungen für eine Kommerzialisierung und Privatisierung zu schaffen.

<sup>1</sup> Dieses Verständnis von der »neuen« Rolle des Staates als Katalysator für Wachstum und gleichzeitig als Kontrollinstanz unabhängiger Dienstleister zeigt sich unter anderem im Weltentwicklungsbericht 1997 (»Der Staat in einer sich ändernden Welt«) und im Weltentwicklungsbericht 2004 (»Funktionierende Dienstleistungen für arme Menschen«).

### Box 1: Schlüsselbegriffe der Wasserpolitik der Weltbank: Dezentralisierung und Rechenschaftspflicht

Dezentralisierung wird als ein Mittel gesehen, um der Bevölkerung mehr Möglichkeiten zu geben, staatliches Handeln zu beeinflussen und zu kontrollieren. Entscheidungsprozesse sowie finanzielle Ressourcen werden von staatlichen Stellen auf nationaler Ebene auf öffentliche Institutionen »vor Ort« verlagert.

Dabei reicht eine bloße Verlagerung von Verantwortlichkeit allein nicht aus. »Wenn zentralstaatliche Funktionen auf untere Regierungsebenen übertragen werden, aber sonst keine Reformen erfolgen, sind kaum Veränderungen zu erwarten.« (Weltbank 2004, 186). Ein Dreh- und Angelpunkt dieser Reformen ist nach Auffassung der Weltbank eine verbesserte Rechenschaftspflicht (»*Accountability*«). Eine Voraussetzung dafür sei eine strikte Aufgabentrennung zwischen (politischen) Entscheidungsträgern und (wirtschaftlichen) Dienstleistern, indem der Staat sich aus seiner Rolle als Bereitsteller und Gewährleister von Basisversorgungseinrichtungen zurück zieht. Gleichzeitig soll die Macht von Verbrauchern (»*Client power*«) gestärkt werden, öffentliche und private Dienstleister zur Einhaltung ihrer Versorgungsaufgaben zu bewegen. Die Verpflichtung des Staates, die Daseinsvorsorge für alle sicherzustellen, tritt damit hinter der Vorstellung zurück, dass die Konsumenten selbst in der Lage seien, über die Marktmechanismen ihre Interessen und ihren Einfluss auf die Dienstleister wahrzunehmen.

Der Einfluss der Konsumenten auf die Anbieter soll gestärkt werden. Die Verpflichtung des Staates bei der Versorgung aller tritt dabei in den Hintergrund.

## 1.2. Strategie für den Wasserbereich: Das Politikpapier von 1993

Mit dem Politikpapier zum Management von Wasserressourcen von 1993 (World Bank 1993) stellte die Weltbank die Weichen für eine grundlegende Wende in ihrer Politik im gesamten Wassersektor. Dies betraf das Ressourcenmanagement, die Versorgung mit Trinkwasser und sanitären Einrichtungen, Bewässerung, Wasserkraft und die Beziehungen zwischen Wasserressourcen und Umweltschutz. Die Kernelemente dieser Wende finden sich in allen folgenden Papieren und Veröffentlichungen wieder. Ziel der Bank ist es seitdem, die Verbesserung des Zugangs zu Trinkwasser nicht allein über die Ausweitung ihrer Finanzierung für den Sektor, sondern vor allem über grundlegende strukturelle Veränderungen in den Empfängerländern zu erreichen.

»Die Weltbankgruppe wird auch weiterhin Partner sein bei der Beschaffung von Investitionen und der Durchführung von systematischen und schwerpunktmäßigen Reformen, die auf nachhaltiges integriertes Ressourcenmanagement und Dienstleistungen und damit auf verantwortungsbewusstes Wachstum und auf Armutsminderung in Entwicklungsländern abzielen.« (World Bank, o.J., 22)

Die Weltbank sieht sich dabei aufgrund ihrer Position als besonders prädestiniert, die Regierungen bei diesen Reformen zu beraten und zu unterstützen:

»*Angesichts der gewaltigen Herausforderungen, die technische, finanzielle, soziale und ökologische Leistungsfähigkeit von Wassermanagement weltweit zu verbessern, ist die Weltbankgruppe bereit, ihre anerkannten komparativen Vorteile bei Leistung und Wissen, ihre Koordinationsmacht, ihre Fähigkeit, Wasserthemen mit anderen Bereichen durch umfassende wirtschaftliche Aktivitäten zu verknüpfen, ihre interdisziplinäre Perspektive, ihre Beziehungen zu nahezu allen Anrainerländern von Flüssen, ihre Kombination von Kenntnissen und finanziellen Ressourcen sowie ihre Aktivitäten auf allen Ebenen (lokale Wassereinzugsgebiete, Städte, Bewässerungsregionen, Flusseinzugsgebiete und Grundwasserressourcen, national wie regional) und die Fähigkeit, sie zu integrieren, einzubringen.*« (ebda)

Als Grundlage für die geforderten umfassenden Reformen beruft sie sich auf einen angeblichen »globalen Konsens« für ein modernes Ressourcenmanagement, die »Prinzipien von Dub-

Das Politikpapier zum Management von Wasserressourcen sollte die Weichen für eine grundlegende Wende im Wassersektor stellen. Die Weltbank sieht sich dabei aufgrund ihrer Koordinationsmacht und Beziehungen zu nahezu allen Anrainerländern von Flüssen als zentrale Institution für die Reformen.

## 8

Mit den »Dublin-Prinzipien« der Internationalen Konferenz »Wasser und Umwelt« 1992 in Dublin wurde die Vorstellung von Wasser als Wirtschaftsgut geprägt.

Die Weltbank betont darüber hinaus die Rolle der Privatwirtschaft.

lin«. Allerdings werden die vier Grundsätze, die 1992 auf der Internationalen Konferenz »Wasser und Umwelt« im irischen Dublin verabschiedet wurden (siehe Box 2), bei der Weltbank auf drei reduziert: das *ökologische Prinzip* eines integrierten Managements auf der Grundlage von Flusseinzugsgebieten, das *institutionelle Prinzip*, wonach alle »Stakeholder« (Staat, Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft) beteiligt werden sollten, und drittens das *instrumentelle Prinzip*, demzufolge die Verteilung und Qualitätsverbesserung der knappen Ressource Wasser am besten über Anreize und wirtschaftliche Grundsätze erfolgen sollte, da Wasser ein Wirtschaftsgut wie jedes andere sei. Die grundsätzliche Forderung der »Dublin-Prinzipien« nach Partizipation fällt dabei unter den Tisch, die zentrale Rolle von Frauen wird auf einen Nebensatz reduziert. Stattdessen betont die Weltbank die Rolle der Privatwirtschaft, die in den »Dublin-Prinzipien« überhaupt nicht erwähnt wird. Nancy Alexander, Direktorin des zivilgesellschaftlichen Netzwerks CNES (Citizens' Network on Essential Services), sieht daher in der neuen Politik eine »dramatische Verlagerung« hin zur Betonung von privater Beteiligung, von Preis- und Kostenfragen und Wassermärkten (Alexander 2002).

Mit den »Dublin-Prinzipien« wurde Anfang der 1990er Jahre die Vorstellung von Wasser als einem Wirtschaftsgut in der internationalen Diskussion verankert. Die bis dahin verfolgten »angebotsorientierten Ansätze«, so die Begründung, hätten sich als finanziell nicht nachhaltig erwiesen und die Armen nicht erreicht. Mit einer Orientierung auf Wasser als Wirtschaftsgut und dem damit verbundenen Kostendeckungsprinzip für die Versorgung sollten eine bessere Nachhaltigkeit und eine verbesserte Versorgung für die Armen erreicht werden.

In ihrem Politikpapier von 1993 kündigt die Bank an, in Zukunft weniger einzelne Wasserprojekte zu finanzieren. Zeitgleich zog sie sich aufgrund des wachsenden Widerstandes zunehmend aus der Finanzierung großer Staudammprojekte zurück<sup>2</sup>. Stattdessen sollten institutionelle und finanzielle Reformen des Sektors unterstützt werden.

*»Regierungen haben Wasser in der Vergangenheit oft falsch verteilt und verschwendet, und dabei zugelassen, dass die Umwelt aufgrund von institutionellen Schwächen, fehlgeleiteten Politiken, unsinnigen Investitionen und Marktversagen in Mitleidenschaft gezogen worden ist.« (World Bank 1993, 3)*

Die Weltbank legt dar, dass besonders das unbefriedigende Management des Sektors, die Abhängigkeit von staatlichen Stellen und die mangelnde Einführung kostendeckender Wassertarife und betriebswirtschaftlicher Standards die Entwicklung des Sektors und die Verbesserung des Zugangs zu Wasser behindert hätten. In Zukunft sollten daher die Verantwortlichkeiten für die Wasserversorgung neu verteilt werden:

*»Nachdem (die Bank) früher mit staatlichen Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsbehörden zusammengearbeitet hat, übernahm (sie) Anfang der 1990er Jahre ein neues Paradigma, das darauf abzielt, die Regulierungskapazitäten für den Sektor zu stärken und die Beteiligung privater Unternehmen zu fördern.« (OED 2003a, v)*

Die Versorgung soll so weit wie möglich dezentralisiert werden, der Staat die Regulierung des Sektors übernehmen und den gesetzlichen Rahmen zur Verfügung stellen. Wassertarife sollen erhöht werden, um so die Kosten für die Wasserversorgung stärker als bisher auf die Konsumenten zu verteilen. Der Privatsektor soll gestärkt werden, um in Zukunft mehr Aufgaben in diesem Bereich übernehmen zu können.

<sup>2</sup> Da der Widerstand und die verbreitete Kritik die Umsetzung weiterer Staudammprojekte beeinträchtigte, wurde 1997 – mit Unterstützung der Weltbank – die Weltstaudammkommission eingesetzt, die Richtlinien für die zukünftige Politik ausgearbeitet hat (siehe WCD 2000).

**Box 2: Die Dublin-Prinzipien**

1. Süßwasser ist eine begrenzte und verletzbare Ressource, eine Grundvoraussetzung für Leben, Entwicklung und Umwelt.
2. Entwicklung und Management im Wassersektor sollten auf einem partizipatorischen Ansatz aufbauen, bei dem Nutzer, Planer und politische Entscheidungsträger auf allen Ebenen einbezogen werden.
3. Frauen spielen eine Schlüsselrolle in der Bereitstellung, dem Management und dem Schutz von Wasser.
4. Wasser hat in all seinen konkurrierenden Verwendungen einen wirtschaftlichen Wert und sollte als Wirtschaftsgut behandelt werden.

Grundlegend für die praktische Umsetzung der Wasserpolitik der Weltbank ist die sog. »Operational Policy 4.07 – Water Resources Management«, die verbindliche Richtlinien formuliert. Sie basiert auf dem Politikpapier von 1993. Zusammen spiegeln beide Texte den grundlegenden Wandel der Wasserpolitik Anfang der 1990er Jahre wider. Sie stellen den Versuch dar, sich von

dem traditionellen Projektansatz und der Unterteilung des Wassersektors in verschiedene einzelne Bereiche zu entfernen und gleichzeitig Abstand von der Vorstellung zu nehmen, der Staat solle Wasser kostenfrei zur Verfügung stellen. Konzepte wie Kostendeckung, Nachfrageorientierung und Privatisierung finden hier erstmalig Erwähnung.

Die Wassertarife sollen erhöht werden, um die Kosten stärker als bisher auf die Konsumenten zu verteilen.

**Box 3: Schlüsselbegriffe der Wasserpolitik der Weltbank: Kostendeckung**

Kostendeckung (»Cost recovery«) bedeutet, dass im Prinzip alle Kosten, die bei der Gewinnung, Aufbereitung und Verteilung von Wasser entstehen, von den individuellen Nutzern aufgebracht werden sollen und damit staatliche Subventionen entfallen. Dabei gibt es Unterschiede in der Reichweite: teilweise geht es nur um die Deckung der Kosten für Betrieb, Instandhaltung und Rückstellungen, nicht aber für Investitionen. Insbesondere Umweltschützer fordern andererseits, dass der Wasserpreis zusätzlich zu den vollen wirtschaftlichen auch die ökologischen Kosten, also etwa für den Schutz von Wassereinzugsgebieten, reflektieren sollte. Sie hoffen, dass ein entsprechend hoher Wasserpreis zum sparsamen Umgang und damit zum Ressourcenschutz beiträgt.

Die Ausweitung des Prinzips der Kostendeckung entlastet die öffentliche Hand von der Finanzierung und trägt damit zur Haushaltskonsolidierung bei, wie sie im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen gefordert wird. Gleichzeitig schafft sie die Voraussetzung für eine stärkere Beteiligung privater Unternehmen, da sie Einnahmen und Gewinne sichert.

Ein Problem ist, dass insbesondere eine volle Kostendeckung die Versorgung für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen unerschwinglich macht. Staffeltarife, bei denen wohlhabendere Haushalte mehr bezahlen, oder staatliche Finanzhilfen für ärmere Familien, durch die indirekt die privaten Versorger subventioniert werden, sollen das verhindern.

### 1.3. Versorgung für die Ärmsten? Erfahrungen mit der Privatisierung

Konzernvertreter räumen ein, dass sich für sie trotz Preissteigerungen und Subventionen das Engagement im Wassersektor, vor allem für ärmere Bevölkerungsgruppen, nicht lohnt.

Immer wieder versichert die Weltbank, dass ein vorrangiges Ziel ihrer Politik im Wassersektor die Versorgung der ärmsten Bevölkerungsgruppen sei:

*»Ein übergreifendes Anliegen der Arbeit der Weltbank zu Wasser und sanitären Einrichtungen ist es sicherzustellen, dass arme Bevölkerungsgruppen Zugang zu sicherer, bezahlbarer Dienstleistung durch eine Verringerung der Kosten und größere Rechenschaftspflicht erhalten.« (World Bank 2003c, 18)*

Als Pilotprojekt für die Umwandlung des bislang öffentlichen Wassersektors in einen kommerziellen, privatwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsbereich fungierten die Millionenstädte in den Ländern des Südens. Hier leben zwar nur etwa 15 bis 20 Prozent der Menschen ohne ausreichenden Zugang zu Wasser und sanitären Einrichtungen. Dafür schienen die Bedingungen für eine Beteiligung privater Unternehmen besonders günstig: Eine existente, wenn auch oft marode Infrastruktur sowie hohe Nachfrage und Kaufkraft. So wurden zwischen 1990 und 1999 160 größere Vorhaben im Wasserversorgungs- beziehungsweise -entsorgungsbereich abgeschlossen, an denen private Unternehmen beteiligt waren. Das waren zwanzigmal mehr als in den 1980er Jahren (vgl. <http://rru.worldbank.org/ppi/reports>).

Inzwischen zeigen die Erfahrungen, dass der Beitrag dieser Vorhaben zur Verbesserung der Wasserversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen oft hinter den Erwartungen zurück blieb<sup>3</sup>. Und auch Konzernvertreter räumen ein, dass sich für sie trotz Preissteigerungen, Subventionierung durch Entwicklungskredite öffentlicher Finanzinstitutionen wie der Weltbank und geringer eigener Investitionen das Engagement im Wassersektor, und insbesondere die Versorgung ärmerer Bevölkerungsgruppen, nicht Gewinn bringend rechnet: »Dass der Ausbau der Wasserversorgung mit

dem Verkauf von Wasser bezahlt werden kann, ist in Entwicklungsländern nicht länger realistisch«, erklärte zum Beispiel J.F. Talbot, Vorstandsvorsitzender des französischen Versorgungskonzerns SAUR International. »Verbraucher können nicht so viel bezahlen, wie für Investitionen notwendig wäre, insbesondere nicht für soziale Projekte« (Talbot 2002). Das bedeutet, dass das Prinzip der vollen Kostendeckung durch die Nutzer im Wassersektor von Entwicklungsländern nicht durchzuhalten ist, sondern staatliche Investitionen und Subventionen notwendig bleiben.

In vielen Ländern gab und gibt es zudem Widerstand von Gewerkschaften, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Verbrauchergruppen gegen die Privatisierung, wie z.B. im April 2000 im bolivianischen Cochabamba, in Südafrika oder im argentinischen Tucumán. Der wachsende politische Gegenwind, wirtschaftliche Krisen wie in Argentinien und Managementfehler haben inzwischen zum Rückzug ausländischer Konzerne aus Privatisierungsprojekten geführt, etwa in Bolivien, Tucumán, Maputo oder Manila. Wie im gesamten Infrastrukturbereich sind auch im Wassersektor die ausländischen Investitionen seit ihrem Höhepunkt 1997 drastisch um etwa 50 Prozent eingebrochen. Damit steckt das Privatisierungskonzept im Dienstleistungs- und Versorgungssektor in einer tiefen Krise.

Diese Schwierigkeiten haben dazu geführt, dass die Weltbank ihre Aktivitäten im Wassersektor überprüft hat. Bereits 1998 wurden sowohl die Leitlinien der Bank (Operational Policy) als auch deren Implementierung auf Wunsch von Exekutivdirektoren der Weltbank einer Überprüfung durch die interne Evaluierungsabteilung der Weltbank (Operations Evaluation Department, OED) unterzogen, weil »Wasserprojekte im Weltbank-Portfolio zu den Vorhaben gehörten, die am schlechtesten abschnitten.« (OED 2002c). Die Ergebnisse dieser Untersuchung, festgehalten in dem Report »Bridging Troubled Waters«, sollten Anhaltspunkte für die Entwicklung ein-

<sup>3</sup> Siehe zu den Erfahrungen mit der »Beteiligung des privaten Sektors« (PSP) und der Privatisierung im Wassersektor u.a. Grusky 2003; Hoering 2001; Stadler/Hoering 2003.

ner neuen Wasserstrategie für die Weltbank geben.

Der Report »Bridging Troubled Waters« (OED 2002a) bekannte sich zwar zu den 1993 festgehaltenen Zielen für den Sektor, kritisierte jedoch deren unzureichende Umsetzung und forderte konkrete Initiativen der Bank, um die Umsetzung zu beschleunigen. Insbesondere stellte die Evaluierungsabteilung fest, dass die Wasserversorgungsprojekte der Bank bislang keine signifikanten Auswirkungen auf die Eindämmung von Armut gehabt hätten (OED 2002). Die bankinterne Kontrollinstanz konstatierte in einem weiteren Bericht ein Jahr später (OED 2003a), dass es in keinem Land, das Kredite der Weltbank für Wasserprojekte erhielt, eine stringente Regulierung der Wasserpreise, inklusive spezieller Vorkehrungen für die Ärmsten, gebe. Die Evaluierung kritisiert außerdem:

- Die jeweiligen Länderkontexte würden nur unzureichend berücksichtigt und das Ziel der nachhaltigen Wasserversorgung unzulänglich umgesetzt. Eine Empfehlung lautet daher: »Wasserprojekte sollten stärker mit Länderstrategien (*Country Assistance Strategy*, CAS – d.V.) und Armutsstrategien verknüpft, das Verständnis lokaler Institutionen und Anliegen verbessert und die Auswirkungen auf die Armut stärker beachtet und evaluiert werden.« (ebd., Rec 1a)
- Der Aufbau von Regulierungsbehörden und die sozial verträgliche Preisgestaltung seien unzureichend.
- Der Beitrag privater Unternehmen zur Versorgung von armen Bevölkerungsgruppen, insbesondere in ländlichen und peri-urbanen Gebieten, falle gering aus: »In der Praxis hat es sich als schwierig erwiesen, den privaten Sektor dazu zu bringen, auf die Verringerung von Armut und auf die Gestaltung von Tarifen, die nicht die Armen benachteiligen, stärker zu achten.« (ebd., Punkt 85) Dementspre-

chend empfiehlt der Bericht, den öffentlichen Sektor wieder stärker zu fördern: »In den Bereichen, in denen der private Sektor keinen Beitrag leisten kann oder die Risiken als zu hoch ansieht, sollte die Bank überlegen, Kapazitäten und Bedingungen für eine Verbesserung öffentlicher Versorgungsunternehmen zu stärken.« (ebd., Punkt 87)

Bei einer Weltbank-Konferenz im März 2003 räumte die Vizepräsidentin für Infrastruktur, Nemat Safik, zudem ein, dass die Weltbank »zu optimistisch« war, was die Erwartungen hinsichtlich privater Investitionen anbelangt: »Trotz weitreichender Reformen finden viele Länder keine Investoren.« Aussagen aus Weltbankkreisen erwecken in jüngster Zeit den Eindruck, als würde die Weltbank vom Privatisierungskonzept abrücken: »Privatisierung wurde simplifiziert, überbewertet und war letztendlich enttäuschend, indem sie weniger brachte, als sie versprach.« (World Bank News, 16.06.2004) »Gibt die Weltbank den Privatisierungskritikern nach?«, fragte denn auch die US-amerikanische Lobbyorganisation Public Citizen vor Kurzem (Public Citizen 2004).

Zumindest setzt sie wieder stärker auf andere Akteure. Das sind zum einen öffentliche Unternehmen. In der Tat gibt es zahlreiche Beispiele für effiziente öffentliche Versorgungsunternehmen, etwa in Malawi, Porto Alegre, Sao Paulo oder Bogotá, und für erfolgreiche Reformen als Alternative zu einer Privatisierung, oftmals in Kooperation mit Gewerkschaften und Bevölkerung<sup>4</sup>. Inzwischen hat die Weltbank denn auch begonnen, Erfahrungen mit der Reform öffentlicher Unternehmen zu analysieren, um sie für ihre eigene Politik nutzbar zu machen. Zum anderen konzentriert sie sich verstärkt darauf, die Reformen im Wassersektor über den städtischen Bereich hinaus auch auf die ländlichen Regionen auszuweiten.

Die ausländischen Investitionen im Wassersektor sind wie im gesamten Infrastrukturbereich seit ihrem Höhepunkt 1997 um etwa 50 Prozent zurückgegangen.

Für effiziente öffentliche Unternehmen gibt es zahlreiche Beispiele, so in Malawi, Porto Alegre, Sao Paulo oder Bogotá.

