

Privatisierung in der Bewässerungslandwirtschaft¹ **PIM, IMT und PPP**

von Uwe Hoering

In den meisten Ländern sind für Bau, Wasserbereitstellung und Instandhaltung von mittleren und großen Bewässerungssystemen der Staat bzw. staatliche Institutionen zuständig. Sie bestimmen manchmal sogar darüber, welche Produkte die Bauern anbauen, zum Beispiel Getreide für die nationale Ernährungssicherung. Die Bauern zahlen in der Regel nicht für das Wasser, sondern für die öffentliche, staatliche Dienstleistung, wenn auch meist nur minimale Beträge. Für Knappheitssituationen gibt es unterschiedliche Regelungen: so erhalten zum Beispiel beim Rotationsprinzip die einzelnen Bauern nacheinander Wasser. In anderen Fällen haben Bauern, deren Felder „oben“, also etwa direkt am Staudamm liegen, Vorrang, sodass Bauern am „tail end“, am unteren Ende des Kanalsystems, oft unzureichend versorgt werden.

Participatory Irrigation Management (PIM)

Angesichts leerer Staatskassen, Managementproblemen und stagnierender Produktivität vieler Bewässerungssysteme gibt es seit Jahren Reformbestrebungen, vielfach vorangetrieben durch internationale Finanzorganisationen wie die Weltbank, die als Kreditgeberin für die Bewässerungslandwirtschaft eine zentrale Rolle spielt. Seit den 1980er Jahren wurden unter dem Stichwort Participatory Irrigation Management (PIM) verstärkt Wassernutzerorganisationen (WUA) in die Wasserverteilung, Instandhaltung und in den Gebühreneinzug in staatlichen Bewässerungssystemen einbezogen, etwa in Argentinien, Kolumbien, Mexiko, Philippinen und Türkei. Angestrebt wird meist auch eine stärkere Beteiligung der Bauern an den Kosten für Betrieb und Instandhaltung (Operation & Maintenance, O&M).

Viele dieser Vorhaben sind fehlgeschlagen. "Wir haben die WUAs als **die** Lösung für die Probleme überstrapaziert", erklärt Salah Darghouth, Wasserexperte in der Abteilung Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (ARD) der Weltbank. Vielfach handelte es sich nur um kleine Nutzerorganisationen auf lokaler oder Dorfebene. Oft existierten sie auch nur auf dem Papier, um Anforderungen der Geber auf „Partizipation“ zu befriedigen. Meist übertrugen die Behörden ihnen lediglich begrenzte, lästige Aufgaben wie die Säuberung von Kanälen oder den Einzug von Gebühren. Als häufigste Gründe für Fehlschläge sieht die Weltbank die unzureichende Schaffung von unterstützenden Rahmenbedingungen, schwachen Rückhalt des Konzepts bei Politik oder Zivilgesellschaft, sowie eine zu rasche Übertragung von Aufgaben auf Nutzerorganisationen ohne entsprechende „Capacity Building“.

Irrigation Management Transfer (IMT)

Mit dem Konzept Irrigation Management Transfer wurde der PIM-Ansatz ausgeweitet: Es zielt stärker auf größere Einheiten ab, Behörden und staatliche Institutionen sollen weitaus mehr Verantwortung für Betrieb, Instandhaltung und Management (OMM) an die Nutzerorganisationen abgeben, die die gesamten Kosten tragen und das Management professionalisieren sollen. In einigen Fällen wurde sogar die Bewässerungs-Infrastruktur den Nutzerorganisationen übertragen. Die Erwartung dabei: Nutzer würden die Systeme effizienter und besser angepasst an ihre eigenen Anforderungen betreiben. Als „Eigentümer“ wären sie außerdem eher dazu bereit, die Kosten zunehmend selbst zu tragen.

Allerdings ist ein Wechsel von einem administrativen zu einem mehr oder minder selbstverwalteten System ein höchst komplexer und komplizierter Prozess. In den meisten Fällen wurde er abrupt, chaotisch und von oben verordnet vollzogen, ohne ausreichende Abstimmung mit den Bauern, ohne Vorbereitung auf ihre neuen Aufgaben und vielfach auch, ohne vorher die Infrastruktur zu rehabilitieren. Zudem blieben Maßnahmen zum Ausgleich ungleicher wirtschaftlicher und politischer Machtverhältnisse vielfach unberücksichtigt, was zum

¹ Briefing Papier Nr. 1 zum Hintergrundpapier: Wasser für Nahrung – Wasser für Profit

Beispiel in indischen Projekten dazu führte, dass die reichen Bauern die Entscheidungen fällten, die ärmeren die Reparaturarbeiten ausführten (siehe Water Policy Briefing). So blieben Zahlungsbereitschaft bzw. -fähigkeit gering, insbesondere in kleineren, weniger kommerziellen Systemen und von Kleinbauern. Damit bewirkte die Übertragung von Aufgaben auf die Nutzer oftmals das Gegenteil von dem, was intendiert war:

"Die Beweise häufen sich, dass die Übertragung des Bewässerungsmanagements (IMT) die Situation armer Bauern negativ beeinflussen kann – und in extremen Fällen sogar zum Zusammenbruch von Bewässerungssystemen führen kann." (Water Policy Briefing, 1).

Public-Private Partnership (PPP)

Weil trotz einiger Fortschritte die "Leistungsfähigkeit der Bewässerungslandwirtschaft weiter zurückging, im besten Fall stagnierte" (Background Paper 20), schlägt die Weltbank als „logische Weiterentwicklung“ eine stärkere Beteiligung privater Unternehmen durch Öffentlich-private Partnerschaften vor. Sie fordert einen "Wechsel hin zu einem neuen öffentlich-privaten Paradigma für die Bewässerung, bei dem die Regierung sich zunehmend auf eine fördernde und regulierende Rolle beschränkt und die Nutzer und Märkte eine wachsende Bedeutung für das Management und die Finanzierung bekommen" (World Bank 2005, 5).

Mit dem Hintergrundpapier 'Public Private Partnership in Irrigation and Drainage' sollen "die möglichen Rollen und Chancen für den privaten Sektor geklärt werden – vom lokalen Hersteller für Bewässerungsausrüstung bis hin zum multinationalen Unternehmen" (1). In der Regel sprechen die PPP-Befürworter dabei anstelle von privaten Unternehmen lieber unspezifischer von „Bewässerungs-Dienstleistern“² als einem "professionellen Dritten" zwischen der Regierung einerseits, die sich zunehmend auf Regulierung und Ressourcenmanagement zurückziehen soll, und Bauern bzw. Wassernutzerorganisationen andererseits. Vorbild sind die angeblich „guten Erfahrungen“ mit PPP in der städtischen Wasserversorgung, auch, wenn Probleme wie Währungsrisiken und politische Widerstände, die die Begeisterung globaler Versorgungskonzerne für eine Beteiligung an der städtischen Versorgung deutlich verringert haben, gesehen werden. Pilotprojekte wie in Marokko (siehe Kasten Guerdane) und Ägypten fungieren dabei als Tests, um geeignete Modelle zu entwickeln, die für Investoren attraktiv sein können.

Das Hintergrundpapier basiert auf einer Auswertung von knapp zwei Dutzend PPP-Projekten im Bewässerungsbereich, unter anderem in Nordafrika, Indien, China und Frankreich. Die meisten davon seien "Demand driven", hebt die Studie hervor: Zum einen wären sie von Regierungen initiiert worden, die davon eine finanzielle Entlastung erwarten, zum anderen von Bauern, die sich von einer Beteiligung privater Unternehmen eine bessere Versorgung und/oder besseres Management erhoffen würden.

Dementprechend richten sich die Erwartungen an PPP-Projekte, ähnlich wie im städtischen Bereich, zum einen auf neue, zusätzliche Investitionen, zum anderen auf die angeblich größere Effizienz und „Professionalität“ privaten Managements. Dabei traut die Weltbank den privaten Bewässerungssystem-Managern und Dienstleistern zu, nicht nur an ihren Profit zu denken, sondern auch in der Lage zu sein, „effizient die Gerechtigkeit bei der Wasserverteilung sicherzustellen“ und „sozio-ökonomisch akzeptierte Verträge abzuschließen“ (44), und damit quasi staatliche Aufgaben wie die Sicherung von Gerechtigkeit und den Schutz schwächerer Gruppen zu übernehmen.

Ähnlich wie im städtischen Bereich werden auch für PPP-Vorhaben im landwirtschaftlichen Sektor eine Vielzahl von Formen für die Kooperation von öffentlichem und privatem Sektor gesehen - vom Service-Vertrag mit Nutzerorganisationen über Verträge mit Behörden über OMM-Aufgaben (Public Service Delegation, PSD) bis hin zu Konzessionsverträgen, bei denen Unternehmen Investitionen, Bau und Betrieb von Bewässerungsprojekten übernehmen.

Risikomanagement für privaten Profit

Kostendeckung wird dabei als ein Schlüsselement für Erfolg oder Misserfolg gesehen: Einerseits gilt sie als

² Irrigation and Drainage Service Provider, IDSP, was sowohl private Unternehmen, als auch professionalisierte Nutzerorganisationen, NGO oder autonom operierende Behörden sein können.

ein „Haupthindernis“ (Background Paper), weil höhere Kosten politisch wie wirtschaftlich problematisch sind. Andererseits ist sie notwendig, um sowohl die Erwartungen der Regierungen auf finanzielle Entlastung durch den Abbau von Subventionen zu erfüllen, als auch, um die PPP-Vorhaben für private Dienstleister und Investoren wirtschaftlich attraktiv zu machen. Mit steigender Kostendeckung wächst der Druck auf die Bauern, in höhere Produktivität zu investieren und/oder höherwertige Produkte, etwa für den Export, anzubauen, um höhere Kosten aufzufangen.

Angesichts der Erfahrungen mit PPP im städtischen Bereich sieht das Hintergrundpapier eine Reihe von Risiken für private Investoren, bei deren Verringerung die Weltbank und andere Internationale Finanzinstitutionen eine wichtige Rolle spielen sollen:

- *Kommerzielle Risiken*, die zum Beispiel die Einnahmen und damit die Amortisierung der Investitionen von „Bewässerungs-Dienstleistern“ beeinträchtigen, etwa die Zahlungsfähigkeit von Bauern oder Währungsschwankungen;
- *Länder-Risiken* wie die politische Situation, geringe Kompetenz von Politik und Regulierungsbehörden, die wirtschaftliche Situation, etwa eine Abwertung, oder Außenhandels-Risiken, zum Beispiel schwankende Preise für Exportprodukte;
- schließlich beeinträchtigen *Wasserbezogene Risiken* die Attraktivität für private Unternehmen, wie ein Rückgang in der landwirtschaftlichen Wassernachfrage, etwa durch Ausweichen der Bauern auf Grundwasser, oder Versorgungsengpässe, etwa durch die Konkurrenz mit städtischer oder industrieller Nutzung, die in Knappheitssituation aufgrund ihrer höheren politischen oder wirtschaftlichen Bedeutung gegenüber der Landwirtschaft oftmals Vorrang haben (siehe Briefing Paper Manila).

Durch eine Vielzahl von Instrumenten sollen Regierungen und Institutionen wie die Weltbank solche Risiken oder ihre Auswirkungen auf die PPP-Vorhaben verringern: Flexible Tarifierungen an Kostensteigerungen, staatliche Garantien, durch die die Risiken auf die öffentliche Hand verlagert werden, Unterstützung durch andere Mitglieder der Weltbankgruppe - Kapitalbeteiligungen durch die IFC oder Garantien durch die MIGA - oder die Subventionierung von Unternehmensgewinnen durch die sogenannte Output-Based Aid (OBA). Durch die Finanzierung neuer Investitionen in die Sicherung von Wasserressourcen und in die Entwicklung neuer Verteilungsmechanismen (siehe Briefing Papier Wasserrechte) könne die Weltbank zudem „Wassersicherheit“ schaffen (42).

Kasten: Guerdane

2004 erhielt ein internationales Konsortium, das vom marokkanischen Industriekonzern Omnium Nord-Africain (ONA) geführt wird, den Zuschlag für eine Konzession (Build-Transfer-Operate, BTO) mit einer Laufzeit von 30 Jahren für den Bau und das Management eines Bewässerungssystems in der Zitronenanbau-Region von Guerdane. Die Wasserversorgung erfolgt durch einen neuen Staudamm. Die Investitionskosten werden auf 85 Millionen US-Dollar geschätzt, von denen die Regierung 50 Millionen bereitstellt - halb als Kredit, halb als Zuschuss. Zusätzlich zu der Subventionierung der Investitionskosten werden die Wassertarife subventioniert, weil kommerzielle, kostendeckende Tarife für die Bauern und ihre Zahlungsbereitschaft bzw. -willigkeit zu hoch wären. Mit öffentlichen Mitteln wird so die Profitabilität der privaten Investitionen sichergestellt.

Quelle: World Bank Group, DevNews Media Center, August 19, 2004

Rosinenpickerei

Ohne Frage sind Reformen in der Bewässerungslandwirtschaft notwendig. Gleichzeitig ist die institutionelle Reorganisation und die Befähigung von Nutzerorganisationen, die Bewirtschaftung in die eigenen Hände zu nehmen, ein äußerst komplexer und schwieriger Prozess, bei dem vielfältige politische, wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte, Ansprüche und Interessen berücksichtigt werden müssen. Gemessen an diesen Anforderungen wirkt die Förderung von PPP in der Landwirtschaft wie die runderneuerte „Zauberformel“ aus der Privatisierungspolitik im städtischen Versorgungsbereich. Die neue Begeisterung der Weltbank für Öffentlich-private Partnerschaften in der Bewässerungslandwirtschaft gleicht dem Enthusiasmus und den Versprechungen, mit denen Anfang der 1990er Jahre Privatisierung und Kommerzialisierung im städtischen Bereich verkündet und vorangetrieben wurden, teils gegen den Willen von Regierungen und öffentlichen

Versorgungsunternehmen: Vollständig wurde verkündet, dass dadurch zusätzlich private Investitionen mobilisiert und durch privatwirtschaftliches Management die Effizienz der Versorgung verbessert werden könnten.

Inzwischen sind die Erwartungen an ein substanzielles Engagement privater, vor allem auch ausländischer Investoren, in den städtischen Versorgungsbereich zurückgeschraubt worden. Aufgrund dieser Erfahrungen sind auch die Hoffnungen auf große private Investitionen in den Bewässerungssektor von vornherein gering, während die Notwendigkeit, Risiken für potenzielle Interessenten zu berücksichtigen und abzufedern, erheblich höher eingestuft wird.

De facto läuft PPP – wiederum wie im städtischen Versorgungssektor – darauf hinaus, Bereiche, die für private Investoren potenziell attraktiv sind, mit öffentlichen Geldern und Garantien so herzurichten, dass Investoren tatsächlich zugreifen. Die „Rosinen“ werden privatisiert, der Sektor zweigeteilt in einen kleinen profitablen, durch Regierungen und Weltbank geförderten Bereich, und den großen Rest, der weitgehend die kleinbäuerliche Landwirtschaft umfasst. Das bedeutet: Wohlhabendere Bauern, die Exportlandwirtschaft und kommerzielle Betriebe werden am ehesten davon profitieren – doch die ärmeren Länder, kleinbäuerlichen Betriebe und kleineren Bewässerungssysteme haben davon kaum einen Nutzen. Zudem wird die Ernährungssicherheit gefährdet, da privat betriebene Bewässerungssysteme nur dann Aussichten auf Profitabilität haben, wenn sie vom Anbau von Grundnahrungsmitteln auf Exportprodukte umstellen.

Literatur:

Pro-Poor Irrigation Management Transfer? Water Policy Briefing Issue 6, January 2003 (IWMI-Tata Water Policy Program), www.iwmi.org/iwmi-tata

Salah Darghouth, Prospects for Public-Private Partnership in Irrigation and Drainage, PPT, The World Bank Water Week, March 1, 2005. www.worldbank.org/water

Public Private Partnerships in Irrigation and Drainage: Need for a Professional Third Party between Farmers and Governments. Background Paper (prepared for the Agriculture and Rural Development Department, World Bank)

World Bank 2005: Shaping the Future of Water for Agriculture. A Sourcebook for Investment in Agricultural Water Management. Washington D.C. (ARD)

Uwe Hoering 2003: „Zauberformel PPP“. „Entwicklungspartnerschaften“ mit der Privatwirtschaft. Ausmass – Risiken – Konsequenzen. Bonn/Berlin (Weed Arbeitspapier, download www.weed-online.org)

Website des International Network on Participatory Irrigation Management: www.inpim.org