

Wasser für Nahrung – Wasser für Profit Die Politik der Weltbank im landwirtschaftlichen Sektor (vorläufige Fassung)



INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung.....	4
1. Wasser und Brot.....	6
2. Äthiopien – Wasser für privatwirtschaftliche Entwicklung.....	11
2.1. Ansätze landwirtschaftlicher Wassernutzung.....	12
2.2. Die Wasserpolitik der Regierung.....	15
2.3. Hilfe durch die Weltbank: CWRAS.....	17
2.4. „Großer Nutzen“ - für wen?.....	22
3. Die Politik der Weltbank.....	27
3.1. Die „neue Strategie“.....	27
3.2. „More crops, jobs and cash per drop“.....	31
3.2.1. <i>Priorität Bewässerungslandwirtschaft</i>	32
3.2.2. <i>Rückzug des Staates</i>	35
3.2.3. <i>„Autonomes“ Management</i>	36
3.2.4. <i>Kostendeckung und Wasserpreis</i>	38
3.4.5. <i>Wasserrechte – „Säulen des Wassermanagements“</i>	40
3.3. Eine neue Etappe der Kommerzialisierung.....	43
4. Das Wassermarkt-Syndrom.....	46
4.1. Die „Politische Ökonomie der Reform“.....	47
4.2. Umverteilung: Wasser für die Städte.....	51
4.3. Verlierer: Die kleinbäuerliche Landwirtschaft.....	53
4.4. „Virtueller Wasserhandel“ oder: Das Ende der Ernährungssicherheit.....	55
4.5. Der „unsichtbare Dritte“ oder: Markt und Regulierung.....	58
4.6. Wasser für Profit.....	60
5. Zusammenfassung/Summary.....	63
6. Anhang.....	72
Literatur.....	72
Verzeichnis der Abkürzungen.....	75
Weltbank-Projekte.....	78

Verzeichnis der Kästen:	Seite
Die Wassernutzer.....	7
Wie viel Wasser essen wir?.....	8
Äthiopien: Konflikte um Wasser.....	12
Regenernte mit dem Holzhammer.....	15
Staudammprojekte in Äthiopien.....	16
Nile Basin Initiative.....	19
Ausgaben der Weltbank für den Wassersektor.....	27
Weltbank: Schwerpunkte im Bewässerungssektor.....	33
„Wir sind wieder da!“.....	34
Marokko: Das erste PPP-Projekt im Bewässerungssektor.....	38
Tansania: Ein Schlag ins Wasser.....	43
Neue Geschäftsfelder für Wasserkonzerne.....	44
Der Staat als Wasserhändler.....	50
Manila: Konzerne als Triebkräfte für Wassermärkte.....	53
Vision 2020 – Bauernlegen.....	55
Virtuelles Wasser.....	57
Versuchsfeld Äthiopien.....	66

Autor:
Uwe Hoering

Herausgegeben von:
„Brot für die Welt“
Stafflenbergstr. 76
70184 Stuttgart

wasser@brot-fuer-die-welt.de
www.menschen-recht-wasser.de

Stuttgart, Oktober 2005

Einleitung

Seit die Weltbank Anfang der 1990er Jahre die Strategie und die Grundsätze ihrer Politik im Wassersektor neu formulierte (World Bank 1993), hat sie ihr Engagement in den verschiedenen Bereichen nach und nach den neuen Prinzipien angepasst:

- In den Städten wurde die Kommerzialisierung und Privatisierung der öffentlichen Versorgungsbetriebe vorangetrieben¹,
- in der ländlichen Versorgung mit dem sogenannten Nachfrageorientierten Ansatz (Demand Responsive Approach, DRA) Kostendeckung und Selbsthilfe eingeführt²,
- mit dem Infrastruktur-Aktionsplan (World Bank 2003a) der Wiedereinstieg in die Finanzierung von Großstaudämmen vollzogen.

Auch im landwirtschaftlichen Wasserbereich baut die Bank mit mehreren Strategiepapieren, zahlreichen neuen Projekten und steigenden Finanzmitteln ihre Rolle als einer der einflussreichsten globalen „Wassermanager“ aus.

Kernpfeiler dieser neuen Strategie sind der Rückzug des Staates aus dem operativen Bereich und seine Beschränkung auf die Schaffung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für ein verstärktes privatwirtschaftliches Engagement, die Kommerzialisierung der Versorgung auf der Grundlage der Behandlung von Wasser als „Wirtschaftsgut“, und eine massive Ausweitung von Investitionen in hydraulische Infrastruktur zur Stromerzeugung, zum Hochwasserschutz, für Bewässerung, Abwasserentsorgung und –behandlung.

Die Landwirtschaft nimmt im Wassersektor eine Schlüsselstellung ein. Sie hat den mit Abstand höchsten Anteil an der Wassernutzung durch die Menschen. Weltweit liegt er bei etwa 70 Prozent, in manchen Entwicklungsländern sogar bei bis zu 90 Prozent. Sie trägt in erheblichem Umfang zu Problemen wie der Übernutzung von Grundwasserressourcen oder der Verschmutzung bei. Und insbesondere die Bewässerungslandwirtschaft steht in dem Ruf, wegen falschen Managements durch Staat, Behörden und Bauern viel Wasser zu verschwenden. Deshalb hat sie sich zu einem wichtigen Handlungsbereich der neuen, globalen Wasserpolitik entwickelt – nicht nur für die Weltbank³.

Die Ziele, die die Weltbank mit ihrer neuen Strategie verkündet, sind nobel: Angestrebt wird eine umfassende Umstrukturierung des landwirtschaftlichen Wassersektors, um die Wassernutzung effizienter zu machen und gleichzeitig den Beitrag der Landwirtschaft als Zugpferd für die wirtschaftliche Entwicklung zu stärken. Die Wasserpolitik ist damit zentraler Bestandteil einer neuen ländlichen Entwicklungsstrategie („Reaching the rural poor“), mit dem expliziten Anspruch

¹ Diese Politik, die Kritik daran und der Widerstand dagegen sind inzwischen vielfach dokumentiert, ebenso wie ihr partielles Scheitern, siehe die Studien des Forschungsinstituts der internationalen Dienstleistungsgewerkschaft PSI: www.psiu.org; Stadler/Hoering 2003;

² Siehe zum Demand Responsive Approach: Hoering/Schneider 2004

³ Neben der UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) in Rom sind das vor allem das Internationale Forschungsinstitut für Ernährungspolitik (IFPRI) in Washington, das Internationale Institut für Wassermanagement (IWMI) in Colombo und die Global Water Partnership (GWP), die alle personell und durch gemeinsame Projekte eng mit der Weltbank verflochten sind.

von Armutsminderung und Ernährungssicherung. So hieß ein Schwerpunkt der Wasserwoche 2005, bei der sich alljährlich Weltbankmitarbeiter und -berater in Washington treffen und austauschen, „Re-Engaging in Water for Food“.

Auch wenn die Umsetzung dieser neuen Strategie für den landwirtschaftlichen Bereich, die die Weltbank in einer wachsenden Anzahl von Ländern vorantreibt, noch in den Anfängen steckt, zeichnet sich ab, dass sie den gleichen Grundsätzen folgt wie die – heftig umstrittene und kontroverse – Politik für den städtischen Wassersektor. Anliegen dieses Arbeitspapiers ist zum einen, diese Prinzipien und ihre Umsetzung in Politik, Programme und Projekte für den landwirtschaftlichen Bereich herauszuarbeiten. Darüber hinaus geht es um eine erste Einschätzung, welche Auswirkungen diese Reformen haben könnten, wobei die Folgen für die kleinbäuerliche Landwirtschaft, für deren Existenzgrundlagen und für die Ernährungssicherheit im Mittelpunkt stehen werden.

Im Teil 1 wird daher zunächst die Situation im landwirtschaftlichen Wassersektor umrissen. Die Fallstudie (Teil 2) stellt die Wasser- und Ernährungssituation in Äthiopien dar und untersucht, inwieweit die Weltbank-Politik mit ihrer Landesstrategie (Country Water Resources Assistance Strategy) darauf eine adäquate Antwort formuliert. Auf diesem Hintergrund werden im Teil 3 die wesentlichen Bestandteile der „neuen“ Politik der Weltbank und ihrer Umsetzung im landwirtschaftlichen Wassersektor herausgearbeitet. Die Analyse stützt sich insbesondere auf die Sektorstrategie Wasserressourcen (WRSS) von 2003 und die ländliche Entwicklungsstrategie (World Bank 2003b), auf das Handbuch für Investitionen im landwirtschaftlichen Wassermanagement (World Bank 2005), auf die neuen Länderprogramme für den Wassersektor (CWRAS) sowie auf verschiedene Projektdokumente. Überlegungen über die Auswirkungen der Kommerzialisierung und Privatisierung im landwirtschaftlichen Wassersektor auf Wassernutzung und –verteilung, kleinbäuerliche Landwirtschaft und Ernährungssicherheit stehen im Zentrum von Teil 4.

1. Wasser und Brot

Wasser ist neben Boden und Saatgut eine der unverzichtbaren Voraussetzung für die Landwirtschaft. Damit hängen vom Wasser nicht nur die Ernährung ab, sondern in den zahlreichen Ländern, in denen die Landwirtschaft nach wie vor ein wichtiger Wirtschaftszweig ist, Beschäftigung, wirtschaftliche Entwicklung, Handel und Deviseneinnahmen.

Allerdings sind die Wasserressourcen regional und zeitlich sehr ungleich verfügbar. Anders als etwa in Europa mit seinen über das Jahr verteilten Niederschlägen und zahlreichen Flüssen und Seen sind Regenfälle in Indien, Afrika oder Teilen Lateinamerikas oft auf wenige Monate im Jahr beschränkt, Flüsse werden in der Trockenzeit zu Rinnsalen. Brunnen helfen nur da, wo der Grundwasserspiegel nicht zu tief liegt. Deshalb haben Gesellschaften in diesen Ländern, wo Süßwasser seit jeher ein knappes, wertvolles Gut ist, oft vielfältige Methoden und Regeln entwickelt, um Wasser effizient zu nutzen, neue Quellen zu erschließen und die Verteilung zu regeln. Mit der Industrialisierung eröffneten sich neue Möglichkeiten: Gewaltige Staudämme, starke Pumpen und riesige Kanalsysteme erlaubten eine gewaltige Ausdehnung der Landwirtschaft, den Wassertransport über große Entfernungen und eine scheinbar unerschöpfliche Versorgung von Feldern, Städten und Industrien.

Insbesondere die Ausweitung der Bewässerungslandwirtschaft im Zuge der „Grünen Revolution“ mit ihrem Technologiepaket von Infrastruktur, neuem Saatgut für Reis und Weizen und einer breiten Palette von Agrarchemie trug dazu bei, dass vor allem in Süd- und Südostasien die Ernährung trotz wachsenden Bedarfs gesichert werden konnte. Gegenüber dem Anfang des 20. Jahrhunderts hat sich die künstlich bewässerte landwirtschaftliche Nutzfläche auf weltweit etwa 250 Millionen Hektar verfünffacht, oft auf Kosten traditioneller Wassersysteme, die vernachlässigt wurden und verfielen.

Daneben hat allerdings der Regenfeldbau seine große Bedeutung für die Ernährungssicherung und die Landwirtschaft in vielen Fällen behalten, obwohl er vielfach das Aschenputtel der Agrarpolitik war. In den Entwicklungsländern liefert er 40 Prozent des Getreides und fast 60 Prozent der Reisernte, dazu zahlreiche, an die lokalen Bedingungen angepasste traditionelle Grundnahrungsmittel. Er wird zumeist von kleinbäuerlichen Familien betrieben und sichert damit direkt Ernährung und Einkommen für Hunderte Millionen Menschen.

Doch die Süßwasserressourcen der Welt sind begrenzt. Und der Verbrauch hat sich in den vergangenen Jahrzehnten immer schneller diesen Grenzen angenähert. Weltweit ist er in den vergangenen 50 Jahren etwa doppelt so schnell gestiegen wie die Bevölkerung. Dazu trugen der rasche Ausbau der Bewässerungslandwirtschaft, aber auch die Industrialisierung und die Verstädterung, veränderte Gebrauchsgewohnheiten und höherer Lebensstandard bei. Flüsse werden auf Baumwollplantagen und Reisfelder umgeleitet, Binnengewässer wie der Aralsee und der Tschadsee trocken aus, in vielen Landesteilen von Indien und China sinkt der Grundwasserspiegel durch übermäßige Entnahme dramatisch ab, Feuchtgebiete verschwinden. Dazu

kommen Veränderungen im Wasserhaushalt durch Abholzung und Klimawandel. Mensch und Natur sitzen immer häufiger auf dem Trockenen.

Die Verknappung wird durch die Verschmutzung dramatisch beschleunigt. Der weitaus größte Teil des Wassers, den Industrie und Haushalte nutzen, kehrt zwar wieder zurück in den allgemeinen Wasserhaushalt, ist aber vielfach belastet mit Fäkalien, Bakterien, Schwermetallen und Giftstoffen. In der Landwirtschaft werden etwa 40 Prozent durch die Pflanzen aufgenommen oder verdunstet, der Rest fließt wieder in die Flüsse oder ins Grundwasser, und mit ihm Agrargifte und Dünger, die Mensch und Umwelt langfristig schaden.

Die Wassernutzer

Zwar werden jährlich nur acht Prozent der erneuerbaren Süßwasserressourcen durch die Menschen genutzt, aber 54 Prozent des zugänglichen Oberflächenwassers (UNESCO 2003, 10).

	1950	1995
Landwirtschaft		
Entnahme	1.100 km ³ /Jahr	2.500 km ³ /Jahr
Pro Kopf	437 m ³ /Jahr	436 m ³ /Jahr
Anteil	79 Prozent	69 Prozent
Industrien		
Entnahme	200 km ³ /Jahr	750 km ³ /Jahr
Pro Kopf	79 m ³ /Jahr	131 m ³ /Jahr
Anteil	14 Prozent	21 Prozent
Städte und Gemeinden		
Entnahme	100 km ³ /Jahr	350 km ³ /Jahr
Pro Kopf	40 m ³ /Jahr	61 m ³ /Jahr
Anteil	7 Prozent	10 Prozent

Quelle: FAO 2002, Crops and Drops, 2

Der Wettlauf mit dem wachsenden Bedarf durch immer neue Staudämme, Fernleitungen, Kanäle und Tiefbrunnen wird immer schwieriger und teurer. „Es gibt praktisch keine ungenutzten kostengünstigen Wasserquellen mehr“, meint Mark W. Rosegrant vom Internationalen Forschungsinstitut für Ernährungspolitik, IFPRI (Rosegrant et al, 2002, xix). In vielen Regionen sind damit die Grenzen eines angebotsorientierten Ansatzes wie bislang, der eine scheinbar unaufhaltsame wachsende Nachfrage durch Erhöhung des Angebots zu befriedigen sucht, erreicht.

Den meisten Regierungen fehlt dafür auch schlicht das Geld: Schuldendienst, sinkende Einnahmen und die Forderung im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen, sich aus weiten Bereichen der Wirtschaft zugunsten privater Unternehmen zurückzuziehen, verbauten seit den 1980er Jahren vielen Regierungen dieser Ausweg.

Mit der Verknappung kommt es immer häufiger zu Verteilungskonflikten und „kleinen Wasserkriegen“. Bauern in Indien zerstören Leitungen und blockieren Tankwagen, die Wasser in die Städte bringen. Hirten in Äthiopien verteidigen mit

Gewalt ihre Wasserstellen gegen die vordringende Landwirtschaft. Und die Prognosen sprechen dafür, dass sich diese Konflikte weiter verschärfen werden: Bei Fortschreibung der bestehenden Trends wird die Nachfrage von Fabriken, Bergbau, Energieversorgung und Haushalten durch Veränderungen im Lebensstandard und weitere Industrialisierung in Entwicklungsländern weitaus schneller steigen als der Verbrauch in der Landwirtschaft - bis 2025 gegenüber 1995 um mindestens 50 Prozent⁴.