<sup>4</sup> Siehe Stadler/Hoering 2003. Das Transnational Institute (TNI) koordiniert ein Buchprojekt (Erscheinungstermin Januar 2005), für das an zahlreichen Beispielen untersucht wird, wie öffentliche Unternehmen erfolgreich reformiert werden können (<http://www.tni.org>). E/C.12/2002/11, VI, 60.

## 12

Das Komitee für wirtschaftliche, kulturelle und soziale Menschenrechte der Vereinten Nationen leitet das Recht auf Wasser aus dem Recht auf Nahrung und einen angemessenen Lebensstandard sowie aus dem Recht auf Gesundheit ab. Es bezieht sich auf einen gesicherten physischen Zugang zu Wasser, eine ausreichende Qualität und die Möglichkeit, den eventuellen Preis des Wassers zahlen zu können.

#### Box 4: Die Weltbank und das Menschenrecht auf Zugang zu Wasser

In den grundlegenden internationalen Abkommen zum Schutz der Menschenrechte – dem Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (WSK-Pakt), dem Abkommen über bürgerliche und politische Menschenrechte und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte – wird das Recht auf Wasser nicht explizit erwähnt. Das Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (WSK-Komitee) der Vereinten Nationen hat jedoch im November 2002 in seinem Rechtskommentar Nr. 15 dargelegt, dass das Recht auf Wasser aus dem Recht auf Nahrung und einen angemessenen Lebensstandard sowie aus dem Recht auf Gesundheit, zwei der im WSK-Pakt kodifizierten Menschenrechte, abgeleitet werden kann<sup>5</sup>. Der Allgemeine Rechtskommentar beschreibt zunächst den Inhalt des Rechts auf Wasser und klärt im Anschluss, welche Handlungspflichten daraus für Staaten ableitbar sind.

Die normative Grundlage des Rechts auf Wasser ist das Recht einer jeden Person auf Zugang zu einer Wassermenge, die er oder sie für den persönlichen Verbrauch und den Haushalt benötigt. Der Zugang zu Wasserversorgung, die Sicherstellung seiner Nachhaltigkeit und der Schutz vor ungewollten Unterbrechungen sind Kernelemente des Rechts auf Wasser.

Der Zugang zu Wasser bezieht sich sowohl auf den physischen Zugang, der gesichert sein muss, die ausreichende Qualität des Wassers und die Möglichkeit, den Preis für Wasser bezahlen zu können, falls es etwas kostet. Darüber hinaus wird in dem Rechtskommentar festgehalten, dass der Zugang zu Wasser nicht durch diskriminierende Praktiken eingeschränkt werden darf. Regierungen werden aufgefordert, den Zugang zu Wasser auf nationaler Ebene zu schützen und sicherzustellen, dass nicht Dritte Parteien Personen am Zugang zu Wasser hindern. Darüber hinaus müssen die Vertragsparteien des WSK-Paktes sicherstellen, dass sie unter Nutzung aller ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen entsprechende Maßnahmen ergreifen, um den Zugang zu Wasser für die Bevölkerung in ihrem Land zu verbessern. Staaten werden darüber hinaus verpflichtet, innerhalb ihrer Landesgrenzen nichts zu unternehmen, was den Zugang zu Wasser einschränken könnte und damit zu Verletzungen des Rechts auf Wasser führen würde.

Auf internationaler Ebene sollen Staaten im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit sicherstellen, dass es nicht zur Verletzung des Rechts auf Wasser kommt. Staaten werden aufgefordert, andere Staaten bei der Umsetzung des Rechts zu unterstützen. Sie werden angehalten, im Rahmen ihrer Mitgliedschaft in internationalen Organisationen dafür zu sorgen, dass deren Politik, Projekte und Programme keine Verletzung des Rechts auf Wasser auslösen.

Dass bedeutet unter anderem, dass eine eventuelle Privatisierung der Wasserversorgung so gestaltet werden muss, dass der Zugang zu Wasser für alle betroffenen Personen sichergestellt ist. Institutionen wie die Weltbank, die oft mittels weiterreichender Auflagen für Regierungspolitik vorschreibt, was Regierungen tun oder lassen müssen, müssen daher erheblich sorgfältiger als bisher prüfen, welche menschenrechtlichen Auswirkungen ihre Politikempfehlungen haben. So können die Weltbankprinzipien der Kostendeckung und Nachfrageorientierung in Konflikt mit dem Recht auf Wasser geraten.

Der auf Kostendeckung beruhende Ansatz zum Beispiel kann dazu führen, dass Menschen der Zugang zu Wasser aufgrund ihrer zu geringen Kaufkraft verwehrt bleibt. Das WSK-Komitee betont jedoch im Allgemeinen Rechtskommentar zum Recht auf Wasser: »Wasser und die Dienstleistungen im Wasserbereich müssen für alle erschwinglich sein<sup>6</sup>.« Und weiter: »Das Menschenrecht auf Wasser berechtigt jeden zu genügend sauberem, sicheren, akzeptablen, erreichbaren und finanziell erschwinglichen Wasser für den persönlichen und den Hausgebrauch.«

Alle Staaten, die den Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte unterzeichnet und ratifiziert haben, sind daher nach Auffassung des WSK-Komitees verpflichtet, eine Wasserpreispolitik zu entwickeln und zu implementieren, die auch wirt-

<sup>5</sup> E/C.12/2002/11, VI, 60.

<sup>6</sup> Vgl. zum Folgenden ausführlich Windfuhr 2003.

schaftlich schlechter gestellten Bürgern den Zugang zu Wasser ermöglicht. Das WSK-Komitee fordert daher auch Weltbank und IWF ausdrücklich dazu auf, das Recht auf Wasser in ihrer Kreditvergabepraxis zu beachten und damit die Umsetzung des Rechts zu unterstützen. Leider hat diese Forderung bislang noch keine Auswirkungen auf die Politik der Weltbank gehabt. Keine der seit der Veröffentlichung des UN-Kommentars verfassten Leitlinien der Weltbank für den Wassersektor erwähnt das Recht auf Wasser. Keines der in dieser Studie diskutierten Wasserprojekte und Programme der Weltbank ist explizit auf die Umsetzung des Rechts auf Wasser ausgerichtet.

Die Allgemeinen Kommentare des Komitees für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte werden als Interpretationshilfen der jeweiligen Rechte erarbeitet. Die Interpretationshilfen beschreiben zum einen den Kernbestand der rechtlichen Norm. Sie klären die Verpflichtungen für staatliches Handeln und beschreiben, welches staatliche Handeln oder die Unterlassung von Handlung eine Verletzung des jeweiligen Rechts bedeuten würde. Durch diese Präzisierung wird es möglich, die oft sehr knappen und abstrakten Formulierungen des Paktes selbst genauer zu verstehen und anzuwenden. Die Rechtskommentare sind deshalb wichtige Interpretationshilfen: Staatlichen Stellen können sie Hilfestellung bei der Entwicklung guter Politikvorschläge sein. Der Rechtsprechung können sie helfen zu überprüfen, wo es zu Rechtsverletzungen kommt. Zivilgesellschaftliche Gruppen können den Text nutzen, um verantwortliches Regierungshandeln einzufordern; Entwicklungsländer können ihn in Verhandlungen mit internationalen Organisationen nutzen, um sicherzustellen, dass sie nicht zu Aktionen oder zur Unterlassung von Handeln gezwungen werden, die zu Rechtsverletzungen führen würden. Zum Beispiel können manche restriktive Budgetauflagen durch die internationalen Finanzorganisationen wie Weltbank und IWF im Gesundheitsbereich schnell zu Verletzungen des Rechts auf Gesundheit oder des Rechts auf Nahrung führen. Die Rechtskommentare helfen vor diesem Hintergrund mit zu bestimmen, was staatliche Aufgaben sind, die auch in Zeiten knapper Kassen nicht aufgegeben werden können, da sie für die Gewährleistungen der Menschenrechte notwendig sind.

Von UN-Organisationen und zivilgesellschaftlichen Gruppen wurde der Allgemeine Rechtskommentar Nr.15 begrüßt. Michael Windfuhr, Direktor der Menschenrechtsorganisation FIAN International, sieht ihn »als Meilenstein für die weitere Menschenrechtsarbeit zum Wasserthema« (2003, 9). Auch die Weltgesundheitsorganisation WHO hat seine Verabschiedung begrüßt, da er Regierungen bei der Entwicklung von nationalen Wasserstrategien leiten könne und gleichzeitig zivilgesellschaftlichen Organisationen ein Instrument in die Hand gebe, mit dem sie ihre Regierungen zur Rechenschaft ziehen könnten (South-South Development Monitor, November 2002). Bis er von Staaten und internationalen Organisationen umgesetzt wird, kann es jedoch noch dauern.

Auf internationaler Ebene sollen Staaten und Institutionen wie Weltbank und IWF die Umsetzung des Rechts auf Wasser unterstützen.

Bis zur Umsetzung des Rechts auf Wasser kann es noch dauern. Zivilgesellschaftlichen Organisationen ist jedoch ein Instrument in die Hand gegeben, Regierungen und internationale Institutionen in die Pflicht zu nehmen.

## 1.4. Die Sektorstrategie Wasserressourcen von 2003

Anfang 2003 verabschiedete das Management der Weltbank eine neue Strategie für den Wassersektor (*Water Resources Sector Strategy*, WRSS). Darin werden die grundlegenden Prinzipien des zehn Jahre zuvor veröffentlichten Politikpapiers bekräftigt. Diese müssten allerdings »an die besonderen wirtschaftlichen, politischen, sozialen, kulturellen und historischen Umstände angepasst werden«, erklärt John Briscoe, einer der wichtigsten Architekten der Weltbank-Wasserpolitik seit Mitte der 1990er Jahre und Hauptautor der

neuen Strategie (Briscoe 2003, 19). Auf Grundlage der OED-Evaluierungen soll sie dazu beitragen, aus den Erfolgen wie auch aus den Fehlern der Vergangenheit die Konsequenzen zu ziehen und die Umsetzung der 1993 formulierten Prinzipien zu verbessern.

In einem Beitrag für die Weltbank-Zeitschrift »Environment Matters« verkündet Briscoe, die neue Strategie stelle »ein bedeutendes neues Kapital in der laufenden Arbeit der Bank im Bereich der Wasserressourcen dar.« (ebd., 2003, 18) Zum einen sieht er – unter

Berufung auf die Weltwasserkommission (WCW) – einen erheblichen Investitionsbedarf: Demnach müssten in den kommenden 25 Jahren die jährlichen Investitionen von gegenwärtig etwa 75 Milliarden US-Dollar auf 180 Milliarden US-Dollar steigen. Doch Geld allein reiche nicht, so Briscoe:

»Regierungen müssen Reformen unterstützen, um den Wassersektor rechen-

*schaftspflichtiger, transparenter, effizienter und ökologisch und sozial verantwortungsbewusster zu machen. Die stärkere Partizipation der Verbraucher und der Zivilgesellschaft insgesamt bei diesen Reformen ist unverzichtbar. Und wenn Regierungen in den armen Ländern die richtigen Schritte (sic!) unternehmen, dann müssen sie durch die internationale Gemeinschaft unterstützt werden.« (ebd., 2003, 18)*

Partizipationsmöglichkeiten werden oft an Stelle oder außerhalb bestehender Strukturen verankert bzw. bleiben auf Konsultationen beschränkt. Vielfach haben sie keinen dauerhaften Bestand.

### Box 5: Schlüsselbegriffe der Wasserpolitik der Weltbank: Partizipation

Unter Partizipation versteht man in der Entwicklungszusammenarbeit sowohl ein Werkzeug zur Gestaltung von Mitsprache als auch die Beteiligung der Bevölkerung an Veränderungsprozessen. Partizipation, also die aktive Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse, kann sich auf die Beteiligung der Betroffenen an Entwicklungsprojekten und -programmen und die Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungsprozessen beziehen.

Das Partizipationskonzept wird bisher in der Entwicklungszusammenarbeit vor allem von Gebern benutzt, um die Einbeziehung lokaler Bevölkerungsgruppen in die Projektarbeit zu erreichen. Dies geschieht als Ergänzung oder als Ersatz für die Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen, die sich in den Augen der Geber oft als ineffizient erwiesen hatten. Es geht darum, den Betroffenen in Entwicklungsprojekten Raum zu geben, um ihre Interessen zu artikulieren und diese den Planern – also staatlichen Stellen und Geberorganisationen – gegenüber durchsetzen zu können. In ihrem ersten großen Bericht zum Thema Partizipation schreibt die Weltbank, Projekte seien effizienter und nachhaltiger, wenn die örtliche Bevölkerung stärker in Projektentscheidungen und deren Umsetzung eingebunden wird (World Bank 1994).

Oft werden Partizipationsmöglichkeiten im Rahmen von Projekten und für einzelne Bevölkerungsgruppen an Stelle oder außerhalb bestehender institutioneller Strukturen, wie etwa lokaler Verwaltungen, verankert. Damit bleiben andere Gruppen von einer Beteiligung ausgeschlossen, die isolierten Partizipationsstrukturen haben oft keinen dauerhaften Bestand. In den vergangenen Jahren setzt die Weltbank immer stärker auf das Konzept der Nutzergruppen (*Users Associations*) oder lokaler Organisationen (*Community-based organisations*, CBO), die ebenfalls oft neben bestehenden öffentlichen Einrichtungen gebildet werden. Konsumenten oder Nutzer sollen sich in solchen Gremien zusammenfinden und das Management bislang staatlicher Aufgaben, etwa eines Wasserversorgungssystems, gemeinsam übernehmen.

Mit dem Konzept der Armutsstrategiepapiere (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP) wurden Ende der 1990er Jahre auch Möglichkeiten der Partizipation bei der Erarbeitung von armutsorientierten Entwicklungsplänen eröffnet. Neben Regierungen und staatlichen Stellen werden zivilgesellschaftliche Institutionen und Organisationen sowie die Privatwirtschaft an der Erstellung der Strategiepapiere, deren Umsetzung mit Mitteln aus dem Schuldenerlass öffentlicher Gläubiger finanziert werden soll, beteiligt. In vielen Fällen hat diese Form der Partizipation allerdings kaum funktioniert, sondern bleibt meist auf die Ebene einer mehr oder minder formellen »Konsultation« beschränkt<sup>7</sup>.

Dementsprechend sieht Briscoe zwei »Herausforderungen«: Erstens die Mobilisierung massiver Investitionen in den Ausbau von Infrastruktureinrichtungen, von lokalen Systemen wie der

Regenwasserernte bis hin zu Großprojekten wie Deichen, Kanälen, Dämmen und Verbindungen zwischen Wassereinzugsgebieten. Notwendig sei vor allem, den *de-facto*-Rückzug der Weltbank aus großen Wasserprojekten, hauptsächlich aufgrund von Bedenken über

<sup>7</sup> Vgl. dazu Eberlei/Seibold 2002; VENRO 2003; Walther 2002.

die sozialen und ökologischen Folgen, zu überdenken. In der Wassersektorstrategie wird denn auch angekündigt, dass sich die Weltbank wieder in Infrastrukturprojekte mit »hohem Nutzen« und »hohen Risiken« (»*high-reward/high-risk*«) engagieren werde (World Bank 2003c, 3).

Zweiter Schwerpunkt ist der Ausbau von Gesetzen, Regulierungsmechanismen und Institutionen. Die Finanzierung solcher »nicht-strukturellen Maßnahmen« (Briscoe) durch die Bank steigt denn auch an. Ein wesentliches

Ziel dabei ist, Kommerzialisierung und Privatisierung weiter voran zu treiben. So bekräftigt die Strategie die Forderung, dass Wasserpreise zumindest die Betriebs- und Erneuerungskosten decken sollten. Dadurch, so die Annahme, würden Verschwendung und Ungerechtigkeit, etwa durch Subventionierung zugunsten wohlhabender Gruppen, beendet. Wasserverteilung und –nutzung sollen über ein wirksames System von Wasserrechten, also marktwirtschaftlich durch Angebot und Nachfrage, geregelt werden.

Die Sektorstrategie Wasserressourcen sieht einen Ausbau von Gesetzen, Regulierungsmechanismen und Institutionen vor. Wesentliches Ziel der Weltbank dabei bleibt, Kommerzialisierung und Privatisierung voran zu treiben.

### Box 6: Subventionen – unterschiedliche Standards

Mit dem Konzept der »ergebnisorientierten Hilfe« (*Output-based Aid*) will die Weltbank Anreize für private Dienstleister schaffen, ärmeren Bevölkerungsschichten kostengünstige Dienstleistungen anzubieten. Danach erhalten sie öffentliche Mittel aus der Entwicklungszusammenarbeit, wenn sie nachweisen, dass sie die Versorgungssituation einkommensschwacher Gruppen verbessert haben.

In den Augen von Nancy Alexander, Direktorin des Netzwerks CNES, »erfordern solche Ansätze nicht nur beträchtliche Überwachungskosten, die mit denen für die Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen verglichen werden sollten, sondern setzen auch widersprüchliche Maßstäbe in der Entwicklungszusammenarbeit. Einerseits lehnen die Internationalen Finanzinstitutionen die traditionelle Unterstützung für die öffentliche Bereitstellung von Basisdienstleistungen aus finanziellen Gründen mehr und mehr ab. Andererseits befürworten sie die öffentliche Subventionierung von ungetesteten Instrumenten, welche Unternehmen dazu veranlassen sollen, arme Bevölkerungsschichten zu versorgen.« (Alexander 2003)

Als wichtiges neues Instrument schlägt Briscoe jeweils Länderstrategien für den gesamten Wassersektor vor (*Country Water Resources Assistance Strategy*). Sie sollten auf Grundlage der jeweiligen landesbezogenen Entwicklungsstrategie der Weltbank (*Country Assistance Strategy*, CAS), der nationalen Armutsminderungsstrategie (*Poverty Reduction Strategy*) und den Prinzipien der Weltbank-Wasserstrategiepapiere von 1993 und 2003 ausgearbeitet werden (Briscoe 2003, 19).

Die Wassersektorstrategie WRSS bekräftigt die Anfang der 1990er Jahre definierten Prinzipien der Kostendeckung und Nachfrageorientierung (siehe Box 7). Im Vordergrund stehen Fragen der Finanzierung, nicht des nachhaltigen Umgangs mit der Ressource Wasser, unter besonderer Berücksichtigung der Interessen und Bedürfnisse der ärmsten Bevölkerungsschichten. Um die Umsetzung voranzutreiben, fordert die Bank eine noch stärkere staatliche Unterstützung des Privatsektors im Wasserbe-

reich. Obwohl der Privatsektor in den vergangenen zehn Jahren wenig für die Verbesserung der Versorgung der ärmeren Bevölkerungsschichten erreicht hat, setzt die Weltbank weiterhin auf dessen Stärkung, allerdings in einem »Mix von Anbietern«, also von öffentlichen und privaten Unternehmen, Nutzergruppen und Selbsthilfeinitiativen. Als Maßnahmen zur Unterstützung privater Akteure im Wassersektor nennt die Sektorstrategie öffentlich-private Partnerschaften (*Public Private Partnerships*), öffentliche Mittel zur Minimierung von Risiken durch Währungsschwankungen, eine Verbesserung des Investitionsklimas und die sog. »ergebnisorientierte Hilfe« (World Bank, 2003c, 47). Die Weltbank hat mittlerweile erkannt, dass private Investoren nur durch erheblich attraktivere Investitionsbedingungen dazu gebracht werden können, sich an der Wasserversorgung in Entwicklungsländern zu beteiligen, und dass es keineswegs von vornherein Win-win-Situationen gibt.

Der Privatsektor soll laut Weltbank durch öffentlich-private Partnerschaften, gezielte Subventionen, Nutzergruppen und Selbsthilfeinitiativen zu einer Beteiligung an der Wasserversorgung in Entwicklungsländern veranlasst werden.

## 16

Die Nachfrageorientierung der Weltbank bezieht sich auf Kostendeckung und Kaufkraft, nicht auf das lebenswichtige Bedürfnis nach Wasser.

### Box 7: Schlüsselbegriffe der Wasserpolitik der Weltbank: Nachfrageorientierung

Das Konzept der Nachfrageorientierung löst den »angebotsorientierten« Ansatz ab, bei dem die Bereitstellung von Dienstleistungen durch den Staat im Vordergrund steht. Im Wassersektor bedeutet Nachfrageorientierung, dass Wassersysteme installiert werden, die die Konsumenten eigenständig, ohne auf Unterstützung von außen angewiesen zu sein, finanzieren können. Die Nachfrage der Nutzer drückt sich dabei in der Bereitschaft aus, die finanziellen Ressourcen für eine bestimmte Art der Wasserversorgung aufzubringen. Sie sollen selbst entscheiden, ob sie an einem Wasserprojekt teilnehmen wollen, welche Infrastruktur und Technologie sie bevorzugen, wie die Infrastruktur instand gehalten und wie die Finanzen verwaltet werden sollen. Die Weltbank erwartet sich davon unter anderem eine bessere Kostendeckung: »Die Erfahrung lehrt, dass Haushalte oft bereit sind, höhere Preise für die Wasserversorgung zu zahlen als bisher.« (World Bank 2002, 3)

Nachfrage entspricht in diesem Kontext nicht dem lebenswichtigen Bedürfnis (»need«) nach Wasser, sondern der »Kaufkraft« der Bevölkerung. Die Vorstellung, dass die öffentliche Hand eine gewisse Grundversorgung mit Wasser zur Verfügung stellt, gehört damit der Vergangenheit an. Die entscheidende Frage für die Weltbank ist: »Entspricht der Wasserpreis den tatsächlichen Kosten für den gewünschten Service und sind die Konsumenten bereit, diesen Preis zu bezahlen?« (ebd. 3)

Mit ihrem neuen Infrastruktur-Aktionsplan verfolgt die Weltbank wiederum das Ziel, die Privatisierung zu beschleunigen. In Indien ist eine Kreditverdoppelung vor allem für den ländlichen Raum vorgesehen.

## 1.5. Der Infrastruktur-Aktionsplan

Die Kritik an den negativen Auswirkungen großer Infrastruktur-Projekte wie Staudämmen auf Umwelt und Bevölkerung hatte in den 1990er Jahren zu einem Rückgang der Weltbankfinanzierung für derartige Projekte geführt<sup>8</sup>. 2002 stellte sie nur noch halb so viel Geld für Infrastrukturmaßnahmen, einschließlich Wasserversorgung, bereit wie zu Anfang der 1990er Jahre (World Bank 2003a, 2). Statt »Ziegel- und Zement-Projekten« – wie es im Infrastruktur-Aktionsplan heißt – wurden verstärkt Projekte zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Investoren durchgeführt.

Die Wende rückwärts, wie sie sich bereits in der Sektorstrategie WRSS zeigte, schlägt sich auch im neuen Infrastruktur-Aktionsplan nieder. Wie die WRSS verfolgt er zwei vorrangige Ziele: eine Beschleunigung der Privatisierung und die Rückkehr zu großen Infrastruktur-Projekten als »*high risk/high-reward*-Vorhaben«. In dem im

Juli 2003 verabschiedeten Aktionsplan kündigt die Weltbank an, die Finanzierung für Infrastrukturprojekte in den nächsten Jahren drastisch zu erhöhen, als Ausgleich für den Rückgang privater Infrastruktur-Investitionen, die sich von 1997 bis 2002 mehr als halbiert hatten (World Bank 2003c, 3). Dieser Trend spiegelt sich auch in den Projekten und Programmen der Weltbank in einzelnen Ländern wider. So hat die Weltbank zum Beispiel im Dezember 2003 die Verdoppelung ihrer Kredite und Zuschüsse für Indien angekündigt und mitgeteilt, dass das Geld besonders für Infrastrukturmaßnahmen und Entwicklungsprojekte im ländlichen Raum gedacht ist (World Bank Press Review, December 15, 2003). Die Wasserversorgung spielt dabei eine zentrale Rolle.

Dabei stellt die Bank die direkten Auswirkungen einer verbesserten Infrastruktur und Wasserversorgung für das Wirtschaftswachstum und die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele in den Vordergrund. Auch der Camdessus-Bericht (2003), die neue entwicklungspolitische Initiative für Afrika, NEPAD, und die Konferenz für nachhaltige Entwicklung in Johannes-

<sup>8</sup> Gleichzeitig steigerten die privatwirtschaftlich operierenden Mitglieder der Weltbankgruppe wie die IFC, die Kredite an Unternehmen vergibt, oder die Investitionsgarantie-Agentur MIGA ihre Unterstützung für den privaten Sektor um ein Vielfaches (vgl. World Bank 2003a).

**Box 8: »Alternative Versorgungskonzepte«**

»Funktionierende Dienstleistungen für arme Menschen« lautet der Titel des Weltentwicklungsberichts 2004, mit dem sich die Weltbank für »alternative Versorgungskonzepte« stark macht (Weltbank 2004). Kern des Berichts ist es, »die arme Bevölkerung selbst in das Zentrum der Versorgung zu stellen«, um die »Produktivität einheimischer und ausländischer Ressourcen« zu steigern (ebd., 1). 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, verstärkt werden« (ebd.). Betont wird in dem wechselseitigen Verhältnis von Versorger (»Provider«), Verbrauchern (»Clients«) und politischen Entscheidungsträgern das Moment der Rechenschaftspflicht (»Accountability«). Reformen sollen vorrangig die politische und ökonomische Dezentralisierung vorantreiben, Lösungsmöglichkeiten durch die »Community« selbst stärken und vor allem den »armen Klienten« eine Stimme (»voice«) geben gegenüber Politik und Versorgern.

Kern der »Alternativen Versorgungskonzepte« der Weltbank ist eine stärkere Einbindung der Konsumenten. Arme Verbraucher sollen dabei eine Stimme erhalten.

burg im September 2002 hätten »die Aufmerksamkeit für die Lücken bei der Bereitstellung von Infrastrukturdienstleistungen geschärft. Diese müssen gefüllt werden. Die Weltbank muss mit einer Weiterentwicklung ihrer Tätigkeit im Infrastrukturbereich reagieren.« (World Bank 2003a, 2)

Im Zentrum des Aktionsplans steht die Finanzierung neuer Infrastrukturprojekte und die Förderung des Privatsektors, etwa durch »nachhaltige Subventionen für private Bereitstellung von Versorgung«. Darüber hinaus kündigt die Weltbank an, ihre beratende Tätigkeit in dem Sektor auszubauen und Ländern neben Krediten in Zukunft vermehrt andere finanzielle Instrumente wie Bürgschaften und Garantien für die Finanzierung von Infrastrukturprojekten zur Verfügung zu stellen.

Der Aktionsplan ist damit charakteristisch für die Politik der Weltbank, nachdem die Privatisierungshoffnungen geplatzt sind: Es wird nicht mehr allein auf den Privatsektor gesetzt. Andere Modelle wie öffentlich-private

Partnerschaften oder »in einigen Fällen« auch Kredite für »gute öffentliche Unternehmen« gewinnen an Bedeutung. »Wir haben eingesehen, dass ein solches Vertrauen auf private Finanzierung nicht genügt. Der Infrastrukturaktionsplan wird uns helfen, in Zukunft sowohl private als auch öffentliche Bereitstellung von Infrastrukturdienstleistungen ins Auge zu fassen,« so Nemat Safik, die Vizepräsidentin für Infrastruktur bei der Weltbank im Juli 2003. Die Weltbank geht davon aus, dass sie in ärmeren Ländern und insbesondere im Wassersektor vorerst auch weiterhin staatliche Dienstleistungen unterstützen muss, während in Ländern mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommen der Privatsektor schon jetzt einen Großteil der Aufgaben übernehmen kann. Der Privatsektor soll durch die Bereitstellung von Garantien vor Investitionsrisiken geschützt und durch öffentliche Gelder aus der Entwicklungszusammenarbeit stärker als bisher von der Weltbank unterstützt werden (World Bank 2003a, 9).

Die Weltbank geht davon aus, in ärmeren Ländern vorerst weiter staatliche Dienstleistungen unterstützen zu müssen. In Ländern mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommen hingegen könne der Privatsektor schon jetzt einen Großteil der Aufgaben übernehmen.

## 1.6. Lehren aus dem Scheitern? Der nachfrageorientierte Ansatz

Vier Fünftel der Menschen ohne ausreichende Versorgung mit Trinkwasser und sanitären Einrichtungen leben in ländlichen Regionen. Die Ursachenanalyse der Weltbank für diese Situation ähnelt ihrer Analyse für den städtischen Bereich: Schlechtes Manage-

ment durch den Staat beziehungsweise öffentliche Institutionen, unzureichende Finanzen für erforderliche Erweiterungs- und Instandhaltungsinvestitionen und gleichzeitig erhebliche Subventionen, die oft den wirtschaftlich besser gestellten Bevölkerungsgrup-

Die meisten ländlichen Regionen sind kein Zielgebiet für private Investoren – erforderlich sind dort dezentrale, angepasste Versorgungssysteme, dies bei geringer Zahlungsfähigkeit der Verbraucher.

Eine Nachfrageorientierung könne, so die Weltbank, den Wasserzugang der ländlichen Bevölkerung verbessern und die Wasserversorgung finanzieren.

pen zugute kommen. Allerdings hat die Versorgung ländlicher Regionen mit Trinkwasser und Sanitäreinrichtungen in der Wassersektorsstrategie und anderen Strategiepapieren der Bank einen auffällig geringen Stellenwert.

Verglichen mit anderen Bereichen, etwa dem städtischen Sektor oder der Bewässerung, spielte die ländliche Versorgung mit Trinkwasser und sanitären Einrichtungen in der Wasserpolitik der Weltbank stets eine zweitrangige Rolle. Zudem sind die bisherigen Ergebnisse von Weltbank-Projekten im ländlichen Versorgungsbereich geradezu verblüffend mager: Mehr als die Hälfte aller ländlichen Trinkwasservorhaben hatte keine nachhaltigen Nutzen, stellt die Evaluierungsabteilung fest (OED 2002c, 2).

Eine direkte Übertragung der Privatisierungsstrategie, wie sie Weltbank und andere Entwicklungsorganisationen seit Beginn der 1990er Jahre in den städtischen Ballungsgebieten verfolgten, auf die ländlichen Regionen ist allerdings nicht möglich. Dieser Bereich ist für private Investoren noch viel weniger attraktiv als der städtische Versorgungssektor. Denn erforderlich sind hier dezentrale, angepasste Versorgungssysteme und die Zahlungsfähigkeit der Verbraucher, die weitgehend lokale Wasserressourcen nutzen, ist gering; kurzum: die meisten ländlichen Regionen sind kein Zielgebiet für zentralisierte, kapitalintensive Ver- und Entsorgungssysteme mit aufwändigen Leitungssystemen, Pumpstationen und Kläranlagen, mit denen private Unternehmen ihre Profite machen können.

Stattdessen plädiert die Weltbank dafür, in ländlichen Regionen verstärkt zum nachfrageorientierten (*demand-responsive*) Ansatz überzugehen. »Die Erfahrung mit Wasser- und Abwasserprojekten hat gezeigt, dass Projekte nachhaltiger sind, wenn sie einem nachfrageorientierten Ansatz folgen«, heißt es im Leitfaden für Wasserprojekte im ländlichen Wassersektor (World Bank 2002, 1). Angebotsorientierte Ansätze, also staatlich geplante, finanzierte und betriebene Systeme, so die Begründung, hätten sich als finanziell nicht nachhaltig erwiesen und damit insbesondere die Armen nicht erreicht. Dieser Ansatz lässt sich direkt auf die »Dublin-Prinzipien« zurückführen, mit denen An-

fang der 1990er Jahre die Vorstellung von Wasser als einem Wirtschaftsgut in der internationalen Diskussion Einzug hielt. Geradezu programmatisch ist der Titel eines Weltbank-Papiers von 1998: »Die Verwaltung von Wasser als Wirtschaftsgut: Der Übergang von angebotsorientierten zu nachfrageorientierten Dienstleistungen« (Garn 1998).

Der konzeptionelle Neuansatz der Nachfrageorientierung soll die Nachhaltigkeit und Kostendeckung der Wasserversorgung erhöhen und die Verantwortung auf untere Ebenen verlagern. Wassernutzer beziehungsweise örtliche Institutionen sollen die Entscheidung über ihr Versorgungssystem, die Finanzierung, die Umsetzung und schließlich den Betrieb selbst in die Hand nehmen.

*»Das bedeutet, dass lokale Gemeinschaften befähigt werden, informierte Entscheidungen über ihre Beteiligung, über Versorgungsstandards und –mechanismen zu treffen; die Neugestaltung von Rechten und Pflichten von wichtigen Stakeholders; die Ausstattung der Gemeinschaften mit Eigentumsrechten und Befugnissen, um Betreiber auszuwählen; der Aufbau lokaler Kapazitäten, um Gemeinschaftsentscheidungen bei Planung, Verwaltung und Ausführung von Versorgungsleistungen zu unterstützen und die Einrichtung finanzieller Mechanismen und Instrumente, die Anreize für die Gemeinschaften bieten, einen Beitrag zu den Kapitalkosten und die Bezahlung aller Betriebs- und Instandhaltungskosten zu übernehmen. Ein wichtiges Element dieser Ansätze ist es sicherzustellen, dass Frauen eine Rolle spielen können, die ihren Kenntnissen über lokale Wasserversorgung und ihrem Interesse, sie zu verbessern, entspricht.« (WRSS, 18f.)*

Die Erwartung der Weltbank an dieses Konzept: Die Kosten für die Wasserversorgung werden nicht mehr vom Staat, sondern von den Nutzern getragen, und durch partizipative Elemente steigt das Bewusstsein von »ownership« (und damit die Zahlungsbereitschaft) der Nutzer. Die Entscheidungsmacht und Verfügungsgewalt verlagert sich von staatlichen, öffentlichen Behörden auf die Verbraucher, die Investitionen werden nicht durch Bürokratien, sondern nach selbstbestimmten Erfordernissen gelenkt und nicht vom Staat, sondern von den Verbrauchern getätigt. Dadurch, behauptet die Weltbank, können zwei Ziele gleichzeitig

**Box 9: Prinzipien des »nachfrageorientierten Ansatzes«**

- Im Mittelpunkt steht, was die Verbraucher zu zahlen bereit sind und unterhalten können.
- Die örtlichen Gemeinschaften initiieren, planen, implementieren, erhalten und besitzen das System (was ihr Gefühl von Verantwortung verstärkt).
- Wasser wird als Wirtschaftsgut behandelt.
- Der private Sektor stellt Güter und Dienstleistungen bereit.
- Lokale Wasserkomitees, in denen Frauen eine zentrale Rolle spielen, sind stark (benötigen aber Training).
- Alle Kosten für Betrieb, Instandhaltung und Erneuerung werden von den Nutzern gedeckt.
- Je mehr die Nutzer zahlen, desto wahrscheinlicher ist ein Projekt angebotsorientiert.

Quelle: OED 2002c, Rural Water Projects: Lessons Learned. Précis Number 215, Winter 2002.

erreicht werden: Der Wasserzugang ärmerer Bevölkerungsschichten im ländlichen Bereich kann verbessert und der Wassersektor insgesamt finanziell tragfähig gemacht werden.

Die Bank spricht sich dabei klar für Kostendeckung durch die Nutzer aus: »Die Wasserpreise sollen den Kosten der Dienstleistung entsprechen« (World Bank 2002, 3). Jedes Wasser- und Abwassersystem sollte finanziell selbst tragend sein und Subventionen sollten nur kurzfristig und einmalig vergeben werden (World Bank 2002, 3). Das könnte dann auch die Grundlage für eine Ausweitung der Beteiligung privater Unternehmen im ländlichen Bereich werden. So hofft die Evaluierungsabteilung OED, dass eine Kostendeckung durch Beiträge und Tarife »private Betreiber anlocken könnte« (OED 2002c, 3).

Die Befürworter des nachfrageorientierten Ansatzes, darunter insbesondere die Weltbank und das von ihr getragene *Water and Sanitation Program* (WSP), haben seine Umsetzung seither durch ein breites Spektrum von politischen Maßnahmen und Strategien vorangetrieben, insbesondere in Asien und Afrika. Die Weltbank kündigte an, dass sie sich in Zukunft nur noch im Wassersektor von Ländern engagiere, die Konzepte der Kostendeckung und Nachfrageorientierung berücksichtigen. In den ländlichen Regionen sollen nur noch Projekte in Dörfern umgesetzt werden, deren Bevölkerung bereit ist, die Kosten für die Wasserversorgung selber zu tragen. Gleichzeitig hat die Weltbank angekündigt, mehr Geld

für solche Projekte bereit zu stellen, die von der Gemeinschaft getragen werden (»*Community-Driven Development*«)<sup>9</sup>.

Die verstärkte Teilnahme lokaler Gruppen an Entscheidungen im Wassersektor könnte tatsächlich eine Chance für die Verbesserung des Zugangs zu Trinkwasser und sanitären Einrichtungen darstellen. Denn öffentliche Stellen haben in der Vergangenheit nicht selten die Interessen der ärmeren Bevölkerung bei der Planung und Durchführung von Wasserprojekten vernachlässigt. Wassersysteme, die von Dorfbewohnern selber initiiert und betrieben werden, richten sich dagegen potenziell eher nach ihren Interessen an bezahlbaren, dezentralen, selbstbestimmten und sozial und kulturell lokal angepassten Lösungen.

Doch bieten die von der Weltbank initiierten Reformen im Wassersektor tatsächlich den Gruppen, deren Stimmen bisher nicht gehört wurden, die Möglichkeit, wichtige Entscheidungen zu beeinflussen? Wem gegenüber müssen Interessen artikuliert und durchgesetzt werden? Wer finanziert Investitionen, Betrieb und Instandhaltung? Wer soll die Pläne umsetzen? Und schließlich: Ist es wahrscheinlich, dass die Reformen den ärmsten und marginalisierten Bevölkerungsschichten zu einem besseren Zugang zu Trinkwasser verhelfen?

Zu den wenigen Ländern, in denen bislang der nachfrageorientierte An-

<sup>9</sup> Die Bank benutzt die Begriffe »*Demand-Responsive Approach*« (DRA) und »*Community-Driven Development*« (CDD) vielfach synonym.

Dem Prinzip der Kostendeckung gemäß soll sich jedes Wasser- und Abwassersystem finanziell selbst tragen. Es sollten nur noch Projekte in Dörfern umgesetzt werden, in denen dies der Fall ist.

# 20

satz umgesetzt wurde, gehören Sri Lanka und Indien. In beiden Ländern gibt es mehrere große Pilotprojekte. Das 1999 verabschiedete Sektorreformprogramm der indischen Regierung ist

zudem inzwischen nach Aussagen der Weltbank das weltweit größte Wasserprojekt mit nachfrageorientiertem Ansatz (WSP 2002, 2).

## Teil 2. Die Weltbank und die Wasserpolitik in Indien und Sri Lanka

### 2.1. Sri Lanka: Probelauf für den nachfrageorientierten Ansatz

Früher als in vielen anderen südasiatischen Entwicklungsländern begann in Sri Lanka die Abkehr vom staatssozialistischen Entwicklungsmodell bereits Ende der 1970er Jahre. Dies geschah auf Druck des Internationalen Währungsfonds (IWF) mit einem Paket von Liberalisierungsmaßnahmen, durch die die Insel südöstlich von Indien ausländische Investoren anziehen und zu einem Exportzentrum wie Hongkong oder Taiwan werden sollte. Die Eskalation der Konflikte zwischen tamilischen und singhalesischen Parteien führte jedoch Anfang der 1980er Jahre zu einem Bürgerkrieg, in dessen Verlauf mehr als 64.000 Menschen starben und schätzungsweise 800.000 vertrieben wurden. Der Konflikt beeinträchtigte nicht nur die Entwicklung, sondern auch die Attraktivität des Landes für private Investoren. Trotzdem verzeichnet das Land – mit Ausnahme des Jahres 2001 – ein stetiges Wirtschaftswachstum von vier bis sechs Prozent und einen vergleichsweise hohen Gesundheits- und Bildungsstandard. Mit 880 US-Dollar im Jahr liegt das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen höher als in den meisten Ländern Südsiens. Allerdings lebt etwa ein Viertel der 20 Millionen Einwohner unterhalb der Armutsgrenze, davon 90 Prozent in ländlichen Gebieten (Country Brief Sri Lanka).

Im Februar 2002 vereinbarten die Regierung von Sri Lanka und die tamilische Befreiungsbewegung LTTE einen Waffenstillstand, mit dem der Bürgerkrieg nach 20 Jahren vorerst beendet wurde und der den Weg frei machte, um die bereits 1977 eingeleiteten marktwirtschaftlichen Reformen (Liberalisierung von Handel, Wechselkursen und Investitionsbedingungen) beschleunigt fortzusetzen. Das schlug sich unter anderem im Dezember 2002

in der neuen Wirtschafts- und Armutsminderungsstrategie (*»Regaining Sri Lanka, Vision and Strategy for Accelerated Development«*) nieder. Im April 2003 legte die Weltbank, die Sri Lanka seit Beginn der Liberalisierung durch zinsgünstige Kredite ihrer Tochter IDA<sup>10</sup> mit insgesamt 2,4 Milliarden US-Dollar (bis 1997) unterstützt hatte, ihre neue Länderstrategie (*Country Assistance Strategy*) vor. Für deren Umsetzung sagte sie 800 Millionen US-Dollar an Zuschüssen und IDA-Krediten für einen Zeitraum von vier Jahren zu. Das bedeutet eine erhebliche Steigerung gegenüber den vorangegangenen fünf Jahren, in denen im Schnitt jährlich nur 60 Millionen US-Dollar bereitgestellt wurden. Ein Schwerpunkt dabei ist die Schaffung von Rahmenbedingungen für die Entwicklung des privaten Sektors, wozu unter anderem die Verbesserung des Banken- und Finanzsektors, des Dienstleistungssektors, der Infrastruktur und der Regulierungsfähigkeiten gehört.

Im staatlichen Entwicklungskonzept wie auch in der Länderstrategie der Weltbank spielt der Wassersektor eine wichtige Rolle. Gefördert wird sowohl die Versorgung, auf die knapp acht Prozent der laufenden Kredite entfallen, als auch der Ausbau beziehungsweise die Rehabilitierung der Bewässerungslandwirtschaft, insbesondere in den Bürgerkriegsregionen (*North East Irrigated Agriculture Project*). Ein erklärter Ansatz dabei sei es, »Gemeinschaften so zu stärken (*»empowering«*), dass sie ihre Entwicklungsbedürfnisse selbst angehen können.« (Country Brief Sri Lanka, 2)

Eine Abkehr vom staatssozialistischen Entwicklungsmodell begann in Sri Lanka auf Druck des Internationalen Währungsfonds bereits Ende der 1970er Jahre.

Die neue Länderstrategie der Weltbank für Sri Lanka sieht eine Steigerung der Zuschüsse und Kredite von jährlich 60 Millionen US-Dollar auf jährlich 800 Millionen US-Dollar vor.

<sup>10</sup> Die International Development Association (IDA) vergibt Kredite und Zuschüsse an die ärmsten Länder.

### 2.1.1. Pilotprojekt CWSSP

Bis Ende der 1990er Jahre hat die Weltbank beziehungsweise ihre Tochter IDA vier Projekte im Bereich Wasserversorgung und sanitäre Einrichtungen in Sri Lanka mit insgesamt 100,5 Millionen US-Dollar finanziert. Davon befindet sich ein Projekt im ländlichen Bereich, das *Community Water Supply and Sanitation Project* (CWSSP), das 1993 bewilligt wurde und eine Laufzeit von fünf Jahren hatte. Dieses »innovative Projekt« – so die OED in ihrer Evaluierungs-Studie von 1998 – zielte darauf ab, »die Einbeziehung der Nutzer, einschließlich der Frauen, durch den Rückgriff auf bestehende lokale Gruppen oder die Förderung neuer, auf der Gemeinschaft aufbauenden Gruppen zu steigern, um die Entwicklung, Umsetzung, den Betrieb und die Instandhaltung neuer Versorgungssysteme selbstverantwortlich durchzuführen« (OED 1998, 1).

Im Rahmen des Projekts sollte die Regierung von Sri Lanka ihre Verantwortung für Planung, Management und den Großteil der Finanzierung der Wasserversorgung im ländlichen Bereich an Wassernutzer-Gruppen übertragen. Das Projekt galt als Pilotprojekt und verfolgte drei Ziele:

- Die Durchführung von nachfrageorientierten Wasserprojekten im ländlichen Raum und in kleineren Städten in den Distrikten Ratnapura, Badulla and Matara.
- Die Entwicklung von Systemen und Institutionen für die kommunale Planung, Implementierung, Durchführung und Instandsetzung von nachfrageorientierten Wasser- und Abwassersystemen.
- Die Vorbereitung eines Folgeprojekts und eines Konzepts für die Übertragung dieses Ansatzes auf den Wassersektor des ganzen Landes.

Der neue Ansatz einer nachfrageorientierten Wasserversorgung im ländlichen Bereich in Sri Lanka hatte vor allem finanzielle Gründe. So schreibt die Weltbank in der Einleitung für den Projektbericht:

»Schwierigkeiten mit dem Staatshaushalt, die von den Kosten des Bürgerkriegs herrühren, machten es der Regierung unmöglich, die Infrastrukturbedürfnisse der Bevölkerung zu befriedi-

gen und den Standard für Dienstleistungen im ländlichen Bereich aufrecht zu erhalten.« (World Bank 1999a, 2)

Weiter wird festgestellt, dass der ländliche Wassersektor sich finanziell nicht trage, da die Wasserpreise die Wasserkosten nicht decken würden.

Stattdessen zielte die Politik nun ab auf die Bildung von Wassernutzergruppen, durch die die Verbraucher an Planung und Umsetzung von Versorgungseinrichtungen beteiligt werden sollten. Je nach gewähltem Lösungskonzept würden die Kosten, die die Verbraucher zu tragen hätten, variieren. Außerdem sollten die Nutzergruppen auf die Zahlungsmoral achten, um das Geld für Betrieb und Instandhaltung einzutreiben. Dabei geht das Konzept von der Erwartung aus, dass »eine Einbeziehung der Nutzer in alle Aspekte der Entwicklung, der Umsetzung, des Betriebs und der Instandhaltung von Versorgungssystemen die Nachhaltigkeit verbessert. Die Einbeziehung von Frauen ist dabei für den Erfolg entscheidend.« (OED 1998, 2)

Offiziell hatten Mitte der 1990er Jahre knapp 80 Prozent der Bevölkerung in ländlichen Gebieten Zugang zu Wasser, 70 Prozent zu sanitären Einrichtungen. Doch vielfach waren Wasserqualität und Anlagen schlecht. Obwohl die Regierung bereits offiziell die Politik verfolgte, dass zumindest für Betrieb und Instandhaltung die Kosten durch die Nutzer gedeckt werden sollten, wurde dieses Ziel selten erreicht. Das neue Konzept sollte nicht nur diese Kostendeckung sicherstellen, sondern darüber hinaus auch einen Beitrag der Verbraucher zu den Kapitalkosten einführen – bei Wasser einen Anteil von 20 Prozent, bei Latrinen sogar die vollen Kosten. Dadurch, so die Erwartung, würde ein »Sense of ownership« entstehen und damit die Nachhaltigkeit gesichert werden. Gleichzeitig sollten auch bei bestehenden Systemen die Tarife so angehoben werden, dass zumindest die Kosten für Betrieb, Instandhaltung und Schuldendienst beglichen werden konnten.

In ihrer internen Evaluierung des Pilotprojekts stellt die Weltbank zwar eine Reihe von Erfolgen heraus, jedoch überwiegen die Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieses Konzepts. So sei die Versorgung quantitativ und qualitativ

Das nachfrageorientierte Projekt sollte nicht nur die Kostendeckung sicherstellen, sondern darüber hinaus einen Beitrag der Verbraucher zu den Kapitalkosten einführen – bei Wasser 20 Prozent, bei Latrinen die vollen Kapitalkosten.

**Box 10: Wasserbau-Kultur**

Der Bau von riesigen Wasserauffangbecken, Kanälen und Dämmen zwischen dem ersten und sechsten Jahrhundert nach Christus trug entscheidend zur Ernährungssicherheit und der Entwicklung der buddhistischen Gesellschaft in Sri Lanka bei. Erst der Wandel von einer vom Regen abhängigen Landwirtschaft, die nur eine Ernte pro Jahr zuließ, zu einer Bewässerungslandwirtschaft mit zwei Ernten pro Jahr ermöglichte es der Gesellschaft, die buddhistischen Mönche mitzuversorgen. Das Wachstum der Klöster und des buddhistischen Glaubens war zu dieser Zeit möglich, weil die Landwirtschaft genug abwarf, um auch die nicht in der Landwirtschaft Beschäftigten zu ernähren. Die Entstehung des politischen und religiösen Zentrums im Nordosten der Insel zur Mitte des fünften Jahrhunderts nach Christus wird eng mit der Entwicklung der bewässerten Landwirtschaft in dieser Gegend in Verbindung gebracht. Die Verantwortung für die Wasserversorgung lag schon damals beim Staat. Die Legitimität eines Herrschers hing unter anderem von seiner Kapazität ab, die Wasserversorgung zu sichern. Geling dies nicht, drohte der Machtentzug.

Quelle: Anuradha Seneviratna, *The Springs of Sinhala Civilization*, New Delhi 1989.

zwar verbessert worden, blieb jedoch insgesamt in den Projektgebieten unbefriedigend (World Bank 1999a). Ebenso verbesserte sich die Partizipation bei der Projektplanung, nicht jedoch bei der Umsetzung, also etwa beim Bau von Versorgungseinrichtungen. Vor allem aber blieb die Kostendeckung problematisch: »Die Tarife blieben zu niedrig, ebenso der Einzug der Gebühren«, heißt es in der OED-Studie (29). »Es ist noch zu früh, um festzustellen, ob die Instandhaltungskosten tatsächlich von den Nutzern allein, ohne finanzielle Unterstützung von außen, getragen werden können,« konstatiert die Weltbank (1999a, 5). Die geringe Bereitschaft der Bevölkerung, höhere Wasserpreise zu zahlen und sich in den Projekten zu engagieren sowie mangelhafte Instandsetzungsbemühungen werden als die zentralen Probleme des Projekts identifiziert. Die Nachhaltigkeit der getätigten Investitionen von knapp 30 Millionen US-Dollar wird von der Bank selbst bezweifelt. Trotzdem fordert die Bank weiterhin, dass die nationale Wasserpolitik des Landes umfassend reformiert und auf die Elemente wie Partizipation, Nachfrageorientierung und Kostendeckung ausgerichtet wird.

### 2.1.2. Reform des Wassersektors

«Der nachfrageorientierte Ansatz, der von der Weltbank in dem ersten *Community Water Supply and Sanitation Project* getestet wurde, wurde

mittlerweile von der Asiatischen Entwicklungsbank und anderen großen Geldgebern übernommen und wird nun in ganz Sri Lanka umgesetzt«, berichtet Rajindra de Ariyabandu, Direktor für Politik und Planung beim staatlichen Water Resources Secretariat in Colombo (Ariyabandu 2004). Die Einführung des nachfrageorientierten Ansatzes ist eine zentrale Säule der umfassenden Reform des Wassersektors in Sri Lanka, bei deren Formulierung die Weltbank erheblichen Einfluss ausübte. Die Orientierung auf Liberalisierung, Kommerzialisierung und Privatisierung sowie auf Nachfrageorientierung und Kostendeckung schlägt sich in verschiedenen Strategie- und Politikpapieren sowie in neuen Gesetzen nieder:

1. 2001 wird die neue *National Policy on Rural Water Supply and Sanitation* verabschiedet, die unter anderem den wirtschaftlichen Wert des Wassers und einen nachfrageorientierten Ansatz betont.
2. Die Wachstums- und Armutsstrategie (PRSP) »*Regaining Sri Lanka: Vision and Strategy for Accelerated Development*« wurde den multilateralen Finanzinstitutionen im Dezember 2002 vorgelegt und hat drei zentrale Säulen: Die Schaffung der makroökonomischen Voraussetzungen für eine Stärkung des privaten Sektors, die Orientierung auf Armutsminderung, und die Verbesserung staatlicher Fähigkeiten zu Überwachung und Regulierung.
3. Im Sommer 2003 verabschiedete die Weltbank die neue Länderstrategie

Die Partizipation verbesserte sich bei der Projektplanung, nicht jedoch bei der Umsetzung. Die Kostendeckung erwies sich als problematisch.

(*Country Assistance Strategy, CAS*) für Sri Lanka, die die Umsetzung der Armutsminderungs-Strategie unterstützen soll. Sie legt die Projekte und Programme der Finanzorganisation in dem Land für die kommenden vier Jahre fest.

4. Im Oktober 2003 wurde dem Parlament das Gesetz zur Reform der Dienstleistungen im Wassersektor (*Water Services Reform Bill*) vorgelegt.

Die Weltbank konstatiert, dass in der Gesellschaft Sri Lankas trotz bemerkenswerter Entwicklungsfortschritte in den letzten Jahren noch immer erhebliche Ungleichheit besteht. Besonders in Bezug auf Chancengleichheit, den Zugang zu Dienstleistungen und die Verteilung natürlicher Ressourcen gebe es landesweit erhebliche Unterschiede. Aus diesem Grunde sei die Verbesserung der Qualität und des Zugangs zu Dienstleistungen ein Hauptziel der Länderstrategie (CAS). Zugleich müsse die Fähigkeit lokaler Gemeinschaften, ihre Entwicklungsbedürfnisse selbst zu befriedigen, gestärkt werden.

Ein zentrales Element der Strategie ist die Reform des öffentlichen Sektors, die sowohl durch programmgebundene als auch durch projektgebundene Kredite unterstützt werden soll. Neben einem jährlich bereitgestellten Kredit zur Armutsminderung (*Poverty Reduction Support Credit – PRSC*) wird die Weltbank weitere Kredite und Zuschüsse vergeben, um Projekte in einzelnen Sektoren zu finanzieren (World Bank 2003b, 28). Dabei propagiert die Weltbank die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, die Stärkung des Privatsektors und eine stärkere finanzielle

Beteiligung von Nutzern im Bereich der Basisdienstleistungen.

Als Anreiz für die Regierung, die Vorstellungen der Weltbank konsequent umzusetzen, macht die Länderstrategie die Höhe der Kredite davon abhängig, ob die Regierung ihr Budgetdefizit entscheidend verringert und die Rolle privater Unternehmen im Infrastrukturbereich ausbaut. Unter diesen Bedingungen sind die Finanzmittel, die Sri Lanka von der Weltbank erhält, um 25% höher als wenn sie diese Vorgaben nicht zur Zufriedenheit der Bank einhält (World Bank 2003b, 29).

Viele Elemente der Länderstrategie basieren auf der Armutsstrategie (PRSP) »*Regaining Sri Lanka: Vision and Strategy for Accelerated Development*« vom Dezember 2002. Die in der Strategie enthaltenen Konzepte für den Wassersektor entsprechen deutlich denen der Weltbank. So ist eine Verbesserung des Zugangs zu Trinkwasser im ländlichen Bereich über die Verbreitung von nachfrageorientierten Systemen mit steigender Kostendeckung durch die Nutzer vorgesehen. Im städtischen Bereich sieht die Strategie eine Erweiterung der Rolle des Privatsektors vor.

In der Länderstrategie wurden zwei große Projekte für den Wassersektor verankert:

- Das zweite Gemeinschafts-Wasserprojekt (*Second Community Water and Sanitation Project*), das von der Weltbank mit 40 Millionen US-Dollar bei einer Laufzeit bis 2009 finanziert wird, soll den Zugang zu Wasser in den Kommunen im Nordosten, Nordwesten und den zentralen Provinzen verbessern. Das Projekt ist das Folgeprojekt des ersten *Community Water Supply and Sani-*

Zentrales Element der Länderstrategie ist die Reform des öffentlichen Sektors.

### Box 11: Gebremste Partizipation

Während die Weltbank und die Regierung behaupten, die Armutsstrategie sei unter breiter Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen zustande gekommen und repräsentiere einen gesellschaftlichen Konsens, dementieren zivilgesellschaftliche Gruppen und Netzwerke des Landes diese Behauptung. Die Bewegung *Movement for National Land and Agriculture Reform* und das Netzwerk *Alliance for the Protection of National Resources and Human Rights* aus Sri Lanka berichteten auf dem 3. World Water Forum in Kyoto im März 2003, dass sie keine Möglichkeit gehabt hätten, die für den Wassersektor relevanten Aspekte des PRSP zu beeinflussen. Das Dokument sei als solches zwischen Weltbank und Regierung verhandelt worden und die Vorbehalte vieler Gruppen gegen die geplante Kommerzialisierung des Sektors seien in keiner Weise berücksichtigt worden.

tation Projects. Im Rahmen des neuen Projekts finanziert die Weltbank einerseits Investitionen in Wasserinfrastrukturanlagen, andererseits unterstützt sie Wassernutzerorganisationen und andere Bevölkerungsgruppen bei der eigenständigen Verwaltung und Finanzierung von Wasserinfrastrukturanlagen<sup>11</sup>.

- Das große Bewässerungsprojekt *North East Irrigated Agriculture Project*, für das 64,7 Millionen US-Dollar bereitgestellt werden, bildet den Kern des Wiederaufbaufonds mehrerer internationaler Geber für den Nordosten (NERF), als dessen Koordinator die Weltbank fungiert.

Die neue *National Policy for Rural Water Supply and Sanitation Sector* setzt sich explizit von der bisherigen Vorstellung ab, wonach »Trinkwasser und Basis-Sanitärversorgung als soziale Güter betrachtet wurden,« für deren Bereitstellung die Regierung verantwortlich sei (Republik of Sri Lanka 2000, 2). Die Versorgung habe sich dabei orientiert »an einem Bedarf, der allerdings nicht notwendig durch eine effektive Nachfrage unterstützt wurde.« Und da die Einnahmen nicht die Ausgaben der öffentlichen Hand decken würden, wird eine progressive Kostendeckung durch die Verbraucher angestrebt.

Der Staat soll sich zunehmend auf die Regulierung und die Gewährleistung der Rahmenbedingungen zurückziehen, während die Bereitstellung der Einrichtungen und Dienstleistungen durch die Verbraucher selbst erfolgen soll. Dafür seien »Veränderungen in der Konzeption und im Verhalten erforderlich, die auf Wasser als einem wirtschaftlichen Gut und einer Ware, die auf effektive Nachfrage reagiert, abstellen.« (ebd. 7)

Wo immer möglich sollen kommunale Organisationen (*Community-Based Organisations*, CBOs) und private Betreiber den Bedarf und technische Lösungen bestimmen, Mittel mobilisieren und Planung, Bau und Betrieb durchführen oder zumindest kontrollieren. Dabei solle auf eine breite Partizipa-

tion der betroffenen Bevölkerung geachtet werden. Internationale Investoren, so die Hoffnungen, könnten Geld, technische Unterstützung und Erfahrungen beisteuern.

Im Oktober 2003 wurde dem Parlament das Gesetz zur Reform der Dienstleistungen im Wassersektor vorgelegt, das vorsieht, sowohl im städtischen wie im ländlichen Bereich die Privatisierung und Kommerzialisierung weiter auszubauen und die in der Länderstrategie und der Armutsminderungsstrategie formulierten Grundsätze auf eine rechtliche Grundlage zu stellen. Seine Verabschiedung würde eine grundlegende Veränderung des Systems der Wasserversorgung nach sich ziehen. Das würde vor allem durch zwei Elemente geschehen: Die Bildung einer autonomen Kommission für Öffentliche Versorgung (*Public Utilities Commission*) und die Einführung von Lizenzen für die Wasserversorger.

Die neue Kommission, die unabhängig von Regierung und Parlament sein soll, soll – neben der fachlichen Beratung von Regierung und Ministerien – als wirtschaftliche und technische Regulierungsinstanz fungieren. Zu ihren vielfältigen Aufgaben gehören insbesondere die Festlegung von Tarifen, Qualitätsanforderungen und Versorgungsstandards, die Vergabe von Lizenzen an Betreiber von Versorgungseinrichtungen, und das umfassende Management der Wasserressourcen. Zielvorgabe ist eine umfassende, effiziente, wirtschaftliche und sichere Versorgung, wobei die finanzielle Nachhaltigkeit durch Kostendeckung erreicht werden soll.

Eine ihrer zentralen Aufgaben, die durch das Gesetz detailliert geregelt wird, ist die Vergabe von Lizenzen für die Bereitstellung von Dienstleistungen im Wassersektor. Lizenzen können sowohl von öffentlichen Institutionen wie der Nationalen Wasserbehörde NWSDB als auch von CBOs und privaten Unternehmen erworben werden. Um eine Lizenz zu erhalten, müssen nicht nur finanzielle Ressourcen bereitgestellt werden, es müssen auch ein Finanzplan und Kostendeckungskalkulationen vorgelegt werden.

Die lizenzierten Akteure sollen die Verfügungsgewalt über die gesamte Infrastruktur und die Wasserressourcen

Als Anreiz für die Regierung, die Länderstrategie umzusetzen, macht die Weltbank die Kredithöhe von der Verringerung des öffentlichen Budgetdefizits und dem Ausbau privater Unternehmen im Infrastrukturbereich abhängig.

Eine von Regierung und Parlament unabhängige Kommission für Öffentliche Versorgung soll Lizenzen für die Bereitstellung von Dienstleistungen im Wassersektor vergeben. Lizenzbedingung ist unter anderem eine Kostendeckungskalkulation.

<sup>11</sup> <http://web.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64027221&piPK=64027220&theSitePK=233047&menuPK=287063&Projectid=P058067>.

**Box 12: Lizenz zum Ausschluss**

Das geplante Gesetz zur Reform der Dienstleistungen im Wassersektor gibt den Lizenzinhabern weitreichende Befugnisse, auch über die Wasserressourcen. Falls ein öffentlicher Brunnen in einem Gebiet errichtet werden soll, für das ein anderer Akteur bereits eine Lizenz besitzt, müssen die entstehenden Kosten, auch die für die entnommene Wassermenge, von der öffentlichen Hand ersetzt werden. Personen, die Wasser in Gebieten entnehmen, die einem lizenzierten Akteur gehören, verstoßen gegen das neue Gesetz und müssen mit strafrechtlichen Konsequenzen rechnen. Auch Personen, die in einer Wasserquelle, die einem lizenzierten Betreiber gehört, baden oder ihre Kleidung waschen, handeln gesetzeswidrig und können bestraft werden.

in einem bestimmten Gebiet erhalten. Sie haben damit als einzige das Nutzungsrecht auf Wasser und das Recht, Dienstleistungen im Wasserbereich anzubieten und einen Preis dafür zu verlangen. Öffentliche Einrichtungen haben für den Zeitraum von fünf Jahren nach der Verabschiedung des Gesetzes ein Vorrecht auf die Zuteilung von Lizenzen. Falls es ihnen in diesem Zeitraum jedoch nicht gelingt, eine Lizenz zu erwerben, kann die Kommission die Gebiete an andere Bewerber vergeben.

**2.1.3. Eine erste Einschätzung**

Nach Aussage von Miriam Witana, ehemalige Infrastrukturspezialistin der Weltbank in Sri Lanka, übernahm die Weltbank eine koordinierende Funktion bei der Reform des Wassersektors des Landes. So sei das Konzept für die 2001 verabschiedete *National Policy on Rural Water Supply and Sanitation* von Beratern der Bank kommentiert und in ihrem Sinne verändert worden<sup>12</sup>. Auch die Gesetzesvorlage für die Reform der Dienstleistungen im Wassersektor vom Oktober 2003 wurde unter erheblichem Einfluss der Weltbank erarbeitet. Die jetzige Infrastrukturspezialistin der Weltbank in Colombo bestätigt, dass die Öffnung des Sektors für private Investoren ein zentrales Element der Gesetzesinitiative und der von der Weltbank geforderten Reformen sei. Sie berichtet, dass die Weltbank das Ministerium, das den Gesetzesentwurf vorbereitet hat, unterstützte, unter anderem, indem sie private Berater zur Verfügung gestellt hatte, die an der Ausformulierung des Gesetzes entscheidend mitgewirkt hatten<sup>13</sup>.

Es verwundert daher nicht, dass die Politik Sri Lankas nun exakt der Was-

serpolitik der Weltbank entspricht: Nachfrageorientierung, Kostendeckung, Partizipation der Nutzer sowie die Definition von Wasser als Ware sind zentrale Elemente ihrer Politik. Die Regierung soll sich auf die Formulierung der nationalen Wasserpolitik und die Regulierung des Sektors zurückziehen. »Die Verantwortung für die Bereitstellung der Einrichtungen und Dienstleistungen im Wassersektor soll an den Privatsektor und an kommunale Organisationen übergeben werden. Das entspricht einer klaren Veränderung der Funktionen und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure in dem Sektor«, heißt es in der ländlichen Versorgungsstrategie (*Rural Water Supply and Sanitation*, RWSS) (World Bank 1999b, 11). CBOs und Nutzergruppen haben ganz im Sinne der Nachfrageorientierung die Aufgabe, die Wasserbedürfnisse der Bevölkerung abzuschätzen, sich für eine adäquate Infrastruktur zu entscheiden und einen wachsenden Teil der anfallenden Kosten zu tragen.

Allerdings werfen die Gesetze und Regelungen, die zur flächendeckenden Umsetzung des nachfrageorientierten Ansatz geschaffen wurden, viele Fragen auf:

- Wie der erwähnte ungleiche Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen generell und im Wassersektor im besonderen verbessert werden könnte, bleibt unbeantwortet. Abgesehen von allgemein gehaltenen Aussagen fehlt es an ausdrücklichen Strategien und Maßnahmen, wie die Versorgung der Ärmsten gezielt verbessert werden kann. Damit besteht keine Garantie auf eine bessere Versorgung für sie.

<sup>13</sup> Amalie Rajapaksa, Interview, Colombo, 31.10.2003. Im Rahmen eines Kredits zur technischen Unterstützung von Wirtschaftsreformen finanziert die Weltbank Berater der privaten Consultingfirmen PricewaterhouseCoopers und Halcrow.

Die Wasserpolitik Sri Lankas entspricht den Vorgaben der Weltbank: Politikleitend dabei ist die Definition von Wasser als Ware.

<sup>12</sup> Miriam Witana, persönliches Gespräch, Colombo, 7.11.2003.

- Das Verhältnis von Wassergesetz (WSRB) und ländlicher Versorgungsstrategie (RWSS) bleibt unklar. Angesichts hoher Anforderungen an Lizenznehmer ist es unwahrscheinlich, dass kommunale Organisationen in größerem Umfang in der Lage sein werden, Lizenzen zu beantragen.
- Die Lizenzierung gibt den Lizenznehmern enorme Kontrollmöglichkeiten über die Gestaltung der Versorgung, auch unter dem Aspekt der Kostendeckung, und über die lokalen Wasserressourcen. Somit ist nicht gewährleistet, dass zumindest ein Teil der Wasserressourcen und des Zugangs zur Trinkwasserinfrastruktur öffentlich und für alle zugänglich bleibt.
- Lizenzierte Akteure haben außerdem das Recht, den Wasserpreis so hoch zu setzen, dass sie ihre gesamten Kosten decken können. Der Gesetzentwurf enthält außer dem Appell an die »soziale Verantwortung« keinerlei Vorkehrungen, die sicherstellen würden, dass die Akteure soziale und ökologische Grundsätze berücksichtigen. Explizit wird ihnen gestattet, säumigen Verbrauchern das Wasser abzustellen. Wie der Zugang zu Trinkwasser für ärmere Bevölkerungsgruppen gewährleistet werden soll, bleibt unklar.
- Dem Monopol der Lizenznehmer stehen nur unzureichende Regulierungsmöglichkeiten gegenüber – die CBOs und die lokalen Behörden werden in vielen Fällen zu schwach sein, die zentralisierte Aufsichtsbehörde (*Public Utilities Commission*, PUC) ist weit weg. Zudem zeichnet sich – wie auch in städtischen Privatisierungsprojekten – ein Dauerkonflikt zwischen Lizenznehmern, die einen kostendeckenden, profitablen Wasserpreis verlangen, und der Regulierungsbehörde, die sozial tragbare Preise sicherstellen soll, ab.
- Zudem gab es keine umfassende Partizipation bei der Entwicklung der Wasserstrategie, ganz im Gegensatz zur Ankündigung der Weltbank, dass »die stärkere Beteiligung der Wassernutzer und der Zivilgesellschaft insgesamt bei den Reformen unverzichtbar ist.« (Briscoe 2003, 18)

Die Lizenzierung gibt den Lizenznehmern enorme Kontrollmöglichkeiten. Somit ist nicht gewährleistet, dass zumindest ein Teil der Wasserressourcen öffentlich zugänglich bleibt. Der Wasserpreis kann so hoch gesetzt werden, dass eine Kostendeckung gewährleistet ist.

## 2.2. Indien: Selbsthilfe und Staudämme

In den vergangenen 60 Jahren hat Indien fast 60 Milliarden US-Dollar an Weltbank-Krediten erhalten und ist damit der größte Empfänger von Weltbank-Finanzierung. Der Wassersektor spielte dabei stets eine bedeutende Rolle. So finanzierte die indische Regierung beispielsweise zwischen 1985 und 1997 zehn Prozent ihrer Investitionen in den Wassersektor mit Weltbank-Mitteln. Zwar ging seit dem Höhepunkt 1987 die Kreditvergabe nahezu um die Hälfte auf 330 Millionen US-Dollar im Jahr zurück, verdoppelte sich aber nach der Formulierung der neuen Weltbank-Wasserpolitik von 1993 wieder. Damals stieg der Anteil der Weltbank-Mittel für Indien, die für Wasserprojekte verwendet wurden, von neun Prozent auf 25 Prozent. Ein Großteil der Mittel wurde für den Bereich der Landwirtschaft verwendet, aber auch

die Investitionen in die Versorgung mit Trinkwasser und sanitären Einrichtungen haben sich seither auf 520 Millionen US-Dollar nahezu verdoppelt (Pitman 2002, 18).

### 2.2.1. Die Weltbank als Reform-Motor

Die Anfang der 1990er Jahre durch eine Verfassungs- und Finanzreform eingeleitete schrittweise wirtschaftliche Liberalisierung in Indien machte auch den Weg frei für Reformen im Wassersektor. Gleichzeitig ging die Weltbank mit ihrer neuen Wasserpolitik von 1993 auch in Indien verstärkt von der Projekt- auf die Sektorförderung über. Die Auseinandersetzungen über das Narmada-Staudamm-Projekt und der Bericht der Morse-Kommission trugen zu diesem Wandel und

**Box 13: Narmada**

Mitte der 1980er Jahre begann die indische Regierung mit der Planung für den Bau von etwa 1000 großen, mittleren und kleinen Staudämmen am Narmada-Fluss. Bei einem der größten Vorhaben, dem über 130 Meter hohen Sardar Sarovar-Damm, sollte die Weltbank ursprünglich die Hauptfinanzierungsquelle sein. Allein durch dieses Projekt waren über 300.000 Menschen von Vertreibung bedroht, meist indigene Bevölkerungsgruppen. Aufgrund des massiven Widerstands der Basisbewegung Narmada Bachao Andolan zog sich die Weltbank 1993 aus dem Projekt zurück. Außerdem bescheinigte eine unabhängige Kommission (die Morse Commission) der Bank schwere Versäumnisse und Verstöße gegen ihre eigenen Richtlinien, etwa bei der Umsiedlung, der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Kosten-Nutzen-Analyse.

Durch die Verlagerung ihrer Zusammenarbeit weg von der selbstbewussten indischen Zentralregierung hin zu einer stärkeren Einflussnahme auf die Bundesstaaten verstärkte die Weltbank ihren Reformdruck.

dem damit einhergehenden Rückzug aus Staudammprojekten wesentlich bei (siehe Box 13). Die meisten Weltbank-Vorhaben, so urteilt Himanshu Thaker von SANDRP, einem Netzwerk von Gruppen in Südasien, die zu Staudämmen arbeiten, waren »eigenmächtig, unwirtschaftlich, zerstörerisch« und brachten weder nachhaltigen noch gerecht verteilten Nutzen<sup>14</sup>.

Seit Mitte der 1990er Jahre verlagerte die Weltbank ihre Zusammenarbeit zunehmend weg von der Zentralregierung und ging dazu über, stärker jene Bundesstaaten zu unterstützen, die »bereit sind, die öffentlichen Finanzen zu reformieren« (Pitman, vii). Dies betraf insbesondere die Bundesstaaten Orissa, Rajasthan, Andhra Pradesh, Karnataka und Uttar Pradesh. Dadurch, so Pitman, erhielt sie »größeren Einfluss« auf die Reformpolitik als gegenüber der selbstbewussten indischen Zentralregierung (ebd.). In Hinblick auf die Wasserpolitik sollten sich die Staatsregierungen künftig auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen beschränken und aus dem Management zurückziehen, »was dem privaten Sektor, einschließlich den Nutzergruppen, erlaubt, einen großen Teil der Planungen, Investitionen und des Betriebs im Wassersektor zu übernehmen.« (ebd., viii) In einigen Großstädten wurden Privatisierungsprojekte angeschoben. Grundsätzlich sollten Prinzipien wie Kostendeckung und Marktorientierung stärker umgesetzt werden. »In Indien ist Wasser traditionell ein soziales Gut. Seit zehn Jahren wird jedoch versucht, Wasser als wirtschaftliches Gut umzudefinieren«, so Mariappa Kullappa, Sektorreform-Spezialist beim *Wa-*

*ter and Sanitation Program* (WSP) Südasien der Weltbank<sup>15</sup>.

Zunächst hatten die Reformbestrebungen der Weltbank allerdings wenig Erfolg: Die Auswertung der Weltbank-Vorhaben im Bereich des Managements von Wasserressourcen durch die Evaluierungsabteilung der Weltbank (Pitman 2002) stellt rückblickend auf die 1990er Jahre fest, dass »die Ergebnisse der Wasserprojekte in Indien, die von der Weltbank finanziert wurden, schlechter sind als in anderen Ländern Südasien und auch schlechter als für die Bank insgesamt.« (ebd., 19) Das gilt insbesondere für Wasserkraft und ländliche Wasser- und Sanitärversorgung, »bei denen kein Projekt befriedigend abschnitt.« (ebd., 20) Zudem sei ihre Nachhaltigkeit »unwahrscheinlich«. Versprochene Reformen seien nicht umgesetzt worden. Geradezu vorwurfsvoll heißt es in der Studie: »Indien hat wenig Fortschritte bei der Reform des Wassersektors gemacht, obwohl es ständig von der Bank unterstützt worden ist.« (ebd., vii) Unter anderem bleibe die Implementierung von höheren Wassertarifen zur Kostendeckung »eine Herausforderung« (ebd., viii).

Das gilt insbesondere für die ländlichen Gebiete, in denen die Mehrheit der indischen Bevölkerung lebt. Trotz erheblicher staatlicher Investitionen (320 Milliarden Rupies seit 1954) bleibt die Versorgung mit Trinkwasser und sanitären Einrichtungen dort unzureichend. Sie ist vor allem nicht nachhaltig, das heißt, Versorgungssysteme werden schnell funktionsunfähig. Die Ausgaben der Zentralregierung für den ländlichen Wassersektor müssten, so die Schätzung der Welt-

<sup>14</sup> Stellungnahme zur WRSS, in: McCully 2002, Annex A.

<sup>15</sup> M.Kullappa, persönliches Gespräch, Secunderabad 22.11.2003.

bank, um das 2,5fache steigen, um innerhalb von zehn Jahren das Ziel der Zentralregierung einer flächendeckenden ländlichen Wasserversorgung zu erreichen, »ein unrealistisches Ziel, es sei denn, es werden andere Finanzierungsmechanismen entwickelt.« (ebd., Anhang E, 7)

Eine weitere umfassende Bestandsaufnahme der Politik im Wassersektor, die gemeinsam von der Zentralregierung, der Weltbank und einigen bilateralen Gebern durchgeführt und 1998 vorgelegt wurde, kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Der Regierung sei es zwar gelungen, 85% der ländlichen Bevölkerung Zugang zu Trinkwasser zu verschaffen, die Nachhaltigkeit der Versorgung und der Schutz der Wasserqualität seien jedoch nicht sichergestellt (World Bank 1999b, XI). Die Tatsache, dass das Wasser für die Verbraucher kostenfrei sei und die Regierung die gesamte Verantwortung für den Sektor trage, wird in dem Report als Problem dargestellt. Den Nutzern würde so die Möglichkeit genommen, ihre Macht als Konsumenten einzusetzen, um einen besseren Zugang zur Wasserversorgung zu erreichen. Die staatliche Dominanz über den Sektor würde darüber hinaus die Beteiligungsmöglichkeiten von Nichtregierungsorganisationen und privaten Unternehmen einschränken. Die mangelnde fiskalische Disziplin der Regierung und die ungenügende kommerzielle Ausrichtung des Sektors würde den Privatsektor zusätzlich abschrecken.

Die Bestandsaufnahme schlug eine neue, umfassende Reformstrategie vor, die »die meisten Prinzipien der Wasserpolitik der Bank von 1993 umfasst.« (Pitman 2002, viii) Längerfristiges Ziel für den ländlichen Wassersektor ist es demnach, die gesamten Kosten Schritt für Schritt auf die Nutzer abzuwälzen. »Ohne eine effektive Kostendeckungsstrategie wird das Ziel der Regierung, allen den Zugang zu Trinkwasser zu ermöglichen, ein unerfüllter Traum bleiben. Das wichtigste Ziel dieser Strategie ist es daher, die gesamten Kosten für die Wasserversorgung (Investitionen, Instandhaltungs- und Reparaturkosten) durch den Wasserpreis zu decken. Falls Kredite für Investitionen aufgenommen werden müssen, sollen die Zinsen durch den Wasserpreis ge-

deckt, also von den Nutzern finanziert werden.« (World Bank 1999b, XVI-II). Die Bank bekennt, dass es sich bei diesen Empfehlungen nicht lediglich um marginale Veränderungen handelt. Sie sei vielmehr daran interessiert, den Wassersektor Indiens »radikal zu reformieren« (ebd., XII).

### 2.2.2. Ausweitung ohne Auswertung

Wie in Sri Lanka wurden auch in Indien zunächst eine Reihe von Pilotprojekten mit nachfrageorientiertem Ansatz (*Demand-Responsive Approach*, DRA) initiiert, teils in Zusammenarbeit mit der Weltbank beziehungsweise mit ihrem *Water and Sanitation Program* (WSP Südasien). In 1000 Dörfern im nordindischen Bundesstaat Uttar Pradesh finanzierte die Weltbank von 1996 bis 2002 das Projekt »Swajal« – »Unser Wasser« – der dortigen Landesregierung. Im Rahmen des ländlichen Wasserprogramms *Accelerated Rural Water Supply Programme* förderte die Zentralregierung Projekte in 63 Distrikten in 26 Bundesstaaten, bei denen »ein Gemeinschafts-Ansatz gewählt wurde, um die Verwaltung von Versorgungsdienstleistungen auf der Dorfebene, also im Rahmen der lokalen Selbstverwaltung und Gemeinden, voranzutreiben.« (WSP August 2001a) Weitere Pilotprojekte wurden seit Ende der 1990er Jahre auch in Karnataka, Kerala und Andhra Pradesh durchgeführt oder geplant.

Die Projekte haben in der Regel eine Laufzeit von fünf Jahren und umfassen die Erstellung eines Sektorrahmenprogramms für den ländlichen Wassersektor, Kredite für Investitionen, sowie technische Unterstützung. Die Sektorreformen unterstützen kostendeckende, nachfrageorientierte Ansätze des Wassermanagements im ländlichen Raum und sollen Gemeinden und lokale zivilgesellschaftliche Gruppen in die Lage versetzen, ihre Wasserversorgung selbst zu übernehmen, ohne auf Unterstützung von außen angewiesen zu sein (WSP 2001b, 2). Ramesh Chandra Panda, führender Beamter im Ministerium für ländliche Entwicklung, erklärt, bei der Reform handele es sich

»um einen Paradigmenwechsel vom Angebots- zum Nachfrageansatz, von ei-

Die Projekte fördern die Ansätze der kostendeckenden und nachfrageorientierten Wasserpolitik im ländlichen Raum. Gemeinden und lokale Nutzergruppen sollen in die Lage versetzt werden, ihre Wasserversorgung ohne Unterstützung von außen zu übernehmen.

## 30

Obwohl es noch in keinem Land gelungen ist, die Pilotprojekte auf nationaler Ebene zu verallgemeinern, wurden staatliche Leitlinien für Indien verabschiedet, die den initiierten Reformprozess beschleunigen und ausweiten sollen.

Ist der Bau der Infrastruktur erfolgt, müssen die Finanzmittel für Reparaturen, Wartung, Gehalt der Beschäftigten und später anfallende Infrastrukturarbeiten von den Konsumenten über den Wassertarif aufgebracht werden.

*ner zentralisierten zu einer dezentralen Versorgung, von einer Politik von oben nach unten zu einer von unten nach oben und vor allem um einen Wechsel in der Rolle des Staates vom Betreiber zum ›Fazilitator‹.» (GoI 2003, ii)*

In der Regel werden dörfliche Wasserkomitees (*Village Water and Sanitation Committees*, VWSC) oder ähnliche Nutzergruppen gebildet, die dem lokalen Gram Panchayat, der untersten Ebene des Selbstverwaltungssystems Panchayati Raj, unterstehen. Die Komitees sollen die Beteiligung der Nutzer sicherstellen, Gelder eintreiben, die Planung, Umsetzung und Instandhaltung der Wasserversorgung organisieren beziehungsweise überwachen, wenn dafür private Unternehmen engagiert werden. Wie in Sri Lanka sollen die Nutzer nicht nur die Betriebs- und Instandhaltungskosten tragen, sondern mindestens zehn Prozent der Investitionen – mit in Zukunft steigender Tendenz. NGOs sollen die Komitees bei der sozialen Mobilisierung oder durch Trainingsvorhaben unterstützen.

Eine stichprobenartige Auswertung (»rapid review«) im Oktober 2001 durch das WSP stellt fest, dass das Sektorreformprogramm bzw. die Pilotprojekte zwar »Erfolge bei der Erarbeitung von Projektvorschlägen und der Verteilung erheblicher Finanzmittel an die Distrikte brachten, insgesamt waren jedoch die Fortschritte bei der Umsetzung gering.« (WSP, June 2002, 3) Konkret nennt die Auswertung eine Reihe kritischer Punkte, die die Umsetzung beeinträchtigten, u.a.:

- Mängel bei der Information und Ausbildung von Nutzergruppen und Mitgliedern der lokalen Gram Panchayat sowie bei der Beteiligung auf Dorfebene;
- Fehlende Entwicklung klarer und transparenter Kriterien für die Auswahl von Haushalten, die vorrangig versorgt werden sollten, obwohl dies wichtig für Nachhaltigkeit, Gerechtigkeit und flächendeckende Versorgung sei. Im Klartext heißt das, dass oft die bedürftigsten Haushalte in die Planungen nicht einbezogen wurden;
- Vielfach erhielten die Gruppen keine ausreichenden Informationen über die unterschiedlichen, zur Verfügung stehenden Technologien wie Hand-

pumpen, Regenernte, Leitungssysteme, zentrale Wasserstellen, Hausanschlüsse und die damit verbundenen unterschiedlichen Kostenbelastungen;

- Die wirklichen, langfristigen Kosten für Betrieb und Instandhaltung wurden vielfach nicht angemessen berücksichtigt.

Kurzum: Das Ziel eines Versorgungssystems, das von der Gemeinschaft geplant, entworfen, umgesetzt und betrieben wird, wurde bestenfalls ansatzweise erreicht. »Die Bestandsaufnahme zeigte, dass die Gemeinschaften auf allen Stufen der Planung, Umsetzung und Verwaltung marginalisiert blieben.« (ebd., 6)

Trotzdem wurden im Juni 2003 staatliche Leitlinien, die sog. »*Guidelines on Swajaldhara*«, verabschiedet, die den 1999 initiierten Reformprozess beschleunigen und ausweiten sollen (GoI 2003). Und das, obwohl das WSP Südasien warnt, dass es bislang noch in keinem Land gelungen sei, die Pilotprojekte auf nationaler Ebene zu verallgemeinern. »Tatsächlich wissen Wasserexperten weltweit kaum, wie dieser Ansatz flächendeckend umgesetzt werden kann.« (WSP 2001b)

Mit den neuen Richtlinien hat jetzt jede Gemeinde die Möglichkeit, sich bei der Regierung ihres Bundesstaates für ein Swajaldhara-Projekt zu bewerben. Die Projekte müssen auf dem Konzept der Nachfrageorientierung und Kostendeckung aufbauen. Das bedeutet, dass die Bevölkerung einer Gemeinde sich für eine Trinkwasserinfrastruktur entscheidet, die sie eigenständig aufrechterhalten kann. Die Regierung finanziert den überwiegenden Teil der anfänglichen Installationskosten. Das Management und die Kosten für die Instandhaltung der Infrastruktur müssen von der Dorfbevölkerung, vertreten zum Beispiel durch ein Wassernutzerkomitee, getragen werden. Die öffentliche Hand hat nach dem Bau der Infrastruktur keinerlei Verantwortung mehr für das Wassersystem, es liegt ganz in den Händen der Nutzer. Die Finanzmittel für die Elektrizität, das Gehalt der Beschäftigten, Reparaturen, Wartungsarbeiten und später anfallende Infrastrukturarbeiten müssen von

den Nutzern selbst über den Wassertarif aufgebracht werden.

### 2.2.3. Wie die Weltbank wieder auf den Damm kommt

Das »Oberziel« ihrer Politik in Indien, so die Weltbank, sei es, ihre Ressourcen so einzusetzen, dass das Land Fortschritte auf dem Weg zu den Millenniumszielen macht (World Bank 2004). Dabei konzentriert sie sich gegenwärtig auf zwei Säulen: Zum einen will sie Reformen im Infrastrukturbereich fördern. Sie betrachtet diese als Voraussetzung für Wirtschaftswachstum, das vor allem durch den privaten Sektor vorangetrieben werden soll. Die zweite Säule ist die Unterstützung von direkten Maßnahmen zur Verringerung der Armut (»Pro-poor-Interventionen«). Neben Bildung und Gesundheit konzentriert sich die Bank dabei auf die ländliche Entwicklung. »Aktivitäten sind so angelegt, dass sie von den Gemeinschaften getragen werden, schwache Gruppen (Frauen, untere Kasten, indigene Bevölkerungen und Landlose) erreichen, die Dezentralisierung fördern und »empowerment« auf der lokalen Ebene stärken,« heißt es im Länderprofil (Country Brief India). Als positive Beispiele für solche armutsorientierten Maßnahmen werden unter anderem die nachfrageorientierten Wasserprojekte in Karnataka und Kerala hervorgehoben.

Im Entwurf für ihre jüngste Länderstrategie 2005-2008 vom Juni 2004 kündigt die Bank an, ihre Unterstützung für Reform und Ausbau der Infrastruktur erheblich auszuweiten. Die Kredite für Indien sollen auf bis zu 3 Milliarden US-Dollar im Jahr verdoppelt werden, wobei der größte Teil der zusätzlichen Gelder für Infrastrukturprojekte bestimmt ist. Der besondere Clou dabei: Nach Jahren der Abstinenz will die Weltbank wieder Großstaudämme direkt mitfinanzieren. Dafür sollen bis 2008 550 Millionen US-Dollar bereitgestellt werden.

Begründet wird die Rückkehr zur Finanzierung von Staudämmen mit dem Energiebedarf, um Indiens Wirtschaftswachstum zu sichern. Gleichzeitig soll der Infrastrukturbereich insgesamt weiter kommerzialisiert werden, um ihn für private Investoren attraktiv zu ma-

chen. Dabei soll die Weltbank-Tochter IFC, die Kredite für private Unternehmen vergibt, ihre Aktivitäten erheblich steigern, insbesondere »in Projekten, bei denen der Risiko-Appetit (sic!) anderer Investoren begrenzt ist.« Um einen schnelleren Mittelabfluss zu ermöglichen, plant die Bank zudem, ihre eigenen Richtlinien (*Operational Policies*) für Umwelt- und Sozialstandards durch Anpassung an die in der Regel niedrigeren indischen Standards, etwa in Fragen der Umsiedlung, zu lockern.

Die Rückkehr der Bank zur Finanzierung von Großstaudämmen stieß bei nichtstaatlichen Entwicklungsorganisationen im In- und Ausland auf heftige Kritik. In einer Presserklärung vom 9. August 2004 beklagen zahlreiche indische NGOs nicht nur die unzureichende Transparenz und Beteiligung von Zivilgesellschaft und Parlamenten bei der Ausarbeitung der Länderstrategie, sondern auch den Druck der Bank auf die indische Regierung, einer umfassenden Privatisierung in so wichtigen Bereichen wie Strom, Wasser, Landwirtschaft und anderen Basisdienstleistungen zuzustimmen<sup>16</sup>.

Die Bank selbst räumt ein, dass die neue Schwerpunktsetzung auf Infrastruktur und das Engagement in kontroversen Bereichen wie Wasserkraft und Großstaudämmen die Risiken für die Bank erhöhen werden. Sie versichert gleichzeitig, dass »erhebliche Anstrengungen unternommen werden, um diese Risiken zu verringern.« (World Bank 2004, para 157). Entwicklungspolitische Organisationen wie das International Rivers Network (IRN) kritisieren allerdings, dass die Bank dabei eher an die eigenen Investitionsrisiken denkt, »während sie die Risiken für die betroffenen Bevölkerungsgruppen ignoriert.« (IRN 2004) Gleichzeitig kooperiert sie bei diesen Projekten mit ausgeprägt zentralisierten und bürokratischen Institutionen wie der staatlichen Staudammgesellschaft NHPC, die in der Vergangenheit wenig Rücksicht auf betroffene Gruppen genommen und eine ausgeprägte Resistenz gegen Reformen an den Tag gelegt haben. Sie widerspricht damit ihrem eigenen Anspruch, betroffene Bevölkerungsgrup-

Die Politik der Weltbank konzentriert sich auf zwei Säulen: Reformen im Infrastrukturbereich als Voraussetzung für Wirtschaftswachstum durch den privaten Sektor und direkte Maßnahmen zur Verringerung von Armut wie Bildung, Gesundheit und ländliche Entwicklung.

Nach Jahren der Abstinenz will die Weltbank wieder Großstaudämme mitfinanzieren – mit dem Argument, den für Indiens Wirtschaftswachstum notwendigen Energiebedarf zu sichern. Ihre eigenen Umwelt- und Sozialstandards sollen dabei den niedrigeren indischen Standards angepasst werden.

<sup>16</sup>Civil Society Organizations Reject World Bank Country Assistance Strategy, Press Release, August 9, 2004, <http://www.esgindia.org>.

## 32

Hochtrabende Etiketten wie Selbstverantwortung, Selbsthilfe und Subsidiarität verschleiern, dass sich der Staat aus seiner Verantwortung verabschiedet. Für die Weltbank als Geldinstitut hingegen gelten die Wasserprojekte als großes Geschäft.

pen an der Entwicklung und Umsetzung von Projekten zu beteiligen. Zudem werden voraussichtlich nicht die ländlichen Gebiete, sondern die Städte von einer besseren Wasser- und Stromversorgung profitieren.

Mit ihrer neuen Politik fördert die Weltbank damit eine Zweiteilung im Wassersektor, die sich auch schon als Folge der Privatisierung im städtischen Bereich zeigte. Mit dem nachfrageorientierten Ansatz treibt sie den Rückzug des Staates aus der ländlichen Versorgung voran. Zukünftig soll die Aufrechterhaltung der Versorgung ausschließlich die Aufgabe von Nutzergruppen, lokaler Selbstverwaltung, nichtstaatlichen Organisationen und – wo profitabel – privaten Unternehmen sein. Hochtrabende Etiketten wie Selbstverantwortung, Selbsthilfe und Subsidiarität verschleiern, dass sich der Staat damit aus seiner Verantwortung für eine flächendeckende und sozial gerechte Wasserversorgung verabschiedet.

Die finanziellen Mittel, die dadurch frei werden, sollen in den kommerziell attraktiven Infrastrukturbereich fließen. So plant die indische Regierung unter anderem in der gebirgigen Nordostregion den Bau von 168 Staudämmen, unter Beteiligung der Weltbank, der Asiatischen Entwicklungsbank und anderer internationaler Entwicklungsfinanziers. 26 Projekte sind bereits beschlossen, ohne dass die betroffene Bevölkerung ausreichend informiert oder beteiligt worden wäre. Angesichts der

früheren Erfahrungen mit den negativen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Auswirkungen solcher Großprojekte beginnt sich der Widerstand zu formieren. So trafen sich im August 2004 rund 50 Teilnehmer aus der Region und forderten, dass «ein umfassender demokratischer Prozess zur Vorbedingung für große Staudammprojekte gemacht wird.» (The Assam Tribune, August 24, 2004, <http://www.irm.org>)

Nicht nur die Regierung zieht sich aus der Verantwortung für die Wasserversorgung der ländlichen Bevölkerung zurück. Ein wachsender Teil der Weltbankkredite wird durch die Rückkehr zur Finanzierung großer Infrastrukturprojekte statt für die Armutsminderung für die direkte und indirekte Förderung der Privatwirtschaft aufgewendet. Wie im städtischen Bereich wird die Beteiligung privater Unternehmen vorangetrieben, obwohl ihr Beitrag zur Armutsminderung gering ist: So heißt es im Infrastruktur-Aktionsplan, dass der hohe Investitionsbedarf »voraussichtlich in den meisten Entwicklungsländern öffentlich-private Partnerschaften erzwingen wird.« (World Bank 2003a, 16) Die Bank hat dabei durchaus auch die eigenen wirtschaftlichen Interessen als Geldinstitut im Auge: »Für uns ist das ein großes Geschäft«, erklärte John Briscoe, als er Ende Januar 2003 ankündigte, dass der Anteil der Wasserprojekte am Weltbank-Portfolio innerhalb von drei bis vier Jahren von 16 Prozent (3,2 Milliarden US-Dollar) auf 24 Prozent steigen soll.

## Teil 3. Zusammenfassung und Bewertung

Die Weltbank betont immer wieder, dass die Armutsminderung das oberste Ziel ihrer Politik sei. Das gilt insbesondere auch für die Politik im Wassersektor. 2003, im Internationalen Jahr des Trinkwassers, hat sie mit dem Infrastruktur-Aktionsplan und der Sektorstrategie Wasserressourcen (WRSS) eine Ausweitung ihres Engagements im Wassersektor angekündigt. Sie will so den Anteil der Menschen ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser reduzieren und zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele beitragen. Der neue Slogan der Weltbank für ihre Wasserpolitik lautet »Services for All«, Dienstleistungen für alle. Und auf ihrer Webseite schreibt sie: «Weil Wasser von zentraler Bedeutung für das Leben ist, bemüht sich die Weltbank, ihre Mitgliedsländer bei der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung für die gesamte Bevölkerung zu unterstützen.» Sie erklärt außerdem, dass die Reduzierung von Armut durch die Verbesserung der Versorgung die größte Herausforderung im Wassersektor sei.

Die Bank plant, die Verbesserung des Zugangs zu Trinkwasser nicht allein über die Ausweitung ihrer Finanzierung für den Sektor, sondern vor allem über umfassende Sektorreformen und ein integriertes Management des Wassersektors in den Empfängerländern zu erreichen. Sie sieht sich dabei aufgrund ihrer Position und Erfahrungen als besonders prädestiniert, die Regierungen bei diesen Reformen zu beraten und zu unterstützen. Die Fehlschläge in der Vergangenheit, die durch zahlreiche Berichte der Evaluierungsabteilung OED bestätigt wurden, werden schlichtweg ignoriert.

Kernaspekt der Reformen ist der Rückzug des Staates auf die Gewährleistung von Rahmenbedingungen und Regulierung. Betrieb und Finanzierung sollen so weit wie möglich auf andere Akteure wie private Unternehmen und Nutzergruppen verlagert werden. Ein weiterer, neuer Schwerpunkt der Welt-

bankpolitik ist – im Rahmen ihrer Infrastrukturpolitik – die Rückkehr zur Förderung von Großprojekten im Wassersektor, gerechtfertigt als angeblicher Beitrag zu wirtschaftlichem Wachstum.

Mit den »Dublin-Prinzipien« wurde Anfang der 1990er Jahre die Vorstellung von Wasser als einem Wirtschaftsgut in der internationalen Diskussion verankert. Bis dahin verfolgte angebotsorientierte Ansätze, so die Begründung, hätten sich als finanziell nicht nachhaltig erwiesen und die Armen nicht erreicht. Mit einer Orientierung auf Wasser als kommerziellem Gut und dem damit verbundenen Kostendeckungsprinzip sollten eine bessere Nachhaltigkeit und eine verbesserte Wasserversorgung für die Armen erreicht werden.

Dieser konzeptionelle Paradigmenwechsel schlug sich unter anderem im sog. nachfrageorientierten Ansatz (*Demand-Responsive Approach*, DRA) nieder, der Nachhaltigkeit, Kostendeckung und die Verlagerung von Verantwortung für Finanzierung und Betrieb auf untere Ebenen bringen soll. Wassernutzer sollen die Auswahl, Umsetzung und schließlich die Finanzierung der Versorgung selbst in die Hand nehmen. Die Erwartung: Wasserkosten orientieren sich an der Zahlungsfähigkeit der Kunden, das Bewusstsein von »Ownership« steigt und damit auch die Zahlungsbereitschaft der Nutzer. Die Verbraucher selbst entscheiden über Investitionen und Versorgungssysteme, so die Vorstellung der Weltbank. Das bedeutet einen grundlegenden Rollenwechsel der verschiedenen Akteure einschließlich der Verbraucher, der NGOs, des privaten Sektors, der Regierungen und der Geber. Die Befürworter dieses Ansatzes, darunter insbesondere die Weltbank und ihr WSP, haben die Umsetzung dieses Ansatzes seither in einem breiten Spektrum von Politikmaßnahmen und Strategien vorangetrieben, insbesondere in Asien und Afrika.

<sup>17</sup> Siehe zum Beispiel World Bank 1998; Garn 1998; Arku 2002; Mulenga 2002; ODI 2003.

Angesichts der früheren negativen Erfahrungen mit Großstaudamm-Projekten formiert sich Widerstand. Aktivisten der Region fordern einen umfassenden demokratischen Prozess als Vorbedingung.

Kern der Reformen sind der Rückzug des Staates auf die Gewährleistung von Rahmenbedingungen und Regulierung und eine Rückkehr zur Förderung von Großprojekten im Wassersektor.

### 3.1. Erfahrungen mit dem nachfrageorientierten Ansatz

Grundsätzlich besteht weitgehende Einigung darüber, welche Maßnahmen erforderlich wären, um eine universelle Versorgung mit Trinkwasser und sanitären Einrichtungen, und das heißt insbesondere eine Versorgung bislang unterversorgter marginalisierter Bevölkerungsgruppen, zu erreichen. Demnach müssten

- Entwicklungsstrategien ein deutlich größeres Gewicht auf Trinkwasser und sanitäre Einrichtungen legen als bislang,
- die zivilgesellschaftlichen Gruppen vor Ort bereits ab den ersten Planungsphasen miteinbezogen werden,
- Technologien und Verfahren bezahlbar und sozial und kulturell akzeptabel sein,
- mehr Mittel bereitgestellt werden,
- Capacity-building verstärkt werden,
- Investitionen vorrangig auf die Bedürfnisse armer Bevölkerungsgruppen ausgerichtet sein und
- eine wirksame Regulierung durch den Staat erfolgen.

Dezentralisierung, Partizipation und Subsidiarität sind Prinzipien, die einen Fortschritt darstellen könnten. Der Ansatz der Weltbank aus Kostendeckung und zahlungsfähiger Nachfrage widerspricht jedoch der Umsetzung dieser Kriterien.

Einige dieser Anforderungen, die unter anderem wieder beim UN-Gipfel für nachhaltige Entwicklung (*World Summit on Sustainable Development*, WSSD) im September 2002 in Johannesburg bekräftigt wurden, erfüllt der nachfrageorientierte Ansatz. Dies gilt etwa für die angestrebte Orientierung auf angepasste Technologien und die

Betonung der Notwendigkeit von Capacity-building. Auch Dezentralisierung, Partizipation und Subsidiarität sind Prinzipien, die gegenüber der bisherigen Politik einen Fortschritt darstellen können. Andererseits widerspricht der Ansatz mit seiner Ausrichtung auf Kostendeckung und zahlungsfähige Nachfrage den oben aufgelisteten Kriterien und ihrer Umsetzung grundsätzlich.

Im Gegensatz zu der breiten Diskussion über DRA, insbesondere in der internationalen Entwicklungspolitik<sup>17</sup>, gibt es bislang wenig Erfahrungen mit der Umsetzung des Ansatzes. Sie stützen sich vor allem auf eine Reihe von Pilotprojekten – neben Indien und Sri Lanka auch in Ghana und Südafrika – die allerdings nur bedingt aussagekräftig sind, da sie vielfach »donor driven« und mit erheblichen Finanzmitteln ausgestattet waren. Erst recht gibt es keine Erfahrungen mit einer flächendeckenden Umstrukturierung nationaler Wasserpolitik im ländlichen Raum, also mit dem »wirklichen Leben«. Doch trotz zahlreicher offener Fragen und ungeklärter Probleme drängen Weltbank und andere internationale Entwicklungsfinanziers darauf, den Ansatz flächendeckend auszuweiten, und machen seine Umsetzung zunehmend zu einer Voraussetzung für weitere Finanzierungszusagen für den Wassersektor.

Erfahrungen mit den Pilotprojekten zeigen, dass kurzfristig durchaus partielle Verbesserungen erreicht wer-

#### Box 14: Lokale Eliten dominieren Wassernutzergruppen

In der landwirtschaftlichen Wassernutzergruppe in Haresamudram, einem Dorf in einem von der Weltbank unterstützten Projekt in der Nähe der Stadt Anantapur im indischen Bundesstaat Andhra Pradesh, findet sich keine einzige Frau. Alle männlichen Mitglieder der Gruppe gehören einer der beiden oberen Kasten an, sie alle sind Landbesitzer. Sie verwalten gemeinsam einen »tank«, ein kleines Staubecken, und das dazugehörige Bewässerungssystem. Das Wasser wird jedoch nicht nur von ihnen für die Bewässerung ihrer Felder genutzt, sondern auch von Angehörigen anderer Kasten, von Frauen, die das Wasser zum Waschen ihrer Kleidung benutzen und von Färbern, Wäschern und Fischern, für die das Wasser die wirtschaftliche Lebensgrundlage darstellt. All diese Gruppen haben keine Mitsprachemöglichkeit in der Wassernutzergruppe und somit keinen Einfluss auf Entscheidungen bezüglich des Reservoirs und des Wassers. Sie bleiben abhängig von den dominanten Gruppen und können nie sicher sein, ob sie auch weiterhin das Wasser nutzen können.

Quelle: Persönliches Gespräch mit Sudakar Reddy, Haresamudram, 20.11.2003.

**Box 15: Zahlungsbereitschaft?**

Damenti, eine dreißigjährige Studentin aus Ganeshapuram im Nordosten von Sri Lanka, erzählt, dass sie täglich zu einem 300 Meter entfernten Haus geht, um Trinkwasser für ihre sechsköpfige Familie zu holen. Sie trägt zu den Kosten des Wasseranschlusses der befreundeten Familie bei, drei Familien teilen sich die Monatsrechnung. Dieses Wasser benützt sie hauptsächlich zum Kochen, die Kleidung wäscht sie mit dem Wasser des Dorfbrunnens, welches nicht die beste Qualität habe, aber für das sie nichts zahlen müsse. Die Verabschiedung des neuen Wassergesetzes, das das Prinzip der Kostendeckung verfolgt, würde sehr wahrscheinlich die Lebenshaltungskosten von Familien wie der von Damenti erhöhen, ohne ihre Lebensqualität zu verbessern.

Quelle: Persönliches Gespräch, Ganeshapuram, 4.11.2003.

den können. So wurden vielfach Wassernutzergruppen gebildet, neue Versorgungssysteme installiert und Nutzungsgebühren eingeführt. Sie zeigen aber auch, dass die Anforderungen an die Umsetzung, besonders hinsichtlich der Finanzierung, an institutionelle Kapazitäten und den politischen Willen ausgesprochen hoch sind (WSP 2001). Und sie zeigen, dass durch unzureichende Partizipation, geringe Kostendeckung und unzulängliche Unterstützung für Capacity-building und »empowerment« die Nachhaltigkeit und die Armutsorientierung in Frage gestellt sind.

**Partizipation**

Die aktuelle Wasserpolitik der Weltbank im ländlichen Bereich entspricht auf den ersten Blick den Forderungen nach mehr Mitsprache. Besonders die Begriffe »partizipativ« und »nachfrageorientiert« legen nahe, dass die Interessen der Bevölkerung im Mittelpunkt stehen.

An der Umsetzung des neuen Konzepts in nationale Wasserpolitik war die Zivilgesellschaft allerdings selten beteiligt. Zudem widersprechen der erhebliche Druck und die vielfältigen Formen der Einflussnahme, mit denen die Weltbankgruppe Regierungen zur Übernahme des neuen Konzepts drängt, dem Prinzip von »Ownership«. Im Gegensatz zu der Ankündigung eines »Bottom up-Ansatzes« erfolgt die Einführung des nachfrageorientierten Ansatzes in der Regel nach wie vor von oben, »top down«. Das ist insofern äußerst problematisch, als die Rahmenbedingungen und die Ausgestaltung von Zuständigkeiten, Anforderungen und Rechten, die durch Re-

gierung und Gesetzgebung formuliert werden, einen wesentlichen Einfluss auf die Erfolgsaussichten des Ansatzes haben werden. So dürften zum Beispiel die hohen Anforderungen, die im neuen Wassergesetz von Sri Lanka für die Vergabe von Betreiberlizenzen formuliert werden, lokale Nutzergruppen oder Selbstverwaltungsinstitutionen erheblich benachteiligen, wenn nicht völlig ausschließen.

Auch die Partizipation bei der Umsetzung selbst ist meist sowohl quantitativ als auch qualitativ unzureichend. Jasveen Jairath, Direktorin des South Asian Consortium for Interdisciplinary Water Resources Studies, hat partizipative, nachfrageorientierte Wasserprojekte verschiedener Träger im landwirtschaftlichen Bereich im indischen Bundesstaat Andhra Pradesh untersucht. Sie stellte fest, dass die Partizipation der Bevölkerung, wenn sie von der Weltbank initiiert wird, selten von Dauer ist: Anfangs interessierten sich auch die wirtschaftlich schwächer gestellten Personen für die Projekte. Doch sobald deutlich werde, dass keine finanziellen Zuwendungen zu erwarten seien, sondern im Gegenteil von ihnen selbst finanzielle Beiträge erwartet werden, würden sie sich zurückziehen. »Die schwächsten Mitglieder der Gemeinschaft haben keinerlei Kontrolle in diesen Systemen und verlieren in kürzester Zeit das Interesse,« sagt Jasveen Jairath.<sup>18</sup>

Die Folge: Der Ausbau der Versorgung geht vielfach an den Bevölkerungsgruppen vorbei, die bislang aufgrund ihrer Marginalisierung unterversorgt sind. Bestätigt wird dieses gravierende Manko unter anderem in der stichprobenartigen Auswertung (»ra-

Die hohen Anforderungen bei der Vergabe von Betreiberlizenzen dürften lokale Nutzergruppen erheblich benachteiligen oder gar völlig ausschließen.

<sup>18</sup> Persönliches Gespräch, Hyderabad, 14.11.2003.

**Box 16: Auf sich allein gestellt**

Die Mitglieder der Wassernutzergruppe in Haresamudram, Andhra Pradesh, die seit nunmehr drei Jahren ihren Stausee selbst verwalten, antworten auf die Frage, ob sie in der Lage seien, die Reparaturkosten und die anderen anfallenden Kosten zu übernehmen: »Wenn uns die Regierung nicht unterstützen würde, könnten wir den Damm und den See nicht instand halten.« Die Männer der Wassernutzergruppe meinen, dass ein Rückzug des Staates aus der Trinkwasserversorgung »sehr schwierig« für ihr Dorf werde. Momentan würden die öffentlich zugänglichen Handpumpen noch von der Verwaltung des Ortes oder des Distriktes in Stand gehalten. Wenn es Probleme gebe, könne man sich an die relevanten Stellen wenden und mit Unterstützung rechnen. Mit der Reform des Wassersektors in Indien wird die Bevölkerung jedoch keine Möglichkeit mehr haben, sich bei Problemen an die Verwaltung zu wenden.

Quelle: Persönliches Gespräch, Haresamudram, 20.11.2003.

pid review«) indischer Pilotprojekte durch das WSP Südasien, wenn auch in einer eher diplomatisch formulierten Feststellung: »Es fehlten durchdachte und transparente Kriterien für die Auswahl und die Reihenfolge, in der verschiedene Wohngebiete einbezogen wurden.« (WSP 2002)

**Kostendeckung**

Bereits jetzt wird verbreitet für den Zugang zu Wasser hoher Qualität ein Preis gezahlt – und sei es für den Strom für die Wasserpumpe – während der Zugang zu Wasser schlechterer Qualität vielfach kostenfrei ist. So hat der Großteil der ländlichen Bevölkerung Sri Lankas Zugang zu zwei verschiedenen Arten der Wasserversorgung. Eine Quelle, sei es der Brunnen im eigenen Garten oder eine Wasserleitung im Haus oder auf der Straße, versorgt die Menschen mit Wasser gehobener Qualität, das sie zum Kochen und Trinken verwenden. Wasser schlechterer Qualität, von einem kleinen Fluss, einem öffentlichen Brunnen, einem Wasser auffangbecken oder einem kleinen See, wird für den Hausputz, die Bewässerung des Gemüsegartens und das Waschen von Kleidung benutzt

Das unterstreicht die vielfach belegte Bereitschaft der meisten Verbraucher, für eine verlässliche, sichere Versorgung auch angemessen zu zahlen. Allerdings gibt es dabei erhebliche Unterschiede, die teils kulturelle, teils sozioökonomische Gründe haben. So sind viele Haushalte kaum in der Lage, einen Beitrag zu den Investitionskosten oder – über den laufenden Betrieb hinaus – zur Instandhaltung zu zahlen. In den wenig-

ten Pilotprojekten wurde daher die angestrebte Kostendeckung auch nur annähernd erreicht. Damit steht die langfristige wirtschaftliche Nachhaltigkeit in Frage, Versorgungsprobleme werden lediglich in die Zukunft verschoben. Das gilt erst recht, wenn – wie von der Weltbank gefordert – staatliche Subventionen für Strom abgebaut werden und damit die Preise steigen.

Zudem haben sanitäre Einrichtungen eine weitaus geringere Priorität und damit »Nachfrage« als die Versorgung mit Trinkwasser. Daher liegt auch in ländlichen Gebieten und bei nachfrageorientierten Projekten – ähnlich wie in den Städten – ein weitaus geringeres Gewicht auf der Ausweitung der sanitären Versorgung, obwohl es sich hierbei um die Achillesferse der Wasserversorgung handelt, da bei unzureichenden sanitären Verhältnissen Trinkwasserquellen verunreinigt und damit Fortschritte wieder zunichte gemacht werden.

Finanzielle Nachhaltigkeit durch Kostendeckung und Armutsminderungsziele miteinander zu vereinbaren ist ein Spagat, der unter Bedingungen weit verbreiteter Armut insbesondere in den ländlichen und peri-urbanen Gebieten schlichtweg nicht möglich ist. So weist Frank Arku in seiner Studie über DRA-Projekte in Afrika südlich der Sahara darauf hin, dass viele Haushalte entweder Wasser- oder Schulgeld, aber nicht beides bezahlen können (Arku, o.J.). Selbst Staffeltarife und tarifliche Quersubventionierungen haben sich in städtischen Privatisierungsprojekten als unzureichend erwiesen.

In wohlhabenderen Regionen oder durch eine Subventionierung können

Kostendeckung und Armutsminderungsziele miteinander zu vereinbaren ist ein Spagat, der unter den Bedingungen weit verbreiteter Armut insbesondere in ländlichen und peri-urbanen Gebieten unmöglich bleibt.

die Kommerzialisierung des ländlichen Wassersektors und die Kostendeckung gleichzeitig privaten Unternehmen den Einstieg erleichtern. Sie können sich vor allem als Produzenten – etwa durch die Lizenzierung – den Zugang zur Ressource exklusiv sichern. Aktivisten in Sri Lanka und anderen Ländern sehen aus diesem Grund eine Gefahr in der Übergabe der Verantwortlichkeiten für die Wasserversorgung an lokale Gruppen. Dies sei ein erster Schritt hin zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen.

### »empowerment«

Der nachfrageorientierte Ansatz stellt erhebliche Anforderungen an die kommunalen Gruppen, was die Organisation, Mobilisierung der Nutzer, Einbeziehung aller gesellschaftlichen Gruppen, die Finanzverwaltung, das Management und die Instandhaltung betrifft. Sowohl die Regeln in Sri Lanka, eine Lizenz für ein Versorgungsgebiet zu erhalten, als auch die Swajldhara-Richtlinien in Indien wurden ohne Partizipation der Bevölkerung entwickelt. Sie sind komplex und bürokratisch und oftmals den lokalen sozioökonomischen Gegebenheiten nicht angemessen. Es ist daher zu erwarten, dass viele Gemeinschaften nicht willens und in der Lage sind, ein weiteres von den Gebern gefordertes Gremium, nämlich ein Wassernutzerkomitee, zu gründen und die Bedingungen zu erfüllen, die die Geber ihnen stellen.

Der Aufbau funktionierender Wasserkomitees ist zudem in der Regel ein langfristiger, schwieriger und politisch sensibler Lern- und Diskussionsprozess, der sich mit einem zeitlich begrenzten Projektansatz, wie ihn etwa die Weltbank verfolgt, nur schlecht verträgt. »Erste Untersuchungen zeigen, dass die Bank selbst ihre internen Prozesse nicht an die wachsende Komplexität dieser Programme angepasst hat

und dass es an Kontinuität und langfristigem Engagement mangelt«, stellt auch die Evaluierungsabteilung fest.

Die Erfahrungen zeigen denn auch, dass die Umsetzung des nachfrageorientierten Ansatzes vielfach gar nicht ernsthaft vorangetrieben wurde. »Capacity-building hat nicht die notwendige Unterstützung erhalten«, stellt zum Beispiel WSP Südasien fest (WSP 2002). Vernachlässigt wurden auch die Aufklärung und die Bewusstseinsbildung der Bevölkerung, die notwendig wären, »um die Rolle politisch motivierter Entscheidungen über die Verteilung von Ressourcen zu verringern.« (ebd.) Zwar sind in Indien mit der Entwicklung lokaler Selbstverwaltungsorganisationen (Panchayati Raj Institutions, PRI), in die die Nutzergruppen integriert werden können, in den letzten Jahren vergleichsweise günstige Voraussetzungen für eine selbstbestimmtere ländliche Entwicklung geschaffen worden. Doch auch hier wurde in den wenigsten Fällen die Rolle der Panchayati Raj-Institutionen ausreichend gestärkt, um die Umsetzung des – nachfrageorientierten – Sektorreformprogramms voranzutreiben (WSP 2002). Noch viel schwieriger wird die Verwirklichung des Ansatz in anderen Ländern mit weniger entwickelten Selbstverwaltungsstrukturen wie zum Beispiel in Afrika.

In der Realität zu erwarten sind daher mehr oder minder zufällig gebildete Nutzergruppen, in denen Sonderinteressen dominieren und die nicht in der Lage sind, informierte und gemeinschaftlich getragene Entscheidungen zu fällen. Damit dürfte sich gegenüber der bisherigen Situation nur wenig ändern. Erste Auswertungen der Gemeinschafts- und nachfrageorientierten Projekte der Weltbank zeigen, dass sie »verglichen mit anderen Programmen keine deutlich besseren Entwicklungsergebnisse gebracht haben.« (OED 2003b, 33)

*»Die Weltbank ist so versessen auf den »community«-Ansatz, weil dieser den Privaten die Übernahme des Wassersektors erleichtern wird.« (Suranjan Kodtuwakku, Direktor des Green Movement Sri Lanka, persönliches Gespräch, 10.11.2003)*

Der Aufbau funktionierender Wasserkomitees ist in der Regel ein langfristiger, mit dem zeitlich begrenzten Projektansatz der Weltbank unvereinbarer Prozess.

**Box 17: Wasser-Herren**

Herr Kistappa von der Rural Integrated Development Society in Anantapur, Andhra Pradesh, erzählt, dass der Stausee im seinem Dorf früher der Dorfgemeinschaft gehört habe. Die Gemeinschaft habe jemanden angestellt, der die Verteilung organisiert habe. Kleinere Reparaturarbeiten habe man selber gemacht, bei teureren Arbeiten habe man die Distriktverwaltung um Hilfe gebeten. Jeder im Dorf, so versichert er, habe einen Anspruch auf Wasser gehabt und musste nichts dafür bezahlen. Seit einigen Jahren gehöre der Stausee jedoch einer Wassernutzergruppe. Nun gebe es eine formale Mitgliedschaft, die etwas kostet. Heute wird Menschen, die nicht Mitglieder der Gruppe sind, der Zugang zum Wasser verwehrt. Kistappas Resümee: »Mit dem neuen System haben die Reichen mehr zu sagen und können ihre Äcker besser bewässern als andere.«

Quelle: Persönliches Gespräch, Anantapur, 19.11.2003.

**3.2. Illusion Verbrauchermacht**

Es wäre falsch, nur den öffentlichen Versorgungsinstitutionen die Schuld für die unzureichende Versorgung anzulasten. Im Gegenteil: Laut UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (*Commission on Sustainable Development*, CSD) war gerade die Erhöhung staatlicher Investitionen eine der Hauptursachen für die Verbesserungen in der Vergangenheit. So schreibt die Kommission zum Beispiel die Verdreifachung des Zugangs zu sauberem Trinkwasser in Indien in der Zeit zwischen 1980 und 2000 hauptsächlich den gesteigerten öffentlichen Ausgaben für den Sektor zu. »Ein starker politischer Wille, der sich in der Ausweitung der öffentlichen Ausgaben für den Sektor ausgedrückt hat (...), war eine der Hauptursachen des Erfolgs (UN E/CN.17/2004/4, Box 3)«.

Die Erhöhung der staatlichen Investitionen war laut UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung eine der Hauptursachen für Verbesserungen in der Wasserversorgung.

Dagegenspielen vielfältige (lokal-)politische, sozioökonomische, geschlechtsspezifische, religiöse und kulturelle Voraussetzungen oft eine entscheidende Rolle beim Zugang zu Wasser und den Investitionsentscheidungen auf der lokalen Ebene, und haben einen erheblichen Einfluss auf Erfolg oder Misserfolg von Investitionen und Entwicklungsprojekten.

So verläuft die Wasserverteilung vielfach entlang von Macht- und Einflussverhältnissen. Auch wenn Wasser traditionell noch »der Gemeinschaft« gehört, ist es doch längst in vielen Regionen qua wirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Macht privatisiert. So haben zum Beispiel in Dürrezeiten in

Andhra Pradesh diejenigen am längsten Zugang zu Wasser, die die tiefsten Brunnen haben. Das sind meist die ökonomisch besser gestellten Bevölkerungsgruppen, weil sich andere die tieferen Grabungen oder die Tiefbrunnenpumpen nicht leisten können.

Die Mitglieder der niedrigsten Kaste in Indien, die Dalits, die »Unberührbaren«, hatten früher gar keinen Zugang zu öffentlichen Trinkwasserbrunnen, da die Tradition besagt, dass sie die Wasserquellen rituell verunreinigen würden. Bevor der Staat teilweise dazu überging, Brunnen nur für Dalits zu bauen, mussten sie darauf warten, dass »höherkastige« Personen ihnen Wasser gaben. Auch wenn sie sich inzwischen mit Hilfe von NGOs in vielen Dörfern einen gleichberechtigten Zugang erkämpft haben, kommt es immer wieder zu Konflikten und ihre Versorgung mit Trinkwasser bleibt prekär.

Individuelle Haushalte haben oft andere Anforderungen und Wünsche an ein Wasserversorgungssystem als die »Community«. Nutzergruppen und Mehrheitsentscheidungen können daher, besonders in stark heterogenen Gemeinschaften, kontraproduktiv sein, weil sie Konzepte durchsetzen, die von vielen nicht mitgetragen werden (können). Es müsste daher sichergestellt werden, dass die Entscheidungen nicht nur von den dominanten Gruppen und Eliten gefällt werden.

Machtasymmetrie, Dominanz und ökonomische Ungleichheit, die sowohl die Verfügung über die Ressource selbst

als auch die Entscheidungsprozesse bestimmen, bleiben im nachfrageorientierten Ansatz allerdings weitgehend ausgeblendet. Das wird besonders problematisch, wenn – wie in Sri Lanka – Lizenzen für die Nutzung vergeben werden. Ebenso problematisch ist die Vorstellung der Weltbank, die Wasser-Verteilung zukünftig stärker über sog. Wassermärkte, also über Angebot und kaufkräftige Nachfrage, zu regulieren. Da in den meisten Fällen staatliche Regulierung schwach ist oder gänzlich fehlt, verzerren solche Mechanismen die Vormacht dominanter Gruppen im Wassersektor weiter zu ihren Gunsten.

Anstatt die Versorgung zu verbessern und sicherzustellen, droht der nachfrageorientierte Ansatz daher, Konflikte zu verstärken und wirtschaftliche und gesellschaftliche Gegensätze zu vergrößern. Nachfrageorientierung und Kostendeckung können den Hindernissen, mit denen marginalisierte Bevölkerungsschichten aufgrund ihrer Kasten- oder Religionszugehörigkeit, ihrer wirtschaftlichen und politischen Stellung oder ihres Geschlechts täglich konfrontiert sind, nichts entgegensetzen. Sie enthalten keinerlei Instrumente, die eine entscheidungswirksame Integration dieser Gruppen in Entscheidungsprozesse bezüglich von Wasserfragen ermöglichen oder einen Zugang zu Wasser garantieren würden. Frank Arku kommt in seiner Studie über DRA-Projekte in Afrika denn auch zu dem Ergebnis: »Die sozioökonomischen Voraussetzungen in den meisten ländlichen Gebieten machen ihre Umsetzung schwierig, wenn nicht unmöglich.« (Arku, o.J., 1)

Auch Rajindra de Ariyabandu, Direktor beim Water Resources Secretariat in Colombo, Sri Lanka, hält im Kontext einer Untersuchung über die Auswirkungen des nachfrageorientierten Ansatzes auf die Wasserversorgung in Sri Lanka fest, dass es mit diesem Ansatz besonders schwer sei, die mar-

ginalisierten Bevölkerungsgruppen innerhalb von Dörfern und damit das erklärte Ziel der Regierung, der gesamten Bevölkerung der Insel bis 2025 den Zugang zu Trinkwasser zu sichern, zu erreichen (Ariyabandu 2004).

Dabei handelt es sich um ein grundsätzliches Problem. Da im nachfrageorientierten Ansatz der Zugang zu Wasser über die Kaufkraft geregelt wird, ist die Marginalisierung des wirtschaftlich schwächsten Teils der Bevölkerung vorprogrammiert. Ein nachfrageorientiertes System wird die Nachfrage derjenigen, die von politischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten abgeschnitten sind, nicht befriedigen können. Die Interessen der Armen als Konsumenten sind ökonomisch irrelevant, als Marktteilnehmer sind sie bedeutungslos. Der Zugang zu sauberem Trinkwasser für die armen Bevölkerungsgruppen kann nicht durch die Kaufkraft und die »Selbstregulierung des Marktes« gesichert werden. »Es macht keinen Sinn, die Nachfrage einer Person für ein Gut zur Orientierung zu machen, wenn diese Person weder das Geld noch die Ressourcen hat, ihre Nachfrage zu befriedigen.« (Mulenga 2002, 12)

Trotzdem soll der nachfrageorientierte Ansatz nach dem Willen der Weltbank flächendeckend verwirklicht werden. Nach der Verabschiedung der Swajaldhara-Leitlinien in Indien bekommen nur noch die Dörfer öffentliche Mittel für neue Wassersysteme, die sich bereit erklären, diesen Ansatz zu übernehmen. Das könnte nicht nur dazu führen, dass ärmere Dörfer und Bevölkerungsgruppen keine staatlichen Mittel mehr erhalten, weil sie nicht in der Lage sind, ihren Investitionsanteil und die Kosten für Betrieb und Instandhaltung aus eigener Tasche zu finanzieren. Zugleich werden andere, alternative Ansätze, die etwa durch lokale Gruppen oder nichtstaatliche Organisationen entwickelt werden, dadurch verdrängt.

Die Mechanismen der Lizenzvergabe und einer Marktregulierung verstärken die Vormacht dominanter Gruppen oft weiter.

Da der Zugang zu Wasser im nachfrageorientierten Ansatz über die Kaufkraft geregelt wird, ist die Marginalisierung des wirtschaftlich schwächsten Teils der Bevölkerung vorprogrammiert. Trotzdem soll der nachfrageorientierte Ansatz nach dem Willen der Weltbank flächendeckend verwirklicht werden.

### 3.3. Selbsthilfe und Risikobereitschaft

Die von der Weltbank propagierten und unter Hochdruck umgesetzten Reformen im Wassersektor führen zum schrittweisen Rückzug des Staates aus der Bereitstellung von Dienstleistungen. Es handelt sich also um eine Aufkündigung der Wechselbeziehung zwischen Bürger und Staat in diesem Sektor. Der Staat stellt nur noch die Rahmenbedingungen bereit und finanziert – voraussichtlich in abnehmendem Umfang – die unmittelbare Versorgungs-Infrastruktur, während andere Akteure – private Unternehmen, Verbraucher, Nutzergruppen – zunehmend die Verantwortung für die Finanzierung und das Funktionieren des Betriebs übernehmen sollen. Diese Ansätze muten wie eine Weiterentwicklung der Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank an. Nachdem die Finanzinstitutionen in den 1980er und 1990er Jahren die Reduzierung der Rolle des Zentralverwaltungsstaats und den Ausverkauf der lukrativen Industrien an transnationale Konzerne vorangetrieben haben, tragen sie nun dazu bei, die Regierungen vom direkten Engagement in problematischen und wenig lukrativen Dienstleistungssektoren wie der ländlichen Versorgung mit Wasser und sanitären Einrichtungen zu entbinden.

Gleichzeitig zieht sich als doppelter roter Faden durch alle neueren Politikpapiere und Äußerungen der Weltbank die Forderung nach einer Ausweitung der Beteiligung der Privatwirtschaft im gesamten Wassersektor sowie die Rückkehr zum Ausbau großer Infrastrukturprojekte, einschließlich großer Staudämme, die trotz »hoher Risiken« angeblich auch »großen Nutzen« für das Wirtschaftswachstum und damit für die Verringerung der Armut bringen würden. Mit der Renaissance der Großstaudämme ignoriert die Weltbank wesentliche Empfehlungen der – von ihr selbst unterstützten – Weltstaudamm-Kommission. In deren im November 2000 vorgelegten Abschlussbericht formulierte die Kommission Kriterien für Entscheidungsprozesse im Energie- und Wassersektor, die auf Grundwerten wie Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit, partizipativer

Entscheidungsfindung und Rechenschaftspflicht beruhen.

In der wiederentdeckten Begeisterung für große Infrastrukturprojekte treffen sich die Interessen der meisten Regierungen und der Weltbankgruppe. Zur Finanzierung dieser Politik dienen die öffentlichen Mittel, die durch den Rückzug des Staates aus der unmittelbaren Versorgung und der Instandhaltung bestehender Systeme, die zukünftig in der Verantwortung der Nutzer liegen soll, frei werden. Gleichzeitig entwickelt die Weltbank zunehmend Instrumentarien, um die Investitionsbedingungen für private Unternehmen zu verbessern, etwa durch die sog. ergebnisorientierte Hilfe (*Output-based Aid*, OBA), und wirtschaftliche und finanzielle Risiken, etwa durch Wechselkursschwankungen, abzufedern.

So sieht es denn auch nur auf den ersten Blick so aus, als hätte die Weltbank aus dem Scheitern der Privatisierungsstrategie im städtischen Sektor gelernt und mit der Förderung von »community-driven« Entwicklungskonzepten, Partizipation und selbstbestimmten, angepassten Versorgungskonzepten im Rahmen des nachfrageorientierten Ansatzes eine grundlegende Wende ihrer Wasserpolitik vollzogen. Stattdessen fördert sie jetzt für den gesamten Sektor eine Zerteilung, die sich bereits im städtischen Wassersektor abzeichnete: Für Versorgungsbereiche, die privatwirtschaftlich nicht lukrativ sind, wie die städtischen Squatter-Siedlungen oder die ländlichen Regionen, werden Selbsthilfe-Lösungen umgesetzt, bei denen die Nutzer weitgehend auf sich selbst gestellt sind – verbrämt mit Etiketten wie Selbstverantwortung, Empowerment, usw. Gleichzeitig konzentriert sich die staatliche, öffentliche Unterstützung auf jene Bereiche, die privatwirtschaftlich potenziell attraktiv sind und in denen durch entsprechend gestaltete Rahmenbedingungen und Finanzierungsmodelle die Investitionsbedingungen verbessert werden.

Statt eines Entwicklungsansatzes, der auf Armutsminderung fokussiert, stehen damit im Zentrum der Weltbankpolitik nach wie vor Kommerzia-

Für Versorgungsbereiche, die wirtschaftlich nicht lukrativ sind, wie die städtischen Squatter-Siedlungen oder ländliche Regionen, werden Selbsthilfe-Lösungen umgesetzt. Die staatliche Unterstützung konzentriert sich hingegen auf wirtschaftlich potenziell attraktive Bereiche.

lisierung, Privatisierung und Marktorientierung – Kriterien, auf die mit den neuen Strategiekonzepten zunehmend der gesamte Wassersektor ausgerichtet werden soll, vom Ressourcenmanagement über die Bewässerungslandwirtschaft bis hin zur Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung.

Die Weltbank bekräftigt zwar immer wieder ihre Unterstützung für die international vereinbarten Entwicklungsziele, den Anteil der Menschen ohne Zugang zu Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Aber die vorherrschenden Instrumente und Politiken der Weltbank widersprechen diesem Bekenntnis und den Erfordernissen an die Bereitstellung von Versorgungssystemen für die Armen durch die Regierungen. Die Weltbank propagiert für den Wassersektor die Einschränkung der staatlichen Pflichten und die Erweiterung der finanziellen Verantwortlichkeiten der Bevölkerung. Es bleibt aber unklar, wie diese Reformen zu einer Verbesserung des Wasserzugangs der ärmeren Bevölkerungsschichten beitragen können. Wenn die Wasserpolitik der Weltbank kohärent mit dem Ziel der Armutsbekämpfung wäre, müssten Maßnahmen zur Überwindung von Ausgrenzung und Not der Armen im Vordergrund ihrer Politik stehen, und

nicht die Zahlungsfähigkeit der Armen. Die Risiken der neuen Politik tragen denn auch in Wirklichkeit die Verbraucher, insbesondere aus den einkommensschwachen, marginalisierten Bevölkerungsgruppen – nämlich die Risiken, auch weiterhin ohne ausreichende Versorgung leben zu müssen oder einen erheblich größeren Teil ihrer Einkünfte für Versorgungsdienstleistungen ausgeben zu müssen.

Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass mit der Renaissance großer Infrastrukturprojekte als angeblich tragender Säule einer privatwirtschaftlich orientierten Wachstumsstrategie wie in der Vergangenheit die Zerstörung der Lebensgrundlage indigener und armer Bevölkerungsschichten in Kauf genommen wird, um die Strom- und Wasserversorgung der Industrie, der städtischen Mittelschicht und der kommerziellen Bewässerungslandwirtschaft zu verbessern. Peter Bosshard, Direktor des International Rivers Network (IRN), schätzt das wiedergewonnene Interesse der Weltbank an der Finanzierung von Infrastrukturvorhaben denn auch äußerst kritisch ein: »Der Kurswechsel der Weltbank wird vermehrt Konflikte und Blockaden auslösen, aber die Energie- und Wasserprobleme armer Bevölkerungsschichten nicht lösen.« (Bosshard 2004)

### 3.4. Plädoyer für eine andere Wasserpolitik der Weltbank

In wesentlichen Teilen widerspricht die neue Wasserpolitik der Weltbank dem Partizipationsangebot, das sie ständig verkündet. Zivilgesellschaftliche Gruppen konnten bestenfalls im Endstadium und nur unter großem Zeitdruck dazu Stellung nehmen. Ihr Einfluss blieb gering. Darüber hinaus widerspricht sie wesentlichen Prinzipien und Anforderungen, wie sie etwa in den Empfehlungen der Weltstaudamm-Kommission einvernehmlich formuliert wurden. Wichtige entwicklungs-politische Organisationen wie das International Rivers Network und das Citizens Network on Essential Services haben sich daher heftig gegen die Verabschiedung der Sektorstrategie Was-

serressourcen im Jahr 2003 gewehrt – vergeblich.

Die Wasserstrategie der Weltbank basiert auf der Annahme, dass die Wasserkonsumenten machtvolle Akteure sind. Doch wirtschaftlich und sozial marginalisierte Bevölkerungsgruppen besitzen in der Regel auch als Konsumenten oder Nutzer keine Macht. Dies zeigen die Erfahrungen mit dem nachfrageorientierten Ansatz in Indien und Sri Lanka. Deshalb können Konzepte, die die Armen erreichen sollen, nicht allein marktbezogen sein. Das geht auch aus verschiedenen Analysen und Evaluierungen der Weltbank selbst, beziehungsweise ihrer Evaluierungsabteilung OED, hervor. Vor diesem Hinter-

Konzepte, die die Armen erreichen sollen, können nicht allein marktbezogen sein. Deshalb ist es nicht akzeptabel, dass die Weltbank mit ihrer Wassersektorpolitik nun auch die ländlichen Bereiche voll kommerzialisieren will.

### Box 18: Kriterien für eine armenorientierte Wasserpolitik der Weltbank<sup>19</sup>

- Die Verwirklichung des Menschenrechts auf Wasser, in Zusammenarbeit mit den Trägern öffentlicher Verantwortung in den Empfängerländern, sollte der Ausgangspunkt der Weltbank-Politik sein. Dabei sollten die Gewährleistung des Zugangs, die gerechte Verteilung und der nachhaltige Ressourcenschutz im Zentrum stehen.
- Die Weltbank sollte veranlassen, dass sämtliche Reformen des Wassersektors, an denen sie beteiligt ist oder die sie initiiert, rechtzeitig in der Öffentlichkeit diskutiert werden.
- Die Weltbank sollte zusammen mit Regierungen, der Zivilgesellschaft, Vertretern lokaler Organisationen und Rechtsexperten ein Konzept über ihre künftige Rolle bei der Umsetzung des Menschenrechts auf Wasser definieren.
- Die Weltbank sollte Abstand von rein marktgestützten Systemen der Wasserversorgung nehmen, da es die Macht einflussreicher gesellschaftlicher Kräfte und privater Unternehmen über die Verteilung und den Zugang zu Wasser stärkt und den Einfluss marginalisierter Bevölkerungsgruppen schwächt.
- Die Bedeutung demokratisch gewählter öffentlicher Institutionen im Wassersektor sollte gestärkt statt weiter geschwächt werden.
- Die Weltbank sollte Staaten und Regierung weiterhin direkt bei der Bereitstellung von Dienstleistungen unterstützen.

Die Weltbank sollte Wasser, wie im Rechtskommentar der Vereinten Nationen dargelegt, als ein Menschenrecht betrachten. Dies kann individuelle Gebühren ebenso einschließen wie etwa Subventionen, schließt jedoch aus, dass öffentliche Verantwortung durch individuelle Zahlungsfähigkeit ersetzt wird.

grund ist es weder verständlich noch akzeptabel, dass die Weltbank mit ihrer Wassersektorpolitik nicht nur weiter macht wie bisher, sondern nach den Metropolen nun auch die ländlichen Bereiche des Südens voll kommerzialisieren will.

Stattdessen sollte die Weltbank den neuesten Diskussionsstand aufnehmen, wie er sich unter anderem im ECO-SOC-Rechtskommentar zum Menschenrecht auf Wasser widerspiegelt (siehe Box 4). Demnach ist die Wasserversorgung eine Angelegenheit öffentlicher Verantwortung. Deshalb reicht es nicht, wenn der Staat nur als Regulierer fungiert. Vielmehr muss er seine Verantwortung auch als Gewährleister der Daseinsvorsorge übernehmen und seinen Verpflichtungen vor allem gegenüber den schwächsten Bevölkerungsgruppen nachkommen. Das Konzept der Kostendeckung kann in diesem Zusammenhang nicht auf die individuelle Gebührenleistung reduziert werden, sondern sollte regeln, wie eine Gesellschaft als Ganze die Mittel dafür

<sup>19</sup> Die hier aufgeführten Empfehlungen schließen an die Ergebnisse dieser Studie an und speisen sich aus Dokumenten und Deklarationen von Wasseraktivisten aus Sri Lanka und Indien. Unter anderem seien hier das Memorandum der *Alliance for Protection of Natural Resources and Human Rights*, Sri Lanka, von Dezember 2003 und die Erklärung der *People's World Water Movement*, Indien, Januar 2004, genannt.

aufbringt, um allen Bürgern Zugang zu einer ausreichenden Versorgung zu gewährleisten. Das kann individuelle Gebühren genauso umfassen wie Steuererleichterungen und Subventionen. Jedoch schließt das Menschenrechtsgebot aus, dass die öffentliche Verantwortung durch die individuelle Zahlungsfähigkeit ersetzt wird.

Solange diese grundsätzlichen Anforderungen nicht erfüllt werden, reichen einzelne positive Ansätze im Weltbankkonzept nicht aus. So ist zum Beispiel die Dezentralisierung nur dann erfolgversprechend, wenn sie von einem substanziellen Ressourcentransfer auf die subsidiäre Ebenen begleitet wird, der ermöglicht, dass die öffentliche Verantwortung im Wasserbereich durch Verbrauchergruppen oder lokale Organisationen und Institutionen wahrgenommen werden kann.

Auf die Partizipation angewendet bedeutet die staatliche Verpflichtung zur universellen und flächendeckenden Versorgung mit Wasser, dass jegliches Partizipationskonzept daran gemessen werden muss, inwieweit es die politisch und wirtschaftlich von Entscheidungen und vom Markt Ausgeschlossenen effektiv einbezieht.

Letztendlich ist tatsächlich ein Paradigmenwechsel bei der Weltbank erforderlich, aber ein anderer, als ihn die Bank proklamiert: Anstatt die Po-

litik auf die Vorstellung von Wasser als einem Wirtschaftsgut oder einer Ware auszurichten und den Abbau und Rückzug öffentlicher Verantwortung zu fordern und voranzutreiben, sollte die Weltbank ihre Unterstützung darauf konzentrieren, dass die öffentlichen Aufgaben besser und effizienter wahrgenommen werden, und dass sie von denen bezahlt werden, die es sich wirtschaftlich leisten können

## Literaturverzeichnis

- Alexander, Nancy, 2002: Who Governs Water Resources in Developing Countries? A Critique of the World Bank's Approach to Water Resources Management, Maryland (Citizens Network on Essential Services, CNES). [http://www.servicesforall.org/html/news\\_notices/summer2002/summer\\_2002\\_1.shtml](http://www.servicesforall.org/html/news_notices/summer2002/summer_2002_1.shtml)
- Alexander, Nancy, 2003: The Expansion of the World Bank Group's Infrastructure Agenda, Maryland (Citizens Network on Essential Services, CNES). [http://www.servicesforall.org/html/otherpubs/Expansion\\_WB.shtml](http://www.servicesforall.org/html/otherpubs/Expansion_WB.shtml)
- Arku, Frank, 2002: The Effectiveness of Participatory and Demand Responsive Approach to Rural Water Supply and Management in Sub-Saharan Africa. [http://www.uoguelph.ca/~rsconf/files\\_2002papers/session1A\\_Arku\\_paper\\_pdf.pdf](http://www.uoguelph.ca/~rsconf/files_2002papers/session1A_Arku_paper_pdf.pdf)
- Aryiabandu, Rajindra de, 2004: Short Summary of Draft Scoping Study, London (Secure-Water). <http://www.securewater.org/mainresearchphase.asp>
- Bosshard, Peter: Aus alten Fehlern nichts gelernt, NZZ 17.Juli 2004
- Brugger, Fritz, 2004: Stimmt die Richtung? Analyse der aktuellen Finanzströme im Wassersektor, Stuttgart (Brot für die Welt)
- Camdessus, Michel, 2003: Financing Water For All. Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure, o.O. (World Water Council; Global Water Partnership)
- Eberlei, Walter; Seibold, Thomas, 2002: Armutsbekämpfung in Afrika: Neue Ansätze oder alte Konzepte? Duisburg (INEF-Report 64)
- Environmental Defense, u.a., 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 Environmental Defense, Friends of the Earth, International Rivers Network, September 2003
- Government of India (GoI), 2002: National Water Policy, New Delhi (Ministry of Water Resources)
- Government of India (GoI), 2003: Guidelines on Swajaldhara, New Delhi (Ministry of Rural Development, Department of Drinking Water Supply)
- Grusky, Sara, 2003: Water Privatization Fiascoes. Broken Promises and Social Turmoil. Special Report by Public Citizen's Critical Mass Energy and Environment Program. Washington/Oakland
- Hall, David; Bayliss, Kate; Lobina, Emanuele, 2001: Still fixated with privatisation: A Critical Review of the World Bank's Water Resources Sector Strategy, Paper prepared for the International Conference on Freshwater (Bonn, Germany, 3-7 December 2001)
- Hoering, Uwe, 2001: Privatisierung im Wassersektor. Entwicklungshilfe für transnationale Wasserkonzerne – Lösung der globalen Wasserkrise? Berlin/Bonn (Weed-Arbeitspapier)
- Hoering, Uwe, 2003: Debatten und aktuelle Entwicklungen in der internationalen Wasserpolitik. In: Journal für Entwicklungspolitik, vol. XIX, No. 4-2003, 95-108
- International Rivers Network (IRN), 2004: A Critique of the World Bank's Country Assistance Strategy for India (draft, 19.July 2004)
- McCully, Patrick, 2002: Avoiding Solutions, Worsening Problems, A Critique of »World Bank Water Resources Sector Strategy (draft)«, Berkeley (IRN)
- Mulenga, Martin, 2002: Impediments to the Implementation of the DRA Methodology in Urban Sanitation Programmes in Zambia and South Africa. <http://www.bradford.ac.uk/acad/dppc/GTP/Mulenga.pdf>
- Overseas Development Institute (ODI), 2003: Secure Water? Poverty, Livelihoods and Demand-Responsive Approaches. Water Policy Brief No.4, January 2003
- Public Citizen, 2004: Will the World Bank Back Down? Water Privatization in a Climate of Global Protest, Washington D.C.

- Republic of Sri Lanka, 2000: National Policy on Rural Water Supply and Sanitation. Battaramulla (Ministry of Urban Development, Housing and Construction)
- Republic of Sri Lanka, 2003: Water Services Reform: A Bill, Colombo
- Stadler, Lisa; Hoering, Uwe, 2003: Das Wasser-Monopoly. Von einem Allgemeingut und seiner Privatisierung. Zürich
- Talbot, J.F., 2002: Is The International Water Business Really a Business? World Bank Water and Sanitation Lecture Series, 13th February 2002. <http://www.worldbank.org/wbi/B-SPAN/docs/SAUR.pdf>
- UN 2004: E/CN.17/2004/4 (ECOSOC)
- VENRO 2003: PRSP – Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Beteiligung, Bonn/Berlin (2015 im Gespräch)
- Walther, Miriam, 2002: Armutsstrategiepapiere (PRSP) – Neuanfang in der Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank?, Berlin (Weed-Arbeitspapier)
- Windfuhr, Michael, 2003: Das Menschenrecht auf Wasser – Was steht hinter dem Konzept? Stuttgart (Brot für die Welt)
- World Commission on Dams (WCD), 2000: Dams And Development. A New Framework for Decision-Making, London

## Weltbank-Publikationen

- Briscoe, John, 2003: The Bank's New Water Resources Strategy, in: Environment Matters, Annual Review 2003, 18-20
- Country Brief India, August 2003. [www.worldbank.org/in](http://www.worldbank.org/in)
- Country Brief Sri Lanka, July 2003. [www.worldbank.org/lk](http://www.worldbank.org/lk)
- Garn, Mike, 1998: Water as an Economic Good: The Transition from Supply-Oriented to Demand Responsive Services, The World Bank, Washington D.C.
- OED, 1998: Sri Lanka: Community Water Supply and Sanitation Project, Impact Evaluation Report, Washington D.C.
- OED, 2002a, Bridging Troubled Waters: Assessing the Water Resources Strategy Since 1993, Washington D.C.
- OED, 2002b: Bridging Troubled Waters: A World Bank Strategy, Précis Number 221, Spring 2002
- OED, 2002c: Rural Water Projects: Lessons Learned. Précis Number 215, Winter 2002
- OED, 2003a: Efficient, Sustainable Service for All? An OED Review of the World Bank Assistance for Water Supply and Sanitation, Washington D.C.
- OED 2003b, Community-Driven Development: Lessons from the Sahel, Washington D.C.
- Pitman, Keith G.T., 2002: India – World Bank Assistance for Water Resources Management, A Country Assistance Evaluation, Washington D.C. (OED)
- Water and Sanitation Program (WSP), 2001a: Linking Sustainability with Demand, Gender and Poverty – A Study in Community Managed Water Supply Projects in 15 Countries. Washington D.C. (World Bank, Water Supply & Sanitation Division)
- Water and Sanitation Program (WSP), 2001b: Launching Sector Reforms. Supporting the Government of India pilot demand-responsive approaches to rural water supply and sanitation, New Delhi (jal manthan 4, August 2001)

Water and Sanitation Program (WSP), 2002: Implementing Sector Reform. A review of selected state experiences. New Delhi (jal manthan 6, June 2002)

Weltbank 2004: Weltentwicklungsbericht 2004: Funktionierende Dienstleistungen für arme Menschen. Bonn (UNO-Verlag)

World Bank, 1993: Water Resource Management. A World Bank Policy Paper. Washington D.C.

World Bank 1994: World Development Report 1994. Infrastructure for Development. Washington D.C.

World Bank 1998, Demand Responsive Approaches to Community Water Supply: Moving from Policy to Practice. East and Southern Africa

World Bank 1999a: Implementation Completion Report, Sri Lanka. Community Water Supply and Sanitation Project, Colombo

World Bank 1999b: Rural Water Supply and Sanitation. Mumbai/Washington D.C.

World Bank 2002: Key Design Principles for Community Water and Sanitation Services. Washington D.C.

World Bank 2003: World Development Report 2004. Making Services Work for Poor People, Washington D.C.

World Bank 2003a: Infrastructure Action Plan. Washington D.C.

World Bank, 2003b: Country Assistance Strategy for the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, Colombo

World Bank 2003c: Water Resources Sector Strategy, Strategic Directions for World Bank Engagement, Washington D.C.

World Bank o.J.: Water – A Priority for Responsible Growth and Poverty Reduction. An Agenda for Investment and Policy Change, Washington D.C.

World Bank 2004: Memorandum on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for India. Public Consultation Draft June 16, 2004

## Internationale Wasserpolitik – Daten, Konferenzen, Organisationen

1981-1990	UN-Wasserdekade »Wasser für alle«
1992	Jan: Dublin-Konferenz »Wasser und Umwelt« Juni: UN-Konferenz Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro
1993	Weltbank-Politikpapier »Wasserressourcen-Management«
1996	Gründung des Weltwasserrats (WWC) und der Globalen Wasser-Partnerschaft (GWP) durch Weltbank, verschiedene Regierungen und Versorgungskonzerne
1997	1.Weltwasserforum (WWF), Marrakesh, organisiert vom Weltwasserrat
1999	Jan: Gründung der Weltwasserkommission (WCW) durch Weltwasserrat, UN-Organisationen, verschiedene Regierungen und Weltbank
2000	März: 2.Weltwasserforum, Den Haag UN-Millenniums-Erklärung
2001	Internationale Süßwasserkonferenz, Bonn
2002	UN-Gipfel für nachhaltige Entwicklung (WSSD), Johannesburg Sektorstrategie Wasserressourcen (WRSS) der Weltbank
2003	Internationales Jahr des Wassers Infrastruktur-Aktionsplan der Weltbank 3.Weltwasserforum, Kyoto
2005-2015	2.UN-Wasserdekade

## Abkürzungen

CAS	Country Assistance Strategy
CBO	Community-Based Organization
CDD	Community-Driven Development
CNES	Citizens Network Essential Services
CWSSP	Community Water Supply and Sanitation Project
DRA	Demand-Responsive Approach
ECOSOC	Economic and Social Council
GoI	Government of India
GWP	Global Water Partnership
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IDA	International Development Agency
IFC	International Finance Corporation
IMF	International Monetary Fund
IRN	International Rivers Network
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
NGO	Non-Governmental Organization
O&M	Operation & Maintenance
OBA	Output-based Aid
OED	Operations Evaluation Department
PPP	Public-Private Partnership
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSP	Private Sector Participation
SANDRP	South Asia Network on Dams, Rivers and People
UN	United Nations
UNICEF	UN-Children's Fund
WCD	World Commission on Dams
WCW	World Commission on Water
WHO	World Health Organization
WRSS	Water Resources Sector Strategy
WSP	Water and Sanitation Program
WSSD	World Summit on Sustainable Development
WWC	World Water Council

# Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung



# weed

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.

## 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
- Internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik

## Die Instrumente unserer Arbeit:

- Wir erstellen Recherchen, Hintergrundmaterialien und Arbeitspapiere, z.B. den periodisch erscheinenden »weed-Schuldenreport«.
- weed führt Kampagnen durch, informiert politische Entscheidungsträger und interveniert 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.

## Schreiben Sie uns oder rufen Sie einfach an:

### weed

Torstr. 154, D-10115 Berlin

Tel.: +49 - (0)30 - 27 58 - 21 63

Fax: +49 - (0)30 - 27 59 - 69 28

### weed

Bertha-von-Suttner Platz 13, 53111 Bonn

Tel.: +49 - (0)228 - 766 13 - 0

Fax: +49 - (0)228 - 766 13 - 13

[weed@weed-online.org](mailto:weed@weed-online.org)

[www.weed-online.org](http://www.weed-online.org)

## weed bewegt – bewegen Sie weed!

### Unterstützen Sie die Arbeit von weed und spenden Sie:

Bank für Sozialwirtschaft (BLZ 100 205 00)

Konto-Nr. 3220600

oder online Spenden <http://www.weed-online.org/about/spenden/index.html>

### Werden Sie Mitglied:

Einfach das Formular zum Beitritt unter <http://www.weed-online.org/about/join.html> ausfüllen.

## Neuerscheinung:

**Schuldenreport 2004**  
Die Entwicklungsblockade, Finanzmärkte und Verschuldung  
Fakten \_ Analysen \_ Alternativen

### Aus dem Inhalt:

- Deutschlands Rolle als Gläubiger
- Argentinien – Staatsbankrott nach IWF-Rezept
- Post-Monterrey-Prozess
- Währungskrisen, Banken Krisen und Basel II
- Gender-Perspektive auf Kapitalflüsse

AutorInnen: Elmar Altvater, Jürgen Kaiser, Lydia Krüger, Peter Wahl, Brigitte Young u.a.

88 S., Preis: 7,00 Euro (Mitglieder: 5,50 Euro), zzgl. Versandkosten



## Neuerscheinung:

**Globalisierung, Steuervermeidung und Steuersenkungswettlauf**  
Die zunehmende Umverteilung von unten nach oben

### Aus dem Inhalt:

- Krise des Sozialstaats – Krise des Steuerstaats
- Konzernstrategien zur Steuervermeidung
- Deutschland: mit der Steuerreform in die Krise
- Steuerwettbewerb in der EU
- Das Beispiel USA: anderes Steuersystem, gleiches Problem
- Entwicklungsländer im globalen Steuerwettbewerb
- Was tun?

Autorin: Nicola Liebert

60 S., Preis: 3,00 Euro (Mitglieder 2,00 Euro), zzgl. Versandkosten



Bestellungen: WEED, Torstr. 154, 10115 Berlin, Fax: 030/27596928, oder <http://www.weed-online.org/publikationen/bestellung/>

Bestellungen: WEED, Torstr. 154, 10115 Berlin, Fax: 030/27596928, oder <http://www.weed-online.org/publikationen/bestellung/>

ISBN: 3-937383-16-6