Damit droht bei einer Ausweitung der Wasserkrise auch eine Ernährungskrise, zumal auch die landwirtschaftliche Nutzfläche knapp wird und unter Bodenerosion, Versumpfung und Versalzung durch unsachgemäße Bewässerung leidet. Nach Einschätzung der FAO nutzten Ende der 1990er Jahre bereits zehn Länder – vorwiegend im Nahen Osten und in Nordafrika – mehr als 40 Prozent ihrer erneuerbaren Wasserressourcen für die Bewässerung. Bis zum Jahr 2030 könnte diese Warnschwelle für Südasien erreicht sein, im Nahen Osten und Nordafrika könnte der Anteil der Bewässerung dann sogar bei fast 60 Prozent liegen (FAO 2002b, 46).

Gleichzeitig wird der Bedarf für Agrarprodukte durch wachsende Bevölkerung und sich ändernde Konsumgewohnheiten zunehmen (siehe Kasten: Wie viel Wasser essen wir). Nach Schätzungen der FAO muss die Nahrungsmittelproduktion in Entwicklungsländern bis 2030 um knapp 70 Prozent steigen. Im Frühjahr 2005 schlugen drei internationale Forschungsinstitute und die Naturschutzorganisation IUCN daher Alarm:

„Der Nahrungsmittelbedarf steigt und der Verbrauch von Produkten, deren Herstellung viel Wasser verbraucht, wächst. Die Möglichkeiten für Bewässerung sind begrenzt und die landwirtschaftliche Nutzfläche verringert sich“ (SIWI et al. 2005, 3).

Wie viel Wasser essen wir?

Die durchschnittliche tägliche Nahrungsversorgung mit einem Fleischanteil auf amerikanischem Niveau erfordert etwa 5.400 Liter Wasser zur Erzeugung der entsprechenden Rohprodukte. Eine vergleichbare vegetarische Tagesration reduziert diesen Verbrauch auf etwa die Hälfte (Lozán 2005, 306).

Mindestwassernutzung für die Produktion von

1 kg Getreide	600-2.000 Liter	1 kg Soja	1-2.000 Liter
1 kg Palmöl	2.000 Liter	1 kg Linsen	1.000 Liter
1 kg Reis	3-5.000 Liter	1 kg Rindfleisch	13-16.000 Liter
1 Liter Orangensaft	25 Liter	1 kg Hühnchen	3,5-6.000 Liter

⁴ Molden/de Fraiture haben unterschiedliche Prognosen über den zusätzlichen Wasserverbrauch für Bewässerung zwischen 1995 und 2025/30 ausgewertet. Danach wird der Zuwachs zwischen 4 und 24 Prozent liegen (2004, 2). Nicht alle teilen daher die Auffassung, dass der Wasserverbrauch in der Landwirtschaft die Hauptursache für die Wasserkrise ist: „Während in einigen Ländern der Wasserverbrauch für die Landwirtschaft inzwischen extrem hoch ist, beansprucht die Bewässerung immer noch nur einen relativ geringen Teil der gesamten Wasserressourcen in Entwicklungsländern. Die prognostizierten Steigerungen in der Wasserentnahme werden das Gesamtbild nicht signifikant verändern.“ (UNESCO 2003, 209). Dagegen scheint der Trend, dass durch Änderungen im Lebensstandard, Industrialisierung und Umweltbewusstsein der Wasserbedarf in den anderen Sektoren rasch ansteigen wird, eindeutig zu sein, dem Vorbild der Industrieländer folgend. So sieht Rosegrant et al (2002a, 5) für Haushalte, Industrie und Viehhaltung einen Anstieg um 64 Prozent bis 2025 gegenüber 1995.

Das Dilemma klingt wie die Quadratur des Kreises: Mehr zu produzieren mit weniger Wasser. Ein möglicher Ausweg: Eine erhebliche Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität, begleitet von einer Erhöhung der Wasserproduktivität, gilt doch die Wassernutzung in der Bewässerungslandwirtschaft als wenig effizient: Während in Taiwan oder Japan 50 bis 60 Prozent des Wassers, das auf die Felder gelangt, für die Produktion genutzt wird, sind es in vielen Entwicklungsländern nur 25 bis 45 Prozent.⁵ Durch Tröpfchenbewässerung, die Umstellung auf weniger „durstige“ Pflanzensorten und die Ausweitung von Anbaumethoden, die höhere Erträge bringen, soll eine Entkopplung des Anstiegs von Agrarproduktion und Wasserverbrauch stattfinden, ähnlich wie in den Industrieländern bereits im Energiesektor. Bewässerungslandwirtschaft und Regenfeldbau gleichermaßen würden die begrenzten Ressourcen besser, „effizienter“ nutzen und mehr Ertrag je Wassereinheit produzieren – mit weitreichenden positiven Auswirkungen, so die Erwartungen:

„Durch mehr Nahrung je Tropfen („More Crop per Drop“) wird die Ernährungssicherheit verbessert und mehr Wasser für die Natur, die Industrie und die Haushalte verfügbar. Dadurch wird es möglich, den Investitionsbedarf für neue Wasserspeicher und Bewässerungs-Infrastruktur zu verringern – Investitionen, die sich viele Länder nicht leisten können. Durch eine höhere Wasserproduktivität im Regenfeldbau können wir zur Ernährungssicherheit und Einkommen für einige der ärmsten Menschen der Welt beitragen“ (Water Policy Briefing 2003, 1).

Durch eine solche „Blaue Revolution“ (FAO 2002a, 13) könnte nicht nur der Anstieg des Wasserverbrauchs gebremst werden, ohne die Ernährung zu gefährden. Mehr Wasser stünde damit für Städte, Industrien und die Natur zur Verfügung, wodurch Verteilungskonflikte gemildert werden könnten. „Der Anbau von Nahrungsmitteln mit weniger Wasser ist der Schlüssel für die Lösung der Wasserkrise“, verkündet denn auch das International Water Management Institute IWMI (Water Policy Briefing 2003, 1).

Als Voraussetzung dafür fordern Institutionen wie die Weltbank, der Weltwasserrat oder das Internationale Forschungsinstitut für Ernährungspolitik (IFPRI) in Washington eine grundlegende Wende: „Wenn die gegenwärtige Wasserpolitik beibehalten wird“, so zum Beispiel IFPRI-Mitarbeiter Mark W. Rosegrant, „wird es den Bauern schwer fallen, den Nahrungsmittelbedarf der Welt zu decken“ (Rosegrant et al 2002a, v). Notwendig seien umfassende Politikreformen, institutionelle Veränderungen und ein verbessertes Management, um Nutzung und Verteilung der knapper werdenden Ressource Wasser grundlegend neu zu regeln, sowohl innerhalb der einzelnen Sektoren, als auch zwischen ihnen:

„Um eine effektivere Wasserverwaltung (water governance) zu erreichen, müssen Wasserinstitutionen und –politik reformiert und weiterentwickelt werden. Institutionen und Politik müssen Konflikte zwischen Eigentumsrechten

⁵ Allerdings ist durchaus nicht alles Wasser, das die Felder wieder ungenutzt verlässt, verschwendet oder vergeudet. Flussabwärts oder über das Grundwasser kommt es anderen Nutzern zugute. Eine höhere, „effizientere“ Wassernutzung in einer Region oder einem System kann daher für andere Gebiete einen verstärkten Wassermangel bedeuten, mit weitreichenden negativen Auswirkungen auf Wirtschaft und Umwelt.

und institutionelle Zersplitterung angehen, effiziente Initiativen des privaten und öffentlichen Sektors ermöglichen und Regulierungsmechanismen bereitstellen, die klare Transaktionen zwischen Stakeholdern und eine Teilung der Verantwortung für den Schutz der Wasserressourcen erlauben. Die Herausforderung für das neue Jahrhundert ist es, einen neuen Ansatz zu finden. Wasserressourcen müssen in einer ganzheitlicheren Art und Weise verwaltet werden.“ (WWC 2002, 106f)

Nachdem spätestens mit der UN-Konferenz Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro die zentrale Bedeutung von Wasser für eine umfassende nachhaltige Entwicklung und die Gefahren einer Wasserkrise stärker ins öffentliche Bewusstsein gerückt sind, wurden umfassende Managementansätze wie das Konzept des Integrierten Wasserressourcen-Management (IWRM) entwickelt, in der Definition der Global Water Partnership

„ein Prozess, der die koordinierte Entwicklung und Bewirtschaftung von Wasser, Land und damit im Zusammenhang stehenden Ressourcen fördert mit dem Ziel, den daraus resultierenden ökonomischen und sozialen Wohlstand gerecht zu vermehren ohne die Nachhaltigkeit lebenswichtiger Ökosysteme aufs Spiel zu setzen.“ (GWP 2000, 22)⁶

Gleichzeitig wurde mit den „Dublin-Prinzipien“, die im Januar 1992 bei der Internationalen Konferenz Wasser und Entwicklung in der irischen Hauptstadt verabschiedet wurden, der „wirtschaftliche Wert von Wasser in all seinen konkurrierenden Nutzungen“ hervorgehoben. Die Behandlung von Wasser als „Wirtschaftsgut“ gilt danach als entscheidende Voraussetzung, um eine „effiziente und gerechte Nutzung herbeizuführen und die Konservierung und den Schutz von Wasserressourcen zu ermutigen.“

In der neuen Wasserpolitik, die in den vergangenen zehn, fünfzehn Jahren von multilateralen Entwicklungsorganisationen wie der Weltbank oder der FAO, internationalen Forschungsinstituten und Organisationen wie der Global Water Partnership entwickelt wurde, rückt der landwirtschaftliche Wassersektor immer stärker in den Mittelpunkt, wie die Warnungen vor der Doppelkrise von Wasser- und Nahrungsknappheit und die Forderungen nach einer grundlegenden, umfassenden Neugestaltung der Wasserpolitik in der Landwirtschaft zeigen. Die Aussicht auf eine wachsende Verknappung von Wasser hat geradezu zu einer Renaissance der Agrarpolitik in der internationalen Zusammenarbeit geführt, die sich unter anderem darin zeigt, dass der langjährige Abwärtstrend bei der Finanzierung nicht nur gestoppt, sondern bei Institutionen wie der Weltbank sogar umgekehrt wurde. „Wasser für Ernährung und Ökosysteme“ lautete der programmatische Titel einer internationalen Konferenz, die die holländische Regierung und die FAO Anfang 2005 organisierte, und auch die Weltbank verkündet, sich wieder stärker für „Wasser für Ernährung“ zu engagieren⁷.

⁶ Siehe zu IWRM zum Beispiel Snellen/Schrevel 2004. An der Entwicklung des Konzepts des Integriertes Wasserressourcen-Management hatte die Global Water Partnership (GWP), in der die Weltbank bis vor kurzem eine wichtige Rolle spielte, großen Anteil. Sie berät heute in zahlreichen Ländern Regierungen bei dessen Umsetzung.

⁷ World Bank Water Week 2005, www.worldbank.org/waterweek

2. Äthiopien - Wasser für privatwirtschaftliche Entwicklung

Hunger, Dürre, Überschwemmungen – Äthiopien ist ein besonders dramatischer Fall von Armut und Unterentwicklung. Knapp die Hälfte der ländlichen Bevölkerung leidet unter chronischer Ernährungsunsicherheit. Jedes Jahr sind sechs bis acht Prozent der 70 Millionen Einwohner auf Nahrungsmittelhilfe angewiesen. Wenn die Regenzeit verrückt spielt, sind es erheblich mehr.

Und das, obwohl es insgesamt genug Wasser gibt. In den bis zu 4.500 Meter hohen, zerklüfteten Bergregionen fallen durchschnittlich zwischen 1400 und 1800 Millimeter Niederschlag im Jahr, doppelt so viel wie in Deutschland. Im Rift Valley, dem ostafrikanischen Grabenbruch, und in den „lowlands“, den Savannen im Osten und Süden des Landes, sind es aber nur noch 400 Millimeter oder sogar weniger. Zudem konzentrieren sich die Niederschläge auf wenige Monate, manchmal nur wenige Wochen im Jahr. Durch den Klimawandel haben die Unberechenbarkeit und die Schwankungen der Niederschlagsmengen zugenommen. Nur wenige Flüsse führen das ganze Jahr über Wasser wie der Awash, der im Hochland westlich der Hauptstadt Addis Abeba entspringt, dann östlich hinunter ins Rift-Valley fließt und in den Salzsee Abe an der Grenze zu Djibouti mündet, und der Tekeze, der sich im Sudan mit dem Atbara, einem Nebenfluss des Nil, vereinigt. Der wasserreichste Fluss aber ist der Abbay, der Blaue Nil, dessen Quelle der Tanasee, mit 3.600 Quadratkilometern der größte See des Landes, ist.

Auch Land gibt es genug. Doch die meisten Menschen leben im dicht bevölkerten Hochland. Die Wälder wurden abgeholzt, kahle, steile Berghänge blieben zurück. Die heftigen Regenfälle schwemmen die furchtbare Erde fort, die natürliche Speicherfähigkeit des Bodens geht verloren, der Wasserhaushalt gerät aus dem Gleichgewicht. Überschwemmungen richten jedes Jahr schwere Schäden an Straßen, Brücken und Ernte an.

Die Hauptursache für die Probleme ist jedoch die langjährige Vernachlässigung der Landwirtschaft, insbesondere des kleinbäuerlichen Regenfeldbaus, von dem 80 Prozent der Bevölkerung abhängig sind. Nachdem das Militär 1974 die Feudalherrschaft Kaiser Haile Selassie beendet hatte, wurden zwar Landreformen, Aufforstungsprojekte und Entwicklungsprogramme gestartet. Doch der Krieg der sozialistisch verbrämten Entwicklungsdiktatur der Militärregierung Derg gegen Eritrea und der Bürgerkrieg, der schließlich 1991 zum Sturz der Regierung führte, bedeutete, dass Geld für Waffen statt für Entwicklungsprogramme verwendet und die Infrastruktur vielfach zerstört wurde.

Die Umweltzerstörungen, die prekäre Situation der Landwirtschaft und die unzureichende Infrastruktur haben direkte Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung des Landes insgesamt. Ernteaufschläge schlagen durch auf die Preise für Grundnahrungsmittel und machen Nahrungsmittelimporte und -hilfe erforderlich. Bauern können ihre Produkte nicht auf den Markt bringen, die geringe Stromerzeugung der wenigen Wasserkraftwerke beeinträchtigt die Entwicklung in anderen Wirtschaftsbereichen. Dazu kommen zunehmend Konflikte um die Wassernutzung zwischen Stadt und Land, zwischen Landwirtschaft und Viehzucht und zwischen Wirtschaft und Umwelt (siehe Kasten).

Konflikte um Wasser

- Harar, eine Provinzhauptstadt östlich von Addis Abeba, ist für ihre Wasserversorgung vor allem auf den Alemaya-See angewiesen. Seit einigen Jahren bauen die Bauern in der Umgebung verstärkt die Drogenpflanze Khat an, deren Export in die arabischen Nachbarländer viel Geld bringt. Durch ihre Wasserentnahme ist der See praktisch verschwunden, die Stadt muss nun in eine neue Versorgung investieren⁸.
- Nomadische Viehzüchter in den trockenen „lowlands“ verlieren durch die Ausweitung der Landwirtschaft und die Nutzung von Feuchtgebieten ihre Wasserstellen. Insbesondere bei Dürre verlassen sie ihre traditionellen Weidegebiete, was zu weiteren Konflikten mit Bauern führt.
- Dem Awash, dem wichtigsten Fluss, der in Richtung Osten fließt, wird seit Anfang der 1960er Jahren für große Baumwoll- und Zuckerrohr-Plantagen das Wasser entzogen. Die Folge: In den trockenen, niederschlagsarmen Regionen am Unterlauf beginnen Desertifikationsprozesse, der Abe-See an der Grenze zu Djibouti, in den der Fluss mündet, ist in den vergangenen 70 Jahren auf ein Drittel seiner Fläche geschrumpft.

Seit dem Sturz des Derg 1991 geht es politisch und wirtschaftlich langsam bergauf.⁹ Doch die ländlichen Regionen haben bislang noch kaum von Stabilität und massiver ausländischer Hilfe profitiert. Dabei ist der Wasserbauingenieur Gebreyes Haile überzeugt: „Wir könnten alle ernähren“. Winfried Zarges, Koordinator eines Ernährungssicherungsprojekts der GTZ, geht noch weiter: Auch die Nachbarländer könnten versorgt werden, und das mit einfachen Mitteln, wenn die verfügbaren Ressourcen, also insbesondere Wasser und Boden, besser genutzt würden.

2.1. Ansätze landwirtschaftlicher Wassernutzung

Die verbreitetste Form der Wassernutzung in Äthiopien ist der Regenfeldbau. Die kleinbäuerliche Landwirtschaft, von der 80 Prozent der Bevölkerung zu überleben versuchen, liefert 95 Prozent der Agrarprodukte, davon drei Viertel für die eigene Versorgung, und trägt fast die Hälfte zum Bruttosozialprodukt bei. Neben dem Getreide Tef, aus dem das Grundnahrungsmittel Injeera zubereitet wird, wird vor allem im südwestlichen Hochland Spitzenkaffee angebaut, der dem Land 70 Prozent seiner Exporteinnahmen bringt.

Regenfeldbau bedeutet Abhängigkeit von den Launen der Natur. Um sie zu verringern und die Erträge zu steigern, werden eine Vielzahl von Möglichkeiten genutzt, um zusätzlich Wasser auf die Felder zu bringen.

Sich regen am Segen

Seit Generationen leben die Konso, eine der zahlreichen kleineren Volksgruppen im Vielvölkerstaat, oben auf den Hügeln, 600 Kilometer südwestlich der Hauptstadt Addis Abeba, unweit der Grenze mit Kenia. In Jahrhunderten haben

⁸ Harar Water Supply, AfDB, 28 Mio. (CWRAS, 96)

⁹ Allerdings bedeutete der bewaffnete Grenzkonflikt mit Eritrea Ende der 1990er Jahre einen schweren Rückschlag

sie kunstvolle Terrassenfelder angelegt, die sich die steilen Hänge hinabziehen. Ausreichend Niederschläge im Frühjahr und im Herbst und ein kunstvolles Anbausystem von Mischkultur ermöglichen es ihnen, aus den kleinen Flächen den höchstmöglichen Ertrag herauszuholen, ohne den Boden zu schädigen.

Vor einigen Jahren zogen die ersten hinunter ins breite, fruchtbare Flusstal, trotz der Malaria, wilder Tiere und des weiten, beschwerlichen Weges zu ihren Dörfern. Denn an den Berghängen stand nicht mehr genug Land zu Verfügung, viele waren auf Nahrungsmittelhilfe angewiesen. In der weiten Ebene zwischen den Flüsse Yando Faro und Segen rodeten sie das Buschwerk und teilten das Land unter sich auf, wobei jede Familie per Losverfahren zumindest ein Stückchen Land in der „ersten Reihe“ unmittelbar am Fluss erhielt.

Da die Regenfälle hier unten im Tal gering sind oder bereits aufhören, bevor geerntet werden kann, legten sie im Flussbett Wehre aus Bruchsteinen und Sandsäcken an. Wenn oben in den Bergen die dicken, schwarzen Regenwolken hängen, dann wissen sie, dass der Fluss bald anschwellen wird und sie das Wasser durch ein verzweigtes Netz von Kanälen auf ihre Felder leiten können - ein preiswertes System mit überwiegend lokalen Materialien, das nur geringe Eingriffe in die Natur erfordert. „Bei guter Planung sind allein durch die Nutzung der Niederschläge im Tal und in den Bergen drei Ernten im Jahr möglich“, meint Helmut Spohn, der die Konso im Auftrag von Brot für die Welt berät.

Lösungsvielfalt

Auch REST, die Relief Society for Tigray, nutzt dieses traditionelle System der „spate irrigation“, damit die Bauern ihre Felder zusätzlich mit Wasser versorgen können. Darüber hinaus hat sie ein ganzes Arsenal von Methoden und Technologien entwickelt, um “die Niederschläge einzufangen” und mehr Wasser auf die Felder der Bauern zu schaffen – sowohl in der Regenzeit als zusätzliche Bewässerung für den Getreideanbau, als auch in der monatelangen Trockenzeit, um eine zweite Ernte von Cash Crops zu ermöglichen.

So werden zum Beispiel durch einfache Dämme aus Erde und Steinen, manche bis zu 15 Meter hoch und dreihundert Meter lang, Stauseen angelegt, Dieselpumpen bringen Wasser aus Flüssen, die ganzjährig Wasser führen, auf die Felder. Jede Familie erhält einen Viertel Hektar Land, Setzlinge von Obstbäumen und Elefantengras als Bepflanzung für die Erdwälle, die die Felder trennen und die Erosion bremsen. Berater unterstützen den Aufbau von Wassernutzerorganisationen, die Einführung verbesserter Anbaumethoden und den sparsamen Umgang mit dem ungewohnt üppig verfügbaren kostbaren Nass. Einige Familien versuchen es mit dem Anbau von Baumwolle, Sesam und Gemüse. Die meisten pflanzen allerdings Chillies an, in der Trockenzeit eine begehrte Ware auf dem Markt im nahegelegenen Städtchen Abi Adi.

Unterhalb, talwärts der bewässerten Felder, ist durch Versickerung inzwischen der Grundwasserspiegel gestiegen. Bauern haben fünf, sechs Meter tiefe Brunnen gegraben. Mit einer Tretpumpe können sie jetzt das Wasser auf ihr Feld heben und in die Furchen zwischen den Reihen von Chillies und Baumwollpflanzen leiten.

Jede Woche, um die die Verfügbarkeit von Wasser über die Regenzeit hinaus verlängert wird, kann mehr Sicherheit und höhere Erträge bringen. Damit steigen dann auch die Möglichkeiten, in weitere Verbesserungen der Anbaumethoden, Dünger und verbessertes Saatgut zu investieren, die Ausbildung für die Kinder zu finanzieren, ein Wellblechdach für die Steinhütte oder ein Transistorradio zu kaufen. REST betrachtet Wasser denn auch als “entry point” für eine langfristig angelegte ländliche Entwicklung.

“Tigray ist kein hoffnungsloser Fall”, ist Mulugeta Berhanu, Leiter der Umwelt- und Landwirtschaftsabteilung von REST, überzeugt. Sicher sei das steinige, zerklüftete Terrain eine Herausforderung, sagt er. Aber solange die Menschen bleiben wollen, müssten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden. Dabei dürften rein finanzielle Kosten-Nutzen-Analysen allein nicht die ausschlaggebende Rolle spielen: Vielmehr sollten bei der Wahl der Technologien auch der ökologische oder soziale Nutzen berücksichtigt werden.

Probleme der Bewässerungslandwirtschaft

Moderne Bewässerung, die vom Regenfall noch unabhängiger machen würde, gibt es in Äthiopien kaum – etwa 200.000 Hektar, zwei Drittel davon mittlere und große Systeme. Das liegt zum einen am fehlenden Geld. Denn Staudämme wie der bereits in den 1950er Jahren errichtete Koka-Damm am Awash, zementierte Überlandkanäle, verzweigte Bewässerungskanäle und Drainage sind teuer. Zudem stellt die Bewässerungslandwirtschaft hohe Anforderungen an das Wassermanagement, um Versumpfung und Versalzung und damit den Verlust fruchtbaren Bodens zu verhindern.

Der geringe Ausbau der Bewässerungslandwirtschaft hat aber auch politische Ursachen. Insbesondere Ägypten konnte in der Vergangenheit mit Diplomatie und Drohungen verhindern, dass die zahllosen Pläne für große Bewässerungs- und Staudammprojekte am Oberlauf des Nils umgesetzt werden konnten. Denn jeder Tropfen, der auf die Felder äthiopischer Bauern umgeleitet wird, so die Befürchtung, würde den Bauern flussabwärts im Niltal fehlen. Während im Sudan und in Ägypten mit dem Nilwasser immer neue Wüstengebiete in landwirtschaftliche Nutzflächen umgewandelt werden, sitzen daher die Kleinbauern an der Quelle, dem Blauen Nil und seinen Zuflüssen, die meiste Zeit des Jahres auf dem Trockenen.

Mitte der 1970er Jahre wurden durch die Regierung und nichtstaatliche Organisationen wie dem Lutherischen Weltbund eine Reihe kleiner und mittelgroßer Bewässerungsvorhaben verwirklicht, die meist von Kooperativen und Wassernutzerorganisationen verwaltet werden. Fehlende Erfahrung, mangelnde staatliche Beratung und Vermarktungsmöglichkeiten haben dazu geführt, dass viele davon vernachlässigt wurden.

Auch die großen Bewässerungssysteme, die zumeist in den 1960er Jahren entstanden, um Zuckerrohr und Baumwolle anzubauen, und später verstaatlicht wurden, leiden oft unter schlechtem Management, Bodenerosion und Versalzung. „Es gibt keine Kapazitäten für modernes Bewässerungs-Management“, sagt GTZ-Mitarbeiter Zarges. Inzwischen werden einige reprivatisiert. Die meisten erhalten

ihr Wasser aus dem Awash, in dessen Unterlauf gravierende Umweltprobleme auftreten (siehe Kasten: Konflikte).

2.2. Die Wasserpolitik der Regierung

Mit zahlreichen neuen Politik- und Strategiepapieren hat die äthiopische Regierung, beraten und unterstützt von der Weltbank, der Afrikanischen Entwicklungsbank ADB und der Europäischen Union, in den vergangenen Jahren den Rahmen abgesteckt für rechtliche und institutionelle Reformen des Wassersektors¹⁰. Zahlreiche Entwicklungsprojekte treiben den Ausbau und die Entwicklung der verschiedenen Bereiche, darunter insbesondere die städtische Wasserversorgung und die Bewässerungslandwirtschaft, voran.

Der Investitionsbedarf für die Umsetzung der Wasserstrategie (Water Sector Development Programme) wird auf 8 Milliarden US-Dollar über einen Zeitraum von 15 Jahren geschätzt. Davon entfallen auf Bewässerung etwa 1,7 Milliarden US-Dollar. Erklärtes Ziel dabei ist sowohl die Ernährungssicherheit als auch eine Steigerung des Anbaus von Rohstoffen und Exportprodukten. Angestrebt wird unter anderem, den privaten Sektor verstärkt für Investitionen zu gewinnen.

Im Rahmen ihrer Ernährungssicherungs-Strategie spielt für die Regierung auch der Regenfeldbau eine wichtige Rolle. Durch Unterstützung bei verbesserten Anbaumethoden und dem Ausbau kleinteiliger Wasserinfrastruktur wie den „Haushaltsteichen“ (siehe Kasten) soll seine Produktivität vergrößert und die Gefahr von Ernteaufschlägen verringert werden - wobei die Regierung vor allem auch auf nichtstaatliche Organisationen, bilaterale Geber wie Irland, Frankreich und Belgien sowie auf Selbsthilfeaktivitäten der Bevölkerung setzt. Doch der Regenfeldbau allein, so heißt es etwa im Armutsminderungsprogramm SDPRP, könne die Ernährungssicherheit nicht schaffen (87).

Regenernte mit dem Holzhammer

In der Armutsminderungsstrategie SDPRP und anderen Programmen wird der „Regenernte“ hohe Priorität eingeräumt, um die Bewässerung kleinbäuerlicher Felder zu verbessern. Dazu gehören auf Vorschlag einer kanadischen Beratungsfirma die „Haushaltsteiche“, die inzwischen in manchen Regionen des Hochlandes die Abhänge wie eine Kraterlandschaft übersäen, nachdem die Regierung ihre Anlage zum offiziellen Programm erklärt hat. Die kleinen Wasserspeicher sollen helfen, die Ernte zu retten, falls der Regen nicht ausreicht. Für das Ausheben der Grube bekommen die Familien meist einige Rationen Mais. Um sie mit Plastikfolie oder Zement auszukleiden, müssen sie oft Kredit aufnehmen. Inzwischen hat sich gezeigt, dass diese „Ponds“ meist zu klein sind, um im Ernstfall die Ernte zu retten. Und das meiste Wasser verdunstet nutzlos.

Daher soll bis 2016 die bewässerte landwirtschaftliche Nutzfläche um 274.000 Hektar mehr als verdoppelt werden. Knapp die Hälfte davon soll über 500.000

¹⁰ Das sind vor allem das Water Sector Development Programme (WSDP), der Water Resources Management Plan (WRMP) und darauf aufbauende Aktionspläne, das Sustainable Development and Poverty Reduction Program (SDPRP, Juli 2002) und die Food Security Strategy (März 2002) der Regierung sowie die Country Assistance Strategy (CAS) und insbesondere die Country Water Resources Assistance Strategy (CWRAS, März 2005) der Weltbank.

Kleinbauern die Möglichkeit eröffnen, neben dem Regenfeldbau eine zweite Ernte in der Trockenzeit einzubringen¹¹. Doch das Potenzial für einen Ausbau kleiner Bewässerungssysteme sei mit 400.000 Hektar gering, verkündet zum Beispiel die FAO¹². Deshalb, so die Regierung, „wird mittel- und langfristig der Schwerpunkt auf der Entwicklung mittlerer und großer Bewässerungssysteme liegen“ (WSDP, 30). Der andere, größere Teile der neuen Bewässerungsflächen, 150.000 Hektar, soll denn auch für 26 mittlere und große Bewässerungsprojekte zur Verfügung gestellt werden. Im Rahmen ihrer auf der landwirtschaftlichen Entwicklung aufbauenden Industrialisierungsstrategie¹³ will die Regierung „neue Gebiete für die großflächige landwirtschaftliche Produktion erschließen, um eine kommerzielle Landwirtschaft zu fördern“ (Food Security Strategy, 11). Wenn die Hälfte dieser Flächen für den Getreideanbau genutzt würde, so die Rechnung, würde das nationale Nahrungsmitteldefizit um 11 Prozent verringert und damit die Ernährungssicherung aus eigener Kraft verbessert.

Die Nutzer sollen zunehmend am Management und der Finanzierung von Bewässerungsprojekten beteiligt werden. So sieht das Water Sector Development Programme die Einführung von Kostendeckung und Kostenbeteiligung vor. Bei Kleinprojekten soll sie 20 Prozent betragen, bei Großprojekten sollen die Nutzer 10 Prozent, private Investoren weitere 10 Prozent tragen. Ähnlich heißt es im Water Resources Management Plan: „Für alle Bewässerungsvorhaben sollen angemessene Systeme und Mechanismen einer Kostendeckung entwickelt werden“ (1).¹⁴

Als erstes sollen weitere 90.000 Hektar Land durch den Awash, dessen Wasser bereits für mehrere große staatliche und private Farmen genutzt wird, erschlossen werden. Die Hirtenvölker, die bislang noch mit ihren Herden große Teile der Region am Unterlauf des Awash beweideten, sollen um- und angesiedelt werden.

Im Rahmen der Entwicklungsprogramme für den Wassersektor sind eine ganze Reihe neuer Staudammprojekte geplant oder bereits im Bau, die neben der Stromerzeugung auch die angestrebte Ausweitung der Bewässerungslandwirtschaft ermöglichen sollen (siehe Kasten).

Staudammprojekte in Äthiopien

- Koga, Zufluss zum Blauen Nil, begonnen 2001, Bewässerung für 6000 Hektar, 42 Mio. US-Dollar-Kredit der AfDB
- Tekeze, 225 MW, später auch Bewässerung, Kosten: 224 Mio. US-Dollar, chinesische Baufirma, Kredit der chinesischen Regierung
- Gilgel Gibe I, fertiggestellt 2004, 184 MW, unterstützt von der Weltbank

¹¹ Zahlen im WSDP leicht abweichend, siehe Seite 30. Nach Angabe des Armutsminderungsprogramms SDPRP sollen gegenwärtig (2002-2005) 24.000 Hektar Kleinbewässerung für 93.000 Familien erschlossen werden.

¹² FAO-Aquastat. Insgesamt schätzt die UN-Landwirtschafts- und Ernährungsorganisation das Potenzial für Bewässerungslandwirtschaft auf 5,7 Millionen Hektar, die wirtschaftlich nutzbare Fläche allerdings nur auf 2,7 Millionen Hektar.

¹³ Agricultural Development Led Industrialisation, ADLI

¹⁴ Auch das Armutsminderungsprogramm SDPRP sieht für Wasser-Dienstleistungen volle Kostendeckung, Kostenteilung und Selbstfinanzierung von Programmen und Projekten vor (85)

- Gilgel Gibe II, 420 MW, Teil des Weltbank-Vorhabens Energy II, Kosten: 259 Mio. US-Dollar, Finanzierung durch italienische Regierung (277 Mio. US-Dollar), Europäische Investitionsbank EIB
- Finchaa IV, 4. Bauabschnitt
- Gojeb, 150 MW, Kosten: 270-300 Mio. US-Dollar, erstes privat errichtetes Großkraftwerk (IPP) durch Investoren aus Nahost
- Bir-Kog, 36 Mio. US-Dollar, Kredit der AfDB
- Tis Abbay II, 73 MW, kleines Bewässerungsvorhaben geplant
- Beles, Mehrzweckdamm, 460 MW, 7000 ha Bewässerung, 540 Mio. US-Dollar, 70% Finanzierung durch italienische Regierung

Machbarkeitsstudien für Baro (Mehrzweckdamm, 650 MW) und Karadobi (1000-1600 MW), beides Teile der Nil Basin Initiative, werden von der norwegischen Regierung finanziert (1,4 Mio.)

Quellen: IRN; Fortune, July 10, 2005; CWRAS; div. Zeitungsberichte

2.3. Hilfe durch die Weltbank: CWRAS

Für die Weltbank ist Äthiopien ein Schwerpunktland für ihre neue umfassende Wasserpolitik¹⁵. „Maximierung nachhaltigen Wachstums durch das Management von Wasserressourcen“ lautet der programmatische Titel der Länderstrategie der Weltbank für den Wassersektor Äthiopiens (CWRAS), die auch die Politik der Regierung mit geprägt hat¹⁶. Geringe „Wassersicherheit“ aufgrund der hohen Schwankungen in den Niederschlagsmengen, fehlender Speicherkapazitäten und damit unzuverlässiger Verfügbarkeit von Wasser, so die Diagnose der Weltbank, erhöht die Armutsrate um 25 Prozent. Zudem koste sie die äthiopische Wirtschaft rund 40 Prozent ihres Wachstumspotenzials und „macht die Wachstumsraten zur Geisel der Hydrologie“ (CWRAS, xv). Entwicklung und Management von Wasserressourcen, so die Schlussfolgerung der Weltbank, „stehen daher im Zentrum des Kampfes für eine nachhaltige Entwicklung, Wachstum und Armutsminderung“ (xiv).

Dafür empfiehlt die Strategie eine Reihe von „strategischen Verschiebungen“ beziehungsweise eine Konzentration auf „Bereiche, in die vorrangig investiert

¹⁵ Neben der Weltbank und der Afrikanischen Entwicklungsbank, die ähnliche Ansätze verfolgt, sind zahlreiche bilaterale Geber im Wassersektor tätig, darunter insbesondere Frankreich und Norwegen. Für die deutsche EZ wurde im Mai 2001 als einer von drei Schwerpunkten die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen zur Ernährungssicherung vereinbart. In Amhara, Tigray und Oromiya werden Bodenkonservierungsmaßnahmen (FZ) durchgeführt, die GTZ entwickelt unter anderem Konzepte für Boden- und Wasserschutz, die Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW, finanziert unter anderem ein kleines WSS-Projekt in drei Städten.

¹⁶ Draft, June 2005. Ausgearbeitet wurde sie gemeinsam mit dem Internationalen Forschungsinstitut für Ernährungspolitik (IFPRI), dem Internationalen Institut für Wassermanagement (IWMI) und - einigen wenigen - äthiopischen Wissenschaftlern und Mitarbeitern von Ministerien. Die Erstellung solcher Länderstrategien geht zurück auf die Sektorsstrategie Wasserressourcen (WRSS), die die Weltbank im Jahr 2003 verabschiedete. Ziel: Die Orientierung und Abstimmung der verschiedenen Weltbank-Programme und -projekte zu verbessern und die Regierung bei der Umsetzung ihrer Politik und Strategien im Wassersektor zu unterstützen. Diese Country Water Resources Assistance Strategies (CWRAS), die gegenwärtig für 14 Länder vorliegen oder erarbeitet werden, sollen auf die länderspezifischen Situationen und Bedürfnisse abgestimmt sein. Insofern variieren sie von Land zu Land. Dennoch gibt die CWRAS für Äthiopien einen ersten Einblick in die aktuellen Prioritäten und Überlegungen der Weltbank im Wassersektor.

werden sollte“ (xvi): Durch Investitionen in Infrastruktur, Institutionen und Management-Kapazitäten soll die „Wassersicherheit“ verbessert werden. Zusätzlich nennt die Strategie die Verbesserung von Vermarktungsmöglichkeiten, die Ausweitung der Beteiligung des privaten Sektors und umfassende gesamtwirtschaftliche Strukturreformen, um die Abhängigkeit von Niederschlägen und unsicherer Wasserverfügbarkeit zu verringern. Empfohlen wird außerdem, dass die Bank stärker als bislang in Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung sowie in Projekte zum Management von Wassereinzugsgebieten (Watershed Management) investieren sollte.

Infrastruktur

Die Entwicklung von Speicherkapazitäten in kleinen, mittleren und großen Systemen „muss als wirtschaftsweite Entwicklungspriorität betrachtet werden“, heißt es in der Strategie, um ganzjährig die Wasserverfügbarkeit zu verbessern und den Abfluss zu kontrollieren. Hier liegt Äthiopien mit 43 Kubikmetern Speicherkapazität je Einwohner weit hinter Südafrika mit 750 Kubikmetern und erst recht hinter Industrieländern wie den USA mit 6.150 Kubikmetern zurück.

Insbesondere für große Staudämme ist dabei eine öffentliche Finanzierung erforderlich, da sich solche Investitionen bestenfalls langfristig amortisieren und Gewinn abwerfen, und daher das Interesse privater Investoren niedrig sei. Der Finanzbedarf, um den Stand von Südafrika, das als grober Maßstab für Wassersicherheit gilt, zu erreichen, wird auf 35 Mrd. US-Dollar geschätzt (CWRAS, 33), fünf mal so viel wie das gegenwärtige Bruttosozialprodukt des Landes.

Dieser Ausbau der Infrastruktur müsse gegenüber einem umfassenden Aufbau von Management-Kapazitäten „relative Priorität“ haben (xiii). Für Entwicklungsländer wie Äthiopien, so die Weltbank unter Berufung auf ihre Sektorstrategie Wasserressourcen (World Bank 2003), sei „es besser, beim Management einen prinzipientreuen und pragmatischen Ansatz zu verfolgen, und parallel dazu das Schwergewicht auf Investitionen in den Aufbau von Infrastruktur zu legen“ (xiii). Dabei macht sich die Weltbank-Strategie stark als Anwalt von Ländern wie Äthiopien gegenüber anderen Gebern aus Industrieländern, die größeren Wert auf die Entwicklung von Management-Kapazitäten als auf den Ausbau der Infrastruktur legen würden.

Mehrzweckdämme

Wo immer möglich, sollten die neuen Infrastrukturprojekte im Wassersektor sowohl der Energieerzeugung als auch der Landwirtschaft dienen. Solche Mehrzweckdämme seien eine „machtvolle Investition“, weil sie sowohl durch die Regulierung der Abflüsse als auch durch die Förderung struktureller Veränderungen in der Wirtschaft die „Wassersicherheit“ vergrößern (CWRAS, xv). Bislang ist die Weltbank direkt nur an zwei Staudamm-Projekten in Äthiopien beteiligt. Am Wasserkraftwerk Gilgel Gibe I, das inzwischen fertiggestellt wurde, und dessen zweiter Phase, dem Bau des Gilgel Gibe II-Damms, der eine geplante Kapazität von 400 MW hat. Doch das soll sich ändern:

„Die umfassenden potenziellen Vorteile von Mehrzweckdämmen und die einmaligen Qualifikationen der Bank, um diese Investitionen zu fördern, sprechen sehr dafür, die Entwicklung von Mehrzweckdämmen mit dem Schwergewicht auf Energieerzeugung und Stromverbund in der Nilregion als erste Priorität für zukünftige Hilfe der Bank im Management von Wasserressourcen zu machen.“ (72)

Aus eigener leidvoller Erfahrung weiß die Weltbank um die „Risiken“ solcher Großprojekte. So räumt die CWRAS ein, dass sie wegen erforderlicher Umsiedlungen und negativer Auswirkungen auf die Umwelt im Lande und international auf Opposition und Proteste stoßen könnten. Doch sie ist bereits vorab, ohne gründliche Untersuchungen, überzeugt, dass viele Standorte „geringe ökologische und soziale Auswirkungen haben“. (70) Und sie verweist auf ihre „rigorosen Standards“, die solche negativen Auswirkungen gegebenenfalls verringern und abfedern würden, auch wenn „diese Anforderungen manchmal von unseren Kunden als lästig betrachtet werden, weil sie den Eindruck haben, dass sie die Projektvorbereitungen verlangsamen und die Kosten erhöhen.“ (71)¹⁷

Eine entscheidende Voraussetzung für die Umsetzung sind weitere rasche Fortschritte in der Nile Basin Initiative (NBI), die substantiell unterstützt wird durch die Weltbank¹⁸. Ein wesentliches Ziel ist, den bisherigen Widerstand von Anrainerstaaten am Unterlauf des Nil gegen die Nutzung durch Äthiopien, aber auch durch Uganda und Tansania, zu beenden. Dabei gibt es inzwischen Erfolge: So hat der NBI-Ministerrat inzwischen die Vorschläge von äthiopischer Seite für vier Wasserkraft- und vier Bewässerungsprojekte am Oberlauf des Blauen Nil akzeptiert (siehe Kasten).

Nile Basin Initiative

„Aufgrund internationalen Rechts, dass die gleichberechtigte Nutzung von Wasserressourcen unterstützt, hat es in jüngster Zeit Fortschritte gegeben bei gemeinsamen Entwicklungsprogrammen im Wassersektor durch Anrainerstaaten. So wurde die Nile Basin Initiative geschaffen und ein Strategisches Aktionsprogramm entworfen. Ziel ist, durch den Aufbau von Vertrauen und Kapazitäten sowohl ein günstiges Umfeld für konkrete Vorhaben zu schaffen als auch gemeinsame Entwicklungsprojekte von zwei oder mehr Ländern umzusetzen. Projekte werden durch die einzelnen Anrainerstaaten ausgewählt und dem Ministerrat der Initiative zur Entscheidung vorgelegt. Der Rat hat bereits vier Wasserkraft- und vier Bewässerungsprojekte, die von Äthiopien vorgeschlagen wurden, akzeptiert. Sudan, Äthiopien und Ägypten haben außerdem vereinbart, dass alle individuellen Projekte gleichzeitig für alle Mitgliedsstaaten von Nutzen sein sollten.“

Quelle: FAO-Aquastat (Übersetzung U.H.)

¹⁷ Organisationen wie das IRN kritisieren allerdings, dass die Bank die weitaus umfassenderen Empfehlungen der World Commission on Dams, WCD, für den Bau neuer Staudämme nicht akzeptiert hat und sogar dabei sei, unter dem Druck ihrer Kunden ihre bestehenden Umwelt- und Sozialstandards zu entschärfen, vgl. dazu zum Beispiel Bosshard 2004.

¹⁸ Zwar fungiert die äthiopische Regierung, die ein gesteigertes Interesse an der Initiative hat, als „Facilitator“. Die Gelder für den Nile Basin Trust Fund zur Finanzierung der Aktivitäten und von gemeinsamen Projekten stammen allerdings überwiegend von ausländischen Gebern wie der AfDB, CIDA, UK, Niederlande und nordische Länder, koordiniert durch die Weltbank. Auch die Bundesregierung hat die Initiative gefördert, unter anderem 2001 mit 3 Mio. DM.

Energie

Gegenwärtig werden nur zwei Prozent des „wirtschaftlich vertretbaren“ Potenzials für Wasserkraftwerke, das auf 30.000 MW angesetzt wird, genutzt, schätzt die Weltbank (vi). Mehr Strom, so die Begründung, würde nicht nur den erforderlichen Strukturwandel der Wirtschaft vorantreiben und unterstützen, sondern auch den Umweltschutz befördern, indem weniger Biomasse verbrannt und damit Abholzung und Bodendegradierung verringert würden. Der Investitionsbedarf für die Ausbauplanung bis 2016: knapp 2 Milliarden US-Dollar (WSDP, ES, 37).

Die Verwirklichung aller geplanten oder angelaufenen Wasserkraftwerke würde allerdings den Strombedarf von Äthiopien weit übersteigen. Dennoch rechtfertigt die Weltbank die hohen Investitionen. Der Stromexport in die Nachbarländer könnte nämlich nicht nur Deviseneinnahmen bringen, sondern auch – ganz im Sinne des „common benefit“-Konzept der Nile Basin Initiative – für die Anrainerstaaten am Unterlauf des Nil einen Nutzen darstellen und damit ihre Zustimmung sichern.

Bewässerungslandwirtschaft

Ferner – so die Kosten-Nutzen-Rechnung weiter – würden die Energieeinnahmen die wirtschaftliche Bilanz von Mehrzweckdämmen verbessern und damit die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Investitionen in Bewässerung vergrößern (xv). Das Potenzial Äthiopiens für einen Ausbau der Bewässerungslandwirtschaft wird auf rund 3,5 Millionen Hektar geschätzt¹⁹. Mit weniger als fünf Prozent wird es gegenwärtig nur unzureichend ausgeschöpft. Die Bank sieht zusätzlich aber auch ein erhebliches Potenzial für großflächigen mechanisierten Regenfeldbau, etwa nach dem Vorbild der Industrieländer²⁰. Erschließbare landwirtschaftliche Nutzflächen stehen dafür am ehesten in den „lowlands“, dem Tiefland im Osten und Westen zur Verfügung, die jetzt noch vielfach Weidegebiete von Hirtenvölkern wie den Somali, Afar und Borana sind.

Die Investitionen in die Bewässerungslandwirtschaft würden die Abhängigkeit der Landwirtschaft von schwankenden Niederschlägen verringern, die Ernährungssicherheit verbessern und Agrarprodukte für den einheimischen Markt wie für den Export liefern. Dadurch könnten die Agrarpreise stabilisiert und Investitionen sowohl in die Landwirtschaft als auch in nicht-landwirtschaftliche Bereiche gefördert werden (CWRAS, 63).

Vermarktung

Neben der unzureichenden Wasser-Infrastruktur spielen die unzulänglichen Transport- und Vermarktungsmöglichkeiten eine wichtige Rolle für die wirtschaftlichen Probleme Äthiopiens. Nach vielen Jahren Bürgerkrieg ist die Infrastruktur nach wie vor unterentwickelt. Die wenigen guten

¹⁹ Ebenso wie das Energiepotenzial sind solche Schätzungen mit Vorsicht zu behandeln. Was davon „wirtschaftlich vertretbar“ genutzt werden kann, hängt nicht nur von den Kosten, sondern auch von sozialen, politischen, ökologischen und vielen anderen Faktoren ab. Zudem gehen in diese Schätzungen auch wirtschaftspolitische Interessen ein.

²⁰ Siehe Country Economic Memorandum, zit. in CWRAS, 68.

Verkehrsverbindungen sind auf die Hauptstadt Addis Abeba ausgerichtet, viele Straßen sind in der Regenzeit oft unpassierbar oder werden zerstört, Absatzmöglichkeiten für Agrarprodukte bestehen oft nur lokal. So können in Krisenzeiten oftmals Überschüsse an Nahrungsmitteln aus einer Region nicht in die andere gelangen. Während die Bauern einerseits ihre Ernte nicht oder nur zu niedrigen Preisen verkaufen können, ist die Bevölkerung in anderen Gebieten auf Nahrungsmittelhilfe angewiesen.

Daher sieht die Länder-Strategie einen weiteren, wichtigen Schwerpunkt in massiven Investitionen in Vermarktungsmöglichkeiten. Der Bereich Transport/Straßenbau stellt denn auch mit 596 Mio. US-Dollar im Weltbank-Portfolio (Finanzjahr 2005) den weitaus größten Posten dar, gefolgt von Energie (332 Mio.) und Landwirtschaft/Ländliche Entwicklung (309 Mio.) (CWRAS 68).

In herkömmlichen Konzepten von Wasserressourcen-Management, so die Begründung, hätte der Ausbau der Vermarktungswege bestenfalls einen untergeordneten Stellenwert. Sie könnten aber helfen, „von der Subsistenzlandwirtschaft weg zu kommen hin zu einer Wirtschaft, die Agrarüberschüsse produzieren und vermarkten kann und damit die Entstehung wertschöpfender Verarbeitungsdienstleistungen unterstützen“. Daher sollten sie als „potenziell starke Investitionen in ein hydrologisches Risiko-Management betrachtet werden“(73f).

Beteiligung des privaten Sektors

Die empfohlenen Infrastruktur-Investitionen sollen die Voraussetzungen schaffen für eine verstärkte Beteiligung privater Unternehmen, „die die Produktivität verbessern werden“ (CWRAS, viii). Die öffentlichen Investitionen in nicht unmittelbar profitable Infrastruktur wie Dämme, Straßen oder Kanäle würden die erforderliche Sicherheit für nachfolgende private Investitionen schaffen, um das Wirtschaftswachstum anzutreiben: Bewässerungslandwirtschaft mit gesicherter Wasserversorgung „zu erträglichen Kosten“ (CWRAS, 35), der Ausbau von Vermarktungsmöglichkeiten und bessere Energieversorgung bieten demnach „Anreize und Möglichkeiten für Bauern, von der Subsistenzwirtschaft auf die Erzeugung von Überschüssen, auf kommerzielle Landwirtschaft und auf Aktivitäten außerhalb der Landwirtschaft umzusteigen“ (CWRAS xvi).

Auch in anderen Strategiedokumenten empfiehlt die Bank Reformen im Wassersektor mit dem Ziel der stärkeren Beteiligung des privaten Sektors. So wird im Country Economic Memorandum (CEM) die Regierung aufgefordert, die Rehabilitierung bzw. Fertigstellung begonnener Staudamm- und Bewässerungssysteme voranzutreiben, um private Investoren zu gewinnen. Die Privatisierung von Staatsfarmen sollte beschleunigt und die „geeigneten öffentlichen Güter“ bereitgestellt werden, um private Investitionen attraktiver zu machen, zum Beispiel in die mechanisierte Landwirtschaft.

Strukturreformen

Außerdem wird die Regierung aufgefordert, Strukturreformen („appropriate policy environment“) zu beschleunigen, um die Bewässerungslandwirtschaft zu entwickeln. Dazu gehört die weitere Liberalisierung der Investitionspolitik, um die

Bedingungen für ausländische und einheimische Investoren zu verbessern, eine Verbesserung des Investitionsklimas, gesicherte Eigentumsrechte, Landbesitz- und Wassernutzungsrechte. Als wichtigen Anreiz für private Beteiligung und landwirtschaftliche Entwicklung wird unter anderem die Aufhebung der bestehenden Restriktionen für den Landverkauf genannt (38). Bislang dürfen Bauern Land, das sie vom Staat zugeteilt bekommen, nicht verkaufen. Die Regierung befürchtet unter anderem, dass sonst die Landflucht verstärkt wird, weil Bauern aus Verzweiflung oder fehlenden eigenen Investitionsmöglichkeiten in die Landwirtschaft ihre Felder verscherbeln würden. Nicht nur die Weltbank, sondern auch andere Geber üben jedoch erheblichen Druck auf die Regierung aus, das Eigentumsrecht an Land zu ändern und einen Verkauf zu ermöglichen.

2.4. „Großer Nutzen“ - für wen?

Der Schwerpunkt der Weltbankpolitik mit ihrem Anspruch, ein nachhaltiges Wachstum durch ein verbessertes Management von Wasserressourcen zu erreichen, liegt eindeutig auf dem Ausbau der Infrastruktur und wirtschaftlichem Strukturwandel. Stromerzeugung, Bewässerungslandwirtschaft und Straßen für die Vermarktung sollen das Wirtschaftswachstum ankurbeln und Voraussetzungen für private Investitionen schaffen.

Das entspricht der Wende, wie sie in der Sektorstrategie Wasserressourcen und im Infrastruktur-Aktionsplan formuliert wurde: Investitionen in Staudämme und andere große Infrastruktur würden zwar „hohe Risiken“ bergen - doch mit ihrem Beitrag zu Wirtschaftswachstum und Strukturwandel würden sie auch „großen Nutzen“ bringen.²¹ Deshalb müsse die Weltbank diese Risiken auf sich nehmen, heißt es zum Beispiel in der Sektorstrategie Wasserressourcen:

„Es besteht breite Übereinstimmung, dass ein wesentlicher Teil einer guten Entwicklungspraxis die Abwägung von Risiken ist. Die meisten Praktiker sind zudem überzeugt, dass die Anwendung des Vorbeugungsprinzips ein Rezept für die Lähmung wäre und nur wenige Entwicklungsprojekte verwirklicht würden, wenn eine solche Haltung gegenüber Risiken eingenommen würde. Es besteht ein starkes Interesse von Seiten der Regierungen, des privaten Sektors und vieler Mitarbeiter der Bank, dass dann, wenn die Entwicklungsrisiken hoch und daher ein Engagement der Bank besonders wertvoll und wichtig ist, die Bank sicherstellen muss, dass sie die Risiken verringert, und nicht vervielfacht.“
(World Bank 2004b, 46)

Als Zugpferd für wirtschaftliches Wachstum, etwa durch eine kommerzielle Landwirtschaft, setzt die Weltbank dabei auf den in- und ausländischen privaten Sektor. Regierung und Geber sollen dafür die infrastrukturellen Voraussetzungen ebenso wie die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen schaffen. Sprich: Die nicht-profitablen Kosten sollen von der öffentlichen Hand getragen werden, der private Gewinn von den Unternehmen eingestrichen werden.

Diese Konzentration der Strategie auf die Voraussetzungen für ein Wirtschaftswachstum, das durch den privaten Sektor angekurbelt werden soll, macht aus Sicht der Weltbank durchaus Sinn. Denn eine Wasser- und Agrarpolitik,

²¹ Zur Kritik dieser sogenannten „High Risk/High Reward-Strategie“ siehe zum Beispiel Environmental Defense et al (2003)

die vorrangig auf die wirtschaftlichen „Filetstücke“ wie Mehrzweck-Staudämme und die große Bewässerungslandwirtschaft setzt, eröffnet die Aussicht, die hohen Investitionskosten wieder einzuspielen. Die erwarteten „high rewards“ der Strategie entfallen, wenn die Rechnung denn überhaupt aufgeht, damit vor allem auf den Staat, auf private Unternehmen – und nicht zuletzt auf die Weltbank und andere Finanziere selbst, die nur so damit rechnen können, ihre Kredite zurückgezahlt zu bekommen.

Mit dem Ausbau der Infrastruktur steht im Zentrum der CWRAS allerdings der beschränkte Ansatz eines „angebotsorientierten“ Ressourcenmanagements, im Unterschied zu umfassenden Ansätzen eines Integrierten Wasserressourcen-Management (IWRM). Explizit wird der Aufbau von Management-Kapazitäten - sei es für Ressourcenmanagement, sei es für Nutzungsmanagement in bestehenden oder geplanten Bewässerungsprojekten - als nachgeordnet bezeichnet. Ebenso bleiben andere Bereiche wie die Rehabilitation von Wassereinzugsgebieten nachrangig. Äthiopische Wasserexperten wie der einstige Regierungsmitarbeiter Habtamu sind jedoch überzeugt, dass für Äthiopien „Software wichtiger ist als hardware“, also die Verbesserung von Managementfähigkeiten, landwirtschaftlicher Beratung und angepassten Anbaumethoden.

Umweltschutz

Bei einer integrierten Betrachtung der Wassersituation in Äthiopien wird klar, dass die Probleme im Hochland beginnen. Abholzung und Bodenerosion führen dazu, dass die massiven Niederschläge in kürzester Zeit abfließen, ohne von der kleinbäuerlichen Landwirtschaft genutzt werden zu können. Damit fehlen sie in den Monaten der Trockenheit. Versandung durch die mitgerissene Erde droht zudem, die Lebensdauer von Staudämmen drastisch zu verkürzen und die hohen Investitionen rasch zu entwerten.

So plante die Regierung beim Provinzstädtchen Karete, 600 Kilometer südwestlich von Addis Abeba, durch einen Damm den Fluss Yando Faro zu stauen, um eine ganzjährige Bewässerung in der fruchtbaren Flussebene zu ermöglichen. Kosten: 50 Millionen Birr, also knapp fünf Millionen Euro. Der Wasserbauingenieur Gebreyes Haile, der als Berater hinzugezogen worden war, wies allerdings darauf hin, dass der Stausee ohne aufwändige, teure Stabilisierungs- und Erosionsschutzmaßnahmen in den Bergen oberhalb des Damms in wenigen Jahren versanden würde. So kam das Projekt nicht zustande.

Wichtig seien daher Umweltschutzmaßnahmen, die an der Quelle der Probleme ansetzen, sagt Gebreyes Haile. Dazu gehört etwa der Verbau der zahlreichen, oft zwanzig, dreißig Meter breiten Erosionsrinnen. Die tiefen Furchen ziehen sich die Berghänge hinab, bei Regen werden Felder, Bäume und Häuser von den Sturzfluten mitgerissen, Wasser und Boden gehen verloren und machen am Ende nur die Bauern am Unterlauf der Flüsse reich. Konservierungsmaßnahmen wie Terrassen und Aufforstung würden das Wasser festhalten und in den Boden versickern lassen, der immer noch der beste Wasserspeicher ist. Am Fuß solcherart stabilisierter „Gullies“ bilden sich oft nach kurzer Zeit neue, ganzjährige Quellen - für Trinkwasser und kleinräumige Bewässerung.

Maßnahmen zum „Gully-Verbau“ lassen sich relativ kostengünstig mit lokal verfügbaren Materialien und in Selbsthilfe durchführen. Auch ist sich der

allergrößte Teil der Landbevölkerung der Problematik der Erosion bewusst, sagt Helmut Spohn. Aber es gibt nur technische Richtlinien für die Erosionskontrolle, jedoch keine rechtlichen Konsequenzen, wenn sie nicht umgesetzt werden. Außerdem sei nicht sichergestellt, dass Investitionen „in der Familie“ bleiben, da es nur begrenzte Landnutzungsrechte gibt. Die Lösung muss aber nicht Privatbesitz heißen, wie es die Geber fordern. Eine Vererbbarkeit der Nutzungsrechte würde reichen, meint Helmut Spohn.

In Tigray, im Norden Äthiopiens, hat die Provinzregierung auch zu drastischen Methoden gegriffen. Um die Erosion, die den Bauern Bodenfruchtbarkeit und Felder raubt, zu bremsen, hat sie einige Gebiete an Berghängen kurzerhand abgesperrt. Kein Vieh, kein Brennholzsammeln ist in diesen „enclosures“ erlaubt. Nur in der Regenzeit darf Gras geschnitten werden. In kürzester Zeit hat sich der Buschbestand regeneriert, die Wurzeln halten den Boden fest, das Regenwasser dringt besser ein und fließt, langsam und ohne Schaden anzurichten, hinunter in die Bäche und Flüsse.

Doch Maßnahmen zum Schutz von Wassereinzugsgebieten spielen in der Weltbank-Strategie nur eine untergeordnete Rolle. „Es fällt auf, dass es bei den Weltbank-Vorhaben keine Unterstützung für Wassereinzugsgebiete gibt“, stellt selbst die CWRAS fest (69). Handlungsbedarf sieht die Bank am ehesten in Regionen, in denen Staudamm- oder Straßenbauprojekte durchgeführt würden, also zur Unterstützung ihrer Infrastrukturstrategie.

Außerdem können große Bewässerungsprojekte weitere Umweltprobleme verursachen. Wenn zum Beispiel wie geplant dem bereits intensiv genutzten Fluss Awash noch mehr Wasser entzogen wird, könnte es zu dramatischen klimatischen und ökologischen Veränderungen kommen, etwa die weitere Trockenlegung von Feuchtgebieten, und dadurch die Umwelt und die Lebensbedingungen bedroht werden, warnen äthiopische Wissenschaftler (Tadesse et al, 2004, 1).

Kleinbäuerliche Landwirtschaft

Regierung und Weltbank verkünden, durch ihre Politik „Anreize und Möglichkeiten“ für Bauern zu schaffen, aus der Subsistenzlandwirtschaft zu kommerzieller Landwirtschaft und der Produktion von Überschüssen überzugehen. Doch die Bewässerungswirtschaft trägt kaum zur Lösung der Probleme der Kleinbauern bei.

So ignoriert sie gänzlich den Bedarf des Regenfeldbaus, trotz seiner gravierenden Probleme und seiner Bedeutung für Armutsminderung, Ernährungssicherung und Umwelt. Was diese Bauern brauchen, ist eine einfache, kostengünstige und auf die lokalen Gegebenheiten zugeschnittene Wasserinfrastruktur, angepasste Anbaumethoden und Zugang zu nahegelegenen Märkten. Priorität müsste daher der Bau tausender, zehntausender kleiner Dämme und Flusswehre haben, wie sie REST oder die Konso angelegt haben, meint Helmut Spohn, statt einiger weniger großer Staudämme einerseits, und Hauruck-Kampagnen wie den „Haushaltsteichen“ andererseits, von denen die meisten nutzlos sind.

Zwar ist auch eine Ansiedlung von Kleinbauern in den neuen Bewässerungssystemen und die Bildung von Kooperativen vorgesehen. Doch in der Vergangenheit sind solche Versuche oft halbherzig, top-down und

bürokratisch umgesetzt worden und an fehlenden Management-Fähigkeiten, um die komplexen Systeme zu beherrschen, unzureichender Beratung und wirtschaftlichen Problemen vielfach gescheitert.

Trotzdem werden die alten Fehler wiederholt: Das Koga-Bewässerungsprojekt zum Beispiel soll den Bauern, 10.000 Familien, „schlüsselfertig“ übergeben werden. „Solche Projekte sind ein schlechter Dienst für das Land“, meint der Bewässerungsexperte Habtamu, weil sie ohne Beteiligung der Bevölkerung geplant und durchgeführt werden.

Nutznieser des Ausbaus der Bewässerung werden stattdessen eher finanzkräftige Bauern und Plantagen sein, die sich die „Gunstandorte“ mit guten Böden und den neuen Bewässerungsmöglichkeiten sichern. Das weiß auch die Weltbank. Doch die Gefahr, dass die Möglichkeiten einer verbesserten Infrastruktur „leicht durch einige wenige Bauern ausgenutzt werden können“ (CWRAS 64), wird nicht weiter reflektiert.

Da ist es nur konsequent, wenn auch wenig realistisch, dass die Weltbank Kleinbauern rät, auf nicht-landwirtschaftliche Aktivitäten auszuweichen:

„Lösungen für die Herausforderungen im Bereich Wasserressourcen müssen außerhalb des „Wasserektors“ gesucht werden durch eine stärkere Förderung alternativer Einkommensmöglichkeiten, um den Anteil der Bevölkerung, der am stärksten durch hydrologische Schwankungen betroffen ist, zu verringern.“ (xvi)

Umsiedlungen

Die Wasser- und Landwirtschaftstrategie, die Regierung und Weltbank in Äthiopien umsetzen, bedeutet zudem massive Umsiedlungen und Arbeitsmigration, denn in den oft dünn besiedelten Regionen im Tiefland gibt es nicht genug Arbeitskräfte für die kommerziellen Farmen. So sollen zum Beispiel aus dem dürregeplagten Hochland 1,5 Millionen Menschen in die westäthiopische Region Wollega, in der Bewässerungsprojekte geplant sind, umgesiedelt werden (Berger 2005, 49). Zudem könnten nach Angaben der Regierung in den neuen Bewässerungsprojekten 300.000 Familien Arbeit finden – wenn auch die meisten nur saisonal. Außerdem müssen Hirtenvölker, deren Weidegründe und Wasserstellen durch die Bewässerungsprojekte betroffen sind, entschädigt und sesshaft gemacht werden, um Konflikte zu vermeiden.

Gerechtfertigt mit der Ernährungsunsicherheit im Hochland plant die Regierung inzwischen solche Um- und Ansiedlungen in großem Umfang – trotz des schlechten Rufs, den sie aus Zeiten der Militärregierung Derg haben. Die Weltbank ist denn auch vorsichtig, ob sie sie direkt unterstützen soll, und „diskutiert“ noch mit der Regierung. Grundsätzlich hält sie freiwillige Umsiedlungen in „Regionen mit geringeren Risiken und höherer Produktivität“ jedoch für erforderlich (CWRAS, 66).

Ernährungssicherheit

Der angestrebte Ausbau der Bewässerungslandwirtschaft löst zudem nicht die Probleme der Ernährungsunsicherheit. Angesichts niedriger Preise für Grundnahrungsmittel werden Investitionen nur durch den Anbau hochwertiger Produkte profitabel. Auch hier sieht die Weltbank die Probleme: „Anbauprodukte sollten sorgfältig ausgewählt werden, um einen Rückfluss der Investitionen zu maximieren. Die meisten Getreidesorten könnten weniger profitabel sein als Cash Crops (Baumwolle, Zuckerrohr, usw.)“ (CWRAS 35). Aus dieser Einsicht zieht sie aber keine Konsequenzen. Dagegen fordert Gebreyes Haile im Interesse der Ernährungssicherung, auf den produktiven Bewässerungsflächen „Mais statt Baumwolle“, also vorrangig Grundnahrungsmittel statt industrieller Rohstoffe und Exportprodukte anzubauen.

Doch die Entwicklung geht längst in die andere Richtung: Auf einer einstigen Staatsfarm unweit von Addis Abeba und seinem internationalen Flughafen, die privatisiert wurde, zieht jetzt ein deutscher Züchter Begonien-Stecklinge, ein deutsch-israelisches Gemeinschaftsunternehmen Blumen, eine Hühnerfarm in arabischem Besitz baut Futtermais an.²²

Dadurch droht – ähnlich wie in der Kommerzialisierung der städtischen Wasserwirtschaft - eine Zweiteilung in der Wasser- und Agrarpolitik: Öffentliche und private Investitionen, Wasser und Land gehen dahin, wo der Profit winkt, wo der Staat Devisen verdienen kann und damit seine Schuldendienstfähigkeit, auch gegenüber der Weltbank, verbessert.

Dagegen würde die Entwicklung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft zwar unmittelbar einen wichtigen, wenn nicht den entscheidenden Beitrag zu Ernährungssicherung und Armutsminderung leisten können. Doch bietet sie kaum Investitionsmöglichkeiten, Einnahmen und Devisen, dass heißt ihre Unterstützung durch den Staat - einschließlich der erforderlichen Subventionierung - kostet, bringt aber wenig in die Kasse. Sie rechnet sich nicht, weder für den Staat, noch für den Privatsektor, noch für die Weltbank.

²² Laut WSDP gab es Anfang 2000 bereits 18 private Bewässerungssysteme mit zusammen 6.000 Hektar

3. Die Politik der Weltbank

Seit über fünf Jahrzehnten spielt die Weltbank im Wassersektor der Entwicklungsländer eine Schlüsselrolle, sowohl als Geldgeber als auch als Berater, wobei ihr die Doppelrolle große Einflussmöglichkeiten und auch Druckmittel verschafft.²³ Im Schnitt flossen jedes Jahr rund 3 Mrd. US-Dollar in Staudämme, Bewässerungsprojekte, Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung, in den Schutz von Wasserressourcen oder den Aufbau von Behörden und Institutionen. Damit hatte die Bank einen Anteil von etwa fünf Prozent an den Gesamtinvestitionen. Ihr Einfluss auf die Wasserpolitik geht allerdings weit darüber hinaus. So verkündet John Briscoe, führender Wasserexperte der Bank:

„In dem Masse, wie die Herausforderungen im Wassersektor in Umfang und Komplexität wachsen, wird die Bank als eine der wenigen Institutionen verstanden, die makroökonomisch, finanziell, technisch, sozial und ökologisch eine integrierte Unterstützung bieten kann. Sie kann sich auf allen Ebenen engagieren – in örtlichen Wassereinzugsgebieten, Städten, Bewässerungsvorhaben, Flussgebieten und Aquiferen, in einzelnen Ländern und in Regionen, und helfen, einen integrierten Ansatz zu entwickeln.“ (Briscoe 2003a, 19)

Über ihre eigene Kreditvergabe hinaus sei sie, so Briscoe weiter, außerdem „unersetzlich“, um zusätzliche Investitionen durch die Privatwirtschaft für ihre „Kunden“, die Regierungen der Entwicklungsländer zu mobilisieren.

Ausgaben der Weltbank für den Wassersektor

Im Finanzjahr 2004 lag die Kreditvergabe der Bank für alle Projekte, die einen Bezug zum Wassersektor hatten, mit 3,3 Mrd. US-Dollar um 800 Mio. US-Dollar höher als ein Jahr zuvor. Damit stieg der Anteil an der gesamten Kreditvergabe auf 16 Prozent, nachdem er in den Finanzjahren 2000-02 noch bei sieben Prozent, in den 1990er Jahren im Schnitt bei zwölf Prozent gelegen hatte.

Der Anteil der Vorhaben, die sich ausschließlich auf den Wassersektor bezogen, stieg dabei von vier Prozent (2002) über sechs Prozent (2003) auf neun Prozent (2004) und erreichte damit wieder in etwa den Stand der 1990er Jahre.

Quelle: World Bank, Issue Brief Water, September 2005

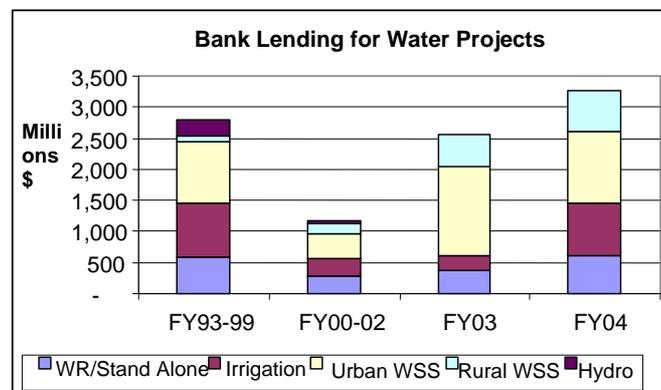
3.1. Die „neue Strategie“

Hatte die Weltbank bis in die 1980er Jahre hinein vorrangig auf die Unterstützung für einen öffentlich finanzierten, betriebenen und verwalteten Wassersektor gesetzt, stellte sie mit ihrem Politikpapier zum Management von Wasserressourcen 1993 die Weichen für eine grundlegende Wende in ihrer Politik. Sie gehörte damit zu den ersten Institutionen, die einen integrierten Managementansatz formulierten. Die zentralen Bestandteile der neuen Strategie

²³ Neben der Weltbank selbst, also der IBRD und der IDA, fördern auch die verschiedenen Regionalbanken wie die African Development Bank (AfDB) und die Asian Development (ADB) zahlreiche Vorhaben im Wassersektor. Die Kreditvergabe, etwa für die städtische Wasserversorgung, wurde immer wieder von der Privatisierung öffentlicher Versorgungsunternehmen abhängig gemacht („Konditionalisierung“).

sind die Forderung nach umfassenden Reformen des politischen und institutionellen Rahmens, verbunden mit einer Dezentralisierung, der Privatisierung von Management und Versorgungsstrukturen und einem Rückzug des Staates auf die Schaffung von gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen. Neben dem Bekenntnis zu einer stärkeren Gewichtung von Umwelt- und Ressourcenschutz und einer breiteren Beteiligung der „Stakeholder“ tritt die Betonung ökonomischer Aspekte bei den Reformen im Wasserbereich in den Vordergrund. Die Behandlung von Wasser als „Wirtschaftsgut“ gilt – im Sinne der Dublin-Prinzipien - als entscheidende Voraussetzung für eine effiziente und gerechte Nutzung.

Im Zentrum der Umsetzung dieser neuen Wasserpolitik stand zunächst der städtische Wasserbereich. Um die Kommerzialisierung und Privatisierung voranzutreiben, stiegen die Gelder, die die Weltbank für diesen Bereich bereit stellte, Anfang der 1990er Jahren kräftig an (Briscoe 2004). Dagegen ging die Unterstützung der Bewässerungslandwirtschaft deutlich zurück, da sie „angesichts sinkender Preise für Agrarprodukte ökonomisch nur noch schwer zu rechtfertigen war“²⁴. Auch die direkte Unterstützung für den Bau von Großstaudämmen wurde, nicht zuletzt wegen des weltweiten, heftigen Widerstands aufgrund ihrer negativen sozialen und ökologischen Auswirkungen, weitgehend eingestellt. Statt traditioneller Infrastrukturvorhaben – also statt „Ziegel und Zement“, wie es im Infrastruktur-Aktionsplan heißt – wurden Vorhaben im Umweltschutz und Ressourcenmanagement stärker gefördert (siehe Schaubild „Weltbankkredite für den Wassersektor“).



Quelle: The World Bank, Issue Brief Water, September 2005, 2

Die Anfang 2003 verabschiedete Sektorstrategie Wasserressourcen (Water Resources Sector Strategy, WRRS, World Bank 2004b) stellte dann nach den Worten ihres Hauptautors John Briscoe ein weiteres „neues Kapitel“ dar. Zwar baut die neue Strategie auf dem Politikpapier von 1993 auf, vollzieht aber eine „pragmatische“ Anpassung von dessen Grundprinzipien an die wirtschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Realitäten, ist folglich stärker auf die praktische Umsetzung ausgerichtet (Briscoe 2003a, 18f).

²⁴ (ARD Website: www.worldbank.org/rural, September 2003. Dementsprechend reduzierte die Weltbank ihre Kredite für die Bewässerungslandwirtschaft seit Anfang der 1980er Jahre von knapp 2,5 Mrd. US-Dollar im Jahr auf 500 Mio. US-Dollar 2002 (Zusagen der Weltbank, Dreijahresdurchschnitt, nach Briscoe 2004)

Begründet wird die neue Strategie zum einen mit dem „dringenden Bedarf zusätzlicher Investitionen in Infrastruktur und Dienstleistungen für Wasserversorgung, Nahrungsmittelproduktion und Energie“, zum anderen mit dem Bestreben, „die notwendigen Gesetze, Regeln und Institutionen zu entwickeln, um Wasserressourcen wirtschaftlich produktiv, sozial verträglich und ökologisch nachhaltig zu managen“ (Briscoe, 2003a, 18). Für die Weltbank bestehen also zwei sich ergänzende Prioritäten: Der Ausbau und die Instandhaltung der materiellen Infrastruktur und „nicht-strukturelle Management-Lösungen“, so Briscoe.

Die Konsequenzen dieser Strategie für die Programm- und Projektpolitik spitzt Briscoe in einer Reihe von „zentralen Botschaften“ zu:

- In den meisten Entwicklungsländern sei es notwendig, gleichzeitig das Management der Wasserressourcen zu verbessern und in die Entwicklung der Wasserressourcen zu investieren, anstatt erst Reformen umzusetzen und anschließend zu investieren.
- Notwendig sei ein „Prinzipientreuer Pragmatismus“, der angesichts des mühsamen, langsamen und konflikträchtigen Reformprozesses eine an die jeweiligen Umstände angepasste Umsetzungsstrategie entwickeln müsse („Political Economy of Reform“).
- Die Weltbank müsse sich wieder als Partner in der Entwicklung von großer Wasser-Infrastruktur engagieren, die zwar hohe Risiken birgt, aber auch großen Nutzen bringen könne („high-reward/high-risk water infrastructure“).
- Verbesserungen beim Management und beim Zugang zu Wasserressourcen seien von grundlegender Bedeutung für ein ökologisch und sozial nachhaltiges Wachstum und für die Verringerung von Armut.²⁵

Um „Wassersicherheit“ zu erreichen, sei die richtige Mischung aus Investitionen in Infrastruktur, „sound institutional governance“ und Management notwendig. Vor allem in den am wenigsten entwickelten Länder, deren Wasserressourcen noch wenig erschlossen sind, wie etwa Äthiopien, aber auch Indien²⁶ und Pakistan²⁷, sollte zunächst vor allem ein Ausbau der Infrastruktur erfolgen – und damit ist vor allem große Versorgungs-Infrastruktur wie Staudämme und Flussumleitungen gemeint.²⁸

Im landwirtschaftlichen Wassersektor konzentrieren und ergänzen sich diese neuen An- und Grundsätze wie in keinem anderen Bereich. In den vergangenen Jahren ist er auf der Aktivitätsagenda der Bank wieder ganz nach oben gerückt. „Alle fordern die Weltbank auf, sich wieder stärker im Wassermanagement für die Landwirtschaft zu engagieren“, führt Salah Darghouth, Senior Water Advisor der

²⁵ Ähnlich die Sektorstrategie Wasserressourcen, 73. Zur kritischen Analyse der Sektorstrategie Wasserressourcen siehe McCully 2002, zur „high-reward/high-risk“-Strategie: Environment Defense et.al. 2003

²⁶ John Briscoe bei der IWMI-Jahreskonferenz Anfang März 2005 in Anand, Indien

²⁷ John Briscoe, zitiert in DAWN, Islamabad, 20.9.2005

²⁸ Water Security, Growth and Development. Media Background Paper. The World Bank, April 2005. Auch die World Bank Water Week 2005 stand unter dem Stichwort: Wassersicherheit, siehe www.worldbank.org/waterweek

Weltbank für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, diese Aufwertung auf den Ruf der „Wasser-Community“ zurück (Darghouth 2005a).

Der wachsende Stellenwert des ländlichen Wassersektors geht einher mit einer Wiederentdeckung des landwirtschaftlichen Sektors insgesamt durch die Weltbank. Ausdruck davon ist die „erneuerte“ ländliche Entwicklungsstrategie („Reaching the Rural Poor“), die die Weltbank 2002 vorlegte (World Bank 2003b). Sie soll durch die Entwicklung eines konkurrenzfähigen Agrarsektors, die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft, ein nachhaltiges Management der natürlichen Ressourcen, also insbesondere Böden und Wasser, sowie die Förderung des weltweiten Agrarhandels durch den Abbau von handelsverzerrenden Subventionen und eine weitere Handelsliberalisierung einen wesentlichen Beitrag zu Wirtschaftswachstum und Armutsminderung leisten²⁹.

Wasser gilt dabei als eine Schlüsselressource, um den Beitrag der Landwirtschaft zu Wirtschaftswachstum und damit zu Ernährungssicherung und Armutsminderung zu stärken. Politische und institutionelle Reformen sollen zu einer gerechteren Verteilung von Wasserressourcen, der Entwicklung nachhaltiger Nutzungssysteme und einer besseren Kapitalisierung von Investitionen beitragen (Website ARD).

Damit einher ging eine geradezu dramatische Wende in der Finanzierung. Die Weltbank-Mittel für ländliche Entwicklung – von Programmen zu Bildung, Gesundheit und Armutsminderung über Fischfang und Forstwirtschaft bis hin zu Straßenbau und Landreformen - die 2002 mit etwa 5 Milliarden US-Dollar einen Tiefpunkt erreicht hatten, stiegen bis 2005 sprunghaft auf acht Milliarden US-Dollar. Der größte Teil davon, nämlich ein Drittel, entfällt auf den Infrastrukturbereich³⁰, gefolgt von der Landwirtschaft mit 2,1 Milliarden US-Dollar, doppelt so viel wie um die Jahrtausendwende³¹. Von den Mitteln für die Landwirtschaft wird die Hälfte, 1,069 Milliarden US-Dollar, für Be- und Entwässerung bereitgestellt – gegenüber 335 Mio. US-Dollar drei Jahre zuvor. Allein für Indien wird die Weltbank in den kommenden vier Jahren (2005-2008) ihre Kreditvergabe für Bewässerungsprojekte auf 1,4 Milliarden US-Dollar, für Staudämme auf 600 Mio. US-Dollar steigern und zusätzlich 400 Millionen US-Dollar für Sektorreformen bereitstellen³².

Als wichtigster Kreditgeber vieler Entwicklungsländer ist die Weltbank in der Position, ihre neue Strategie auch in die Praxis umzusetzen. Inzwischen wurden in zahlreichen Ländern eine neue, umfassende Gesetzgebung für den Wassersektor ausgearbeitet und tiefgreifende Sektorreformen eingeleitet. Mit zunächst 14 Ländern³³ wurden beziehungsweise werden gegenwärtig „maßgeschneiderte“

²⁹ World Bank Website Agriculture and Rural Development (ARD): www.worldbank.org/rural. Gearbeitet wird unter Federführung der Abteilung Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung zudem seit längerem an einem Irrigation und Drainage Business Plan (IDBP) als Teil einer umfassenden Strategie für Landwirtschaft und Ernährungssicherheit, dessen Erstellung jedoch weit hinter der Planung zurück ist und der frühestens Mitte 2006 vorliegen wird. Nähere Auskünfte waren nicht zu bekommen.

³⁰ World Bank, Issue Brief Agriculture and Rural Development, September 2005

³¹ 2000: 872 Mio. US-Dollar; 2001: 951 Mio. US-Dollar

³² John Briscoe, Consultation on the Report: India's Water Economy: Bracing for a Turbulent Future, New Delhi, October 5, 2005, http://siteresources.worldbank.org/INTINDIA/Resources/India_Water_Strategy.pdf

³³ Brasilien, Indien, Philippinen, Peru, Honduras, Dominikanische Republik, Bangladesh, Pakistan, China, Indonesien, Äthiopien, Kenia, Jemen und Iran

Country Water Resources Assistance Strategies (CWRAS) erstellt, die die Politik im Wassersektor mit der Länderstrategie der Weltbank (Country Assistance Strategy, CAS) und – wo vorhanden – mit der Armutsminderungsstrategie (PRSP) abstimmen sollen. Ergebnis soll – so John Briscoe - ein „Wasservertrag“ sein, der die Kreditvergabeschwerpunkte der Weltbank festlegt.

Als Anleitung für Projektmanager, wie sie die Sektorstrategie Wasserressourcen (WRSS) in Programme konkretisieren können, wurde das „Handbuch für Investitionen im landwirtschaftlichen Wassermanagement“ erstellt (World Bank 2005).³⁴ Umgesetzt wird die neue Politik inzwischen in einer ganzen Reihe von neuen Weltbank-Projekten zur Umstrukturierung des Wassersektors, darunter Vorhaben in Indien, Indonesien, Mexiko, Brasilien und Niger. In den meisten nimmt das Thema Wassermanagement in der Landwirtschaft einen breiten Raum ein (siehe Anhang).

3.2. „More crops, jobs and cash per drop“

Verglichen mit dem städtischen Wassersektor, der bislang im Zentrum der Auseinandersetzung um die Kommerzialisierung und Privatisierung und die Rolle der Weltbank dabei steht, sind die Probleme im landwirtschaftlichen Wasserbereich sozial, wirtschaftlich, ökologisch und politisch erheblich vielschichtiger und komplexer: Steht dort die Frage im Vordergrund, ob eher öffentliche Unternehmen oder eher private Konzerne in der Lage sind, die Versorgung zu verbessern und insbesondere den Zugang ärmerer Bevölkerungsgruppen zu Trinkwasser und menschenwürdigen sanitären Einrichtungen sicherzustellen, sind die Herausforderungen, die Wassernutzung für die Landwirtschaft zu reformieren und die „Wassersicherheit“ zu vergrößern, sehr viel umfassender:

- Insbesondere im Regenfeldbau reicht das Wasser vielfach nicht für eine gesicherte Produktion, geschweige denn für Produktionssteigerungen. Um naturbedingten Problemen wie schwankenden Niederschlagsmengen zu begegnen, fehlt es vielfach an Geld, Fähigkeiten und Rahmenbedingungen wie gesicherten Besitzverhältnissen. Hier rächt sich die langjährige Vernachlässigung des Regenfeldbaus in vielen Entwicklungsländern durch die staatliche Landwirtschaftspolitik.
- Die Probleme der intensiv geförderten Bewässerungslandwirtschaft liegen dagegen eher in einer übermäßigen, unregelmäßigen Wasserversorgung: kostenlose staatliche Bereitstellung von Wasser und ungehemmte Ausbeutung von Grundwasserressourcen schlagen sich unter anderem in der Versumpfung und Versalzung fruchtbarer Böden und der Absenkung des Grundwasserspiegels nieder, die das Produktionswachstum der Bewässerungslandwirtschaft inzwischen erheblich beeinträchtigen.
- Die enormen öffentlichen Investitionen in die Bewässerungslandwirtschaft kommen – ebenso wie damit verbundene Subventionen - oft nur einem privilegierten Teil der Bevölkerung in den „Gunststandorten“ zugute. Zudem

³⁴ Angekündigt ist ferner für Januar 2006 eine weitere Orientierungshilfe: Agricultural Water Management: An Agenda for Sustainable Development. Directions in Development Report

belasten sie zunehmend die knappen öffentlichen Haushalte und erschweren deren Stabilisierung im Rahmen makro-ökonomischer Strukturanpassungsprogramme.

- Ähnlich wie in der städtischen Versorgung sind auch viele öffentliche Versorgungsinstitutionen im landwirtschaftlichen Wasserbereich überfordert, überlastet und korrumpiert.
- Die Verknappung von Grundwasser- wie Oberflächenwasser führt sowohl innerhalb der Landwirtschaft als auch zwischen der Landwirtschaft und den Städten und der Industrie zunehmend zu Verteilungsungerechtigkeiten und –konflikten, die die Versorgung der Landwirtschaft und damit die Lebenssituation von Millionen Familien bedrohen.

Wie das Beispiel Äthiopien (siehe Teil 2) zeigt, hängt für viele Länder und Volkswirtschaften die gesamte Entwicklung am landwirtschaftlichen Bereich und damit am Wasser. Reformen sind daher in der Tat notwendig, um das Potenzial der Landwirtschaft für die wirtschaftliche Entwicklung, für Ernährungssicherheit und Armutsminderung besser als bislang auszuschöpfen.

Zentraler Anspruch der Weltbank in ihrer Wasserpolitik ist es, den Beitrag von Wasser für die wirtschaftliche Entwicklung zu stärken. Für die Landwirtschaft heißt das, sowohl die Versorgung als auch die Nutzung zu verbessern, um die Produktion zu steigern. In den Politikpapieren wie der Sektorstrategie Wasserressourcen, ebenso wie in deren landesspezifischen Umsetzungen als Länderstrategien (CWRAS), in einzelnen Projekten zur Reform des Wassersektor sowie in der „erneuerten“ ländlichen Entwicklungsstrategie „Reaching the rural poor“ zeigt sich, dass sie dabei vor allem auf die Bewässerungslandwirtschaft, auf massive Investitionen in die Infrastruktur, auf die Entflechtung der Versorgungs- und Verteilungsstrukturen („Unbundling“) und die Neuordnung des institutionellen und rechtlichen Rahmens im Wassersektor, sowie auf ökonomische Instrumente wie Kostendeckung und Wasserrechte setzt.

3.2.1. Priorität Bewässerungslandwirtschaft

In den meisten Weltbank-Projekten zur Reform des Wassersektors stellt die Umgestaltung der Bewässerungslandwirtschaft eine zentrale Komponente dar, ebenso wie in der ländlichen Entwicklungsstrategie. Zusätzlich gibt es eine wachsende Anzahl von Projekten, die sich ausschließlich auf die Bewässerungslandwirtschaft konzentrieren. Durch eine neue „Bewässerungsphilosophie“ (WRSS, 13ff) beziehungsweise eine „erneuerte Vision“ (Ländliche Entwicklungsstrategie, 141) verspricht die Weltbank ihren Kunden Reformrezepte, um Be- und Entwässerung in effiziente, hochproduktive und nachhaltige Systeme zu transformieren, die „mehr Ertrag, Einkommen und Arbeitsplätze je Tropfen Wasser“ bringen werden. Die Bank selbst sieht sich in einer Schlüsselrolle, um den Mitgliedsländern bei diesen Reformen zu helfen:

„Die Kunden der Bank (...) nehmen sie wahr als eine Institution, die eine einmalige Kombination von Legitimität, institutionellen und technischen Fähigkeiten, Kenntnissen, Advocacy und Finanzkraft darstellt, und erwarten von ihr die Führerschaft bei der Wiederbelebung des Bewässerungssektors.“ (WRSS, 17).

So soll das Projekt „Modernisierung der Bewässerungslandwirtschaft“ (PMIR) in Mexiko dazu beitragen, „die Wettbewerbsfähigkeit der Bewässerungslandwirtschaft und die Effizienz der Wassernutzung in ihr zu verbessern“. Die wesentlichen Komponenten dieses „neuen Modells“ sind:

- Nachfrageorientierte („Demand driven“) integrierte Investitionspläne zur Modernisierung bestehender Infrastruktur, höherer Produktivität und Diversifikation in hochwertige („high-value“) Anbauprodukte,
- die Übertragung des Betriebs der Infrastruktur auf die Wassernutzer,
- die institutionelle Stärkung von Wassernutzerorganisationen,
- die Durchsetzung der Kostendeckung sowohl für Betriebs- als auch für Kapitalkosten,
- die Schaffung eines umfassenden Systems von Monitoring und Evaluierung.

Angesichts der gravierenden Versumpfungs- und Versalzungsprobleme vieler bestehender, älterer Bewässerungsprojekte betont sie dabei einerseits die Rolle eines verbesserten Managements, andererseits die Notwendigkeit von Investitionen in die Verbesserung von Entwässerung, so zum Beispiel in Indien und China (CWRAS).

Die Schwerpunkte ihrer technischen und finanziellen Hilfe im Bewässerungssektor in Südasien fasst die Weltbank so zusammen:

- Finanzierung der Rehabilitierung, Modernisierung und des Baus von Bewässerungssystemen und Infrastruktur, einschließlich Wehren, Dämmen und Kanälen.
- Unterstützung für institutionelle, fiskalische, verwaltungsmäßige, rechtliche, regulatorische und politische Reformen, um das Management von Wasserressourcen zu verbessern.
- Förderung der Bildung von Wassernutzerorganisationen (WUA), um eine bessere Artikulation, Beteiligung und perspektivisch Führung durch Bauern bei Betrieb und Instandhaltung von Be- und Entwässerungseinrichtungen zu ermutigen.
- Förderung von öffentlich-privaten Partnerschaften bei Investitionen in und Betrieb von Be- und Entwässerung.

Quelle: Website Department Agriculture and Rural Development (ARD), Irrigation & Drainage, www.worldbank.org/rural

Neben einem besseren Management in bestehenden Systemen sieht die Weltbank - wie etwa in Äthiopien (siehe Kapitel 2) - in vielen Ländern einen hohen Investitionsbedarf für den Ausbau von hydraulischer Infrastruktur, sowohl für die Energieversorgung, als auch für die Wasserversorgung von Landwirtschaft, Industrien und Städten. Das gilt unter anderem für einige Länder in Zentralasien wie Kasachstan, für Pakistan und für Indien, das nach Auffassung von John Briscoe ohne hohe Investitionen in Wasserinfrastruktur „nicht genug Wasser haben wird für Wirtschaft und Menschen“. Das gelte aber auch für Afrika, wo zahlreiche neue Vorhaben vorbereitet werden. Ein wesentliches Ziel der Nile Basin Initiative, an deren Einrichtung neben der Weltbank auch die deutsche Regierung bzw. das BMZ beteiligt war, besteht darin, die politischen Widerstände

der Anrainerstaaten des Nils, insbesondere Ägyptens und Sudans, gegen neue Großstaudämme und Bewässerungsprojekte am Oberlauf des Flusses abzubauen³⁵. Ferner kooperiert die Weltbank mit der Afrikanischen Entwicklungsbank, der FAO, IWMI und CGIAR bei der Ausarbeitung einer Politikstrategie für den landwirtschaftlichen Wassersektor in Afrika südlich der Sahara (CGIAR/IWMI 2004). Darin heißt es:

„Die gegenwärtig verbreitete Betonung von Nachfrage-Management ignoriert die parallel bestehende Notwendigkeit, die Wasserverfügbarkeit durch Flussregulierung, verbesserten Transport und Speicherkapazitäten zu verbessern.“ (16).

Neben neuen Großstaudämmen gewinnt dabei der Wassertransfer zwischen verschiedenen Flussgebieten, durch den ein Wassermangel in der einen durch Wasser aus einer anderen Region ausgeglichen werden soll, an Bedeutung. Dazu gehört in Brasilien der Plan, Wasser aus dem Rio San Francisco in den trockenen Nordosten zu transportieren, in China das von der Weltbank mitfinanzierte Wanjiashai-Projekt, das Wasser aus dem Gelben Fluss umleitet, in Indien das umstrittene Godavri-Projekt. Dabei räumt die Bank selbst ein, dass eine „einfache Wirtschaftlichkeits-Analyse“ des indischen Großprojekts, durch das mit Wasser aus dem Godavri-Fluss die Versorgungssituation für die Landwirtschaft im Einzugsgebiet des Krishna-Flusses verbessert werden soll, „zeigt, dass eine Erschließung dieser Wasserressourcen für die Bewässerung nicht die beste Verwendung beschränkter finanzieller Mittel darstellt.“ (WRSS, 62) Die hohen Investitionen würden sich nur rechnen, wenn das Wasser in die Städte und die Industrie geht (vgl. CWRAS China, 60).

Durch öffentlich-private Partnerschaften (PPP) will die Weltbank für diese Großprojekte verstärkt private Investoren gewinnen: Sie würden zum Beispiel bei Mehrzweckdämmen die profitable Stromerzeugung finanzieren, während der Staat die übrigen Kosten trägt und die notwendigen hydrologischen, wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Voraussetzungen sicherstellt, also etwa die Rehabilitierung von Wassereinzugsgebieten oder Umsiedlungen durchführt.

„Wir sind wieder da!“

Mit ihrem Plädoyer für ein verstärktes Engagement in Infrastruktur-Investitionen, wie beispielhaft in Äthiopien (siehe Kap.2), gibt sich die Bank im Namen der „Wassersicherheit“ als Anwältin der Entwicklungsländer gegenüber anderen Gebern, die eher auf Capacity Building und Management setzen würden. Doch sie hat dabei auch ein ureigenes Interesse:

Als Bank braucht die Weltbank Kunden, die Kredite aufnehmen und Zinsen zahlen. Doch bei den „guten“ Kunden, den Schwellenländern, ist sie in den vergangenen Jahren gegenüber privaten Investoren ins Hintertreffen geraten. Sowohl von Regierungen wie von privaten Unternehmen werde sie „als ein kostentreibender und risikoscheuer Partner“ betrachtet, konstatiert die Sektorstrategie Wasserressourcen. Inzwischen lässt sie sich unter anderem von Brasilien und Indien aber wieder „drängen“, massiv Kredite für Staudämme bereitzustellen. Und John Briscoe, ein langjähriger Befürworter eines stärkeren Engagement der Bank für Großstaudämme, verbreitet bei Vorträgen inzwischen stolz: „Wir sind wieder da!“

³⁵ siehe WRSS Seite 70ff

Der Regenfeldbau dagegen tritt in der neuen Wasserpolitik eher in den Hintergrund. Dabei wird ihm von Agrarwissenschaftlern wie dem Internationalen Forschungsinstitut für Ernährungspolitik, IFPRI, immer wieder bescheinigt, dass er ein erhebliches Potenzial besitzt, um sowohl durch eine verbesserte Boden- und Wassernutzung, als auch durch eine Steigerung der Produktivität insgesamt zu höherer Nahrungsmittelproduktion beizutragen. „Regenfeldbau erweist sich als potenzieller Schlüssel für die nachhaltige Entwicklung von Wasser und Nahrung“, meint zum Beispiel IFPRI-Mitarbeiter Mark W. Rosegrant (Rosegrant et al, 2002b, 205).

Durch angepasste integrierte Management-Methoden wie die „Regenernte“ oder einfache zusätzliche Bewässerungsmaßnahmen, wie sie in Indien oder Äthiopien erfolgreich praktiziert werden, könnten in vielen Gebieten die Erträge weiter gesteigert und Wasserverfügbarkeit und Bodenfruchtbarkeit verbessert werden. Eine höhere Produktion im Regenfeld bedeutet gleichzeitig eine geringere Notwendigkeit, die Bewässerungslandwirtschaft auszubauen und dafür Oberflächen- oder Grundwasser zu nutzen – mit der ständigen Gefahr der übermäßigen Ausbeutung. Außerdem bietet der Regenfeldbau den besten Ansatzpunkt für eine rasche Verringerung von Armut.

„Die Aufwertung des Regenfeldbaus in Entwicklungsländern durch zusätzliches Wasser und verbesserte Wasserproduktivität kann einen erheblichen Beitrag leisten, um die Armut und die Ernährungsunsicherheit der ländlichen Bevölkerung zu verringern.“ (Molden/de Fraiture 2004, 16)

3.2.2. Rückzug des Staates

Ähnlich wie bei der Kommerzialisierung und Privatisierung der städtischen Versorgung seit Beginn der 1990er Jahre wird der Reformbedarf in der Bewässerungslandwirtschaft zudem mit dem schlechten Zustand vieler öffentlicher Institutionen begründet („Staatsversagen“). Wasserbehörden zum Beispiel, die in starkem Umfang die Verteilung sowohl innerhalb der Landwirtschaft als auch zwischen Städten, Industrien und Landwirtschaft kontrollieren und steuern, gelten überwiegend als besonders bürokratisch, ineffizient und korrupt und arbeiten nicht kostendeckend.³⁶ Die Investitionen in die Bewässerungslandwirtschaft und ihr Management sind damit eine erheblich finanzielle Belastung für den Staatshaushalt. Die Reformen sollen unter anderem den Staat finanziell entlasten und die Voraussetzungen schaffen, um andere finanzielle Ressourcen für erforderliche Investitionen in Instandhaltung, Erweiterung und Effizienzsteigerung zu mobilisieren.

Zu den zentralen Rahmenbedingungen der Reformen, die die Weltbank im landwirtschaftlichen Wassersektor vorantreibt, gehört daher die Entflechtung der Versorgungs- und Verteilungs-Infrastruktur („Unbundling“) und die Entwicklung eines institutionellen Systems, in dem die Rollen und die Verantwortung der

³⁶ So heißt es im „Handbuch für Investitionen in landwirtschaftliches Wassermanagement“: „In der Bewässerungslandwirtschaft führten Planungen durch die Behörden und top-down-Beschlüsse oft zu Fehlentscheidungen, hohen Kosten, schlechtem Service, niedriger Kostendeckung und einer Kultur der Abhängigkeit vom Staat.“ (World Bank 2005, 4)

verschiedenen Akteure – vor allem also Staat, Nutzer und Privatwirtschaft – neu definiert werden sollen.

Der Staat soll sich – als „Facilitator“ - weitgehend auf die Schaffung von Voraussetzung für die betriebliche Wassernutzung beschränken. Dazu gehören vor allem:

- Die Formulierung von Regelungen für die Wasserverteilung auf Grundlage von Wassernutzungsrechten, wobei auch der Bedarfs von Ökosystemen berücksichtigt werden soll (WISMP Indonesien),
- Die Bereitstellung der Ressource („Rohwasser“) in ausreichender Menge und eine bessere Kontrolle von Verschmutzung und Wasserqualität, unter anderem durch ökonomische Regulierungsinstrumente (WISMP Indonesien),
- Die Schaffung eines umfassenden Systems, um die Entwicklungen im Wassersektor auszuwerten und zu beobachten (Monitoring and Evaluation, PMIR Mexiko)

Die Weltbank bietet ihre Unterstützung an, um die dafür erforderlichen Institutionen auf nationaler, regionaler und Flussgebietsebene zu stärken, zu reformieren oder neu zu schaffen.³⁷ Gefördert werden sollen dabei unter anderem die Rechenschaftspflicht, die Transparenz von Behördenentscheidungen und der Wettbewerb durch – öffentliche und private - Dienstleistungsanbieter („Competitive Environment“).

3.2.3 „Autonomes“ Management

Das Management von Bewässerungssystemen selbst soll von den bislang meist zentralstaatlichen Bürokratien auf lokale Behörden, autonome Institutionen, Nutzerorganisationen oder private Unternehmen übergehen:

„Notwendig sind autonome, kosteneffiziente, finanziell selbsttragende, gut verwaltete und nutzerorientierte Einrichtungen für Be- und Entwässerung, um effiziente und verlässliche Dienstleistungen anzubieten.“ (Water Sector Restructuring Project Madhya Pradesh, PID, 6).

Die bevorzugte Lösung dabei ist das „Partizipatorische Bewässerungsmanagement“ (PIM) durch Wassernutzerorganisationen (WUA). Die Übertragung von mehr Rechten und Verantwortung auf private Akteure, die ein grundsätzliches Credo der Reformpolitik der Weltbank ist, bezieht sich damit im

³⁷ Das nimmt bisweilen bizarre Formen an: Im indischen Bundesstaat Madhya Pradesh zum Beispiel ist das im August 2004 angelaufene Water Sector Restructuring Project zunächst einmal damit beschäftigt, zahlreiche Institutionen aufzubauen oder zu reformieren bzw. „überflüssige Mitarbeiter zu entfernen“ (9): Dazu gehören ein Project Steering Committee, ein Empowered Committee, die Project Implementation Coordination Unit des Water Resources Department, die SwaRA, zuständig für Wasserverteilung, die SWaRDAC und die autonome Regulierungsbehörde SwaTReC, die Kosten und Einnahmen beobachten soll und Gebühren für Rohwasser festlegen soll, damit Tätigkeiten im Wassersektor finanziell tragfähig werden, ferner Basin Development Boards, die Umstrukturierung der Water Resources Departments, usw.

Fall der Landwirtschaft gegenwärtig meist auf die privaten Bauern und ihre Organisationen.³⁸

Das Reizwort „Privatisierung“ kommt in der Wasserpolitik der Weltbank für den landwirtschaftlichen Sektor selten vor. Die Risiken für private in- und ausländische Investoren seien ohne eine verlässliche Belieferung mit Rohwasser, ohne kostendeckende Tarife sowie angesichts der verbreiteten Armut und unterentwickelter Vermarktungsbedingungen zu groß, erklärt zum Beispiel Weltbank-Agrarexperte Salah Darghouth. Am ehesten sieht er noch im Bereich Dienstleistungsfunktionen Einstiegsmöglichkeiten für eine stärkere Beteiligung privater Unternehmen oder in PPP-Projekten, da hier die erforderlichen Investitionen und wirtschaftlichen Risiken gering seien.

Mittelfristig allerdings setzt die Weltbank aber durchaus auf eine verstärkte Einbeziehung von privaten Investoren.

„Es gibt viele Geber, die in der ländlichen Wasserversorgung und Bewässerung engagiert sind, doch die Weltbank hat den komparativen Vorteil, auf der zentralen Ebene eine politische Agenda vorantreiben zu können, die private Investitionen in die Bewässerung fördert.“ (PIP2 Niger, 19)

So werden im indischen Madhya Pradesh Optionen wie die Verpachtung von Bewässerungssystemen an private Betreiber und die Bildung finanziell unabhängiger, dezentralisierter Bewässerungsinstitutionen geprüft, die eine Vorstufe für eine Privatisierung darstellen können. Als einen Schwerpunkt ihrer technischen und finanziellen Hilfe in Südasien sieht die Bank die Förderung von öffentlich-privaten Partnerschaften bei Investitionen und Betrieb von Be- und Entwässerungsvorhaben (siehe oben: Kasten). Und bei seinem Vortrag bei der Water Week 2005 der Weltbank über die zukünftige Perspektiven der Aufgabenverteilung zwischen Staat und privatem Sektor stellte John Briscoe staatliche Bewässerungssysteme nachdrücklich in Frage: „Muss das so sein???“³⁹

Bei dieser Kommerzialisierung und Privatisierung in der Bewässerungswirtschaft zeigen sich erste Ergebnisse: In Marokko wurde jüngst erstmals ein großes Bewässerungsprojekt der Weltbank-Schwester IFC, die private Investitionen finanziert, als öffentlich-private Partnerschaft realisiert (siehe Kasten). Die Erwartungen sind - wie früher bei der Privatisierung der Wasserversorgung in den Städten - hoch gesteckt: Hassan Benabderrazik vom marokkanischen Landwirtschaftsministerium erklärt vollmundig:

³⁸ Die Erfahrungen mit Wassernutzerorganisationen in Weltbankprojekten sind allerdings vielfach negativ, da sie oft nach Abschluss des Projekts auseinander fielen. Selbst Salah Darghouth räumte bei der Wasserwoche 2005 der Weltbank ein: „Wir haben WUAs als **die** Lösung überstrapaziert“.

³⁹ Weltbank-Projekte im ländlichen Wassermanagement mit „Anreizen für den privaten Sektor und private Betreiber“ gibt es unter anderem in Vietnam (Bang Hung Hai), China (Guanzhong) und Mali (Office du Niger). Das West Delta Irrigation Infrastructure Development Project in Ägypten „wird der Regierung von Ägypten helfen, ein geeignetes institutionelles, regulatorisches und finanzielles zu entwickeln und umzusetzen, um Oberflächenwasser für die Bewässerung auf der Grundlagen einer Vollkostendeckung und der Beteiligung des privaten Sektors bereitzustellen.“ Zitiert bei: www.WorldBankWatch.org (March-June 2005)

„Durch die Einbeziehung des privaten Sektors wird Marokko vom Zufluss von Kapital und Management-Erfahrung durch den privaten Betreiber und dadurch von höherer Effizienz und geringeren Kosten profitieren.“

Private Investoren und Unternehmen sollten aber nach Auffassung von Salah Darghouth auch zunehmend – als „Dritter im Bunde“ neben öffentlichen Institutionen und Bauern - das Management von Bewässerungssystemen übernehmen, die selbst im Besitz von Wassernutzerorganisationen oder individuellen Bauern bleiben würden.⁴⁰

Marokko: Das erste Public-Private-Partnership-Projekt im Bewässerungssektor

Im August 2004 meldete die Weltbank-Schwester IFC, die private Investoren fördert, dass die marokkanische Regierung einen privaten Partner für ein Bewässerungsprojekt in der Zitronenanbau-Region von Guerdane in der Taroudant-Provinz gefunden hat. Vorausgegangen sei eine „Ausschreibung mit hohem Wettbewerb und Transparenz“, den Zuschlag erhielt ein internationales Konsortium, das vom marokkanischen Industriekonzern Omnium Nord-Africain (ONA) geführt wird.

Das Konsortium erhielt eine Konzession für den Bau und das Management eines Bewässerungssystems mit einer Laufzeit von 30 Jahren. Die Unternehmen sind auch zuständig für die Finanzierung. Das System wird Wasser von einem etwa 100 Kilometer entfernt liegenden Staudamm an rund 600 Zitrusbauern verkaufen. Die Baukosten für eine Pipeline und die Bewässerungskanäle werden auf 85 Millionen US-Dollar geschätzt, wovon die Regierung rund 50 Millionen - halb als Kredit, halb als Zuschuss - bereitstellt. Zusätzlich zu der Subvention für die Investitionskosten werden die Wassertarife vom Staat subventioniert, weil kommerzielle Tarife, die die gesamten Kosten für die Versorgung decken würden, für die Bauern und ihre Zahlungsbereitschaft bzw. -willigkeit zu hoch wären. Das bedeutet, dass mit öffentlichen Mitteln die Profitabilität der privaten Investitionen sichergestellt wird.

Quelle: World Bank Group, DevNews Media Center, August 19, 2004, und Salah Darghouth Water Week 2005 (Siehe auch ähnliche Vorhaben in: Ägypten, Senegal, Saudi Arabien, Indien (Uttar Pradesh))

3.2.4 Kostendeckung und Wasserpreis

Eine zentrale Komponente der neuen Politik der Kommerzialisierung im Wassersektor ist die Forderung nach Deckung der Bereitstellungs- und Betriebskosten durch die Nutzer. Im landwirtschaftlichen Bereich ist die Bereitstellung von Wasser bislang weitgehend kostenlos oder die – meist geringen – Nutzergebühren orientieren sich an der Bewässerungsfläche, nicht am Verbrauch. Wasserzähler oder gar eine Beteiligung an den massiven Investitionen in Bewässerungssysteme sind weitgehend unbekannt. Selbst in Industrieländern trägt der Staat meist den Hauptteil der Investitionen. Dagegen tragen viele Bauern die Kosten für Bewässerung mit Grundwasser durch Tiefbrunnen und Pumpen überwiegend selbst, der Preis von Strom und Diesel ist jedoch häufig stark subventioniert. In der traditionellen Landwirtschaft und im Regenfeldbau werden einfache Bewässerungsmöglichkeiten wie „Regenernte“ oder die Ableitung aus

⁴⁰ Die Weltbank arbeitet an einem Hintergrundpapier über Public-Private Partnership in I&D, das die Aussichten dafür u.a. in Brasilien, Madagaskar, Indien, Türkei und Nahost, Nordafrika, Niger untersucht (siehe Darghouth, Water Week 2005). Nähere Informationen waren nicht zu bekommen.

Flüssen durch Wehre und kleine Kanalsysteme meist in gemeinschaftlicher Selbsthilfe durchgeführt.

Der Preisgestaltung wird in der Reformdiskussion eine multiple Funktion zugeschrieben (s. auch WRSS, 16):

„Der Wasserpreis ist ein wesentliches Instrument, um die Nachhaltigkeit der Ressource zu verbessern, Dienstleistungen, einschließlich Betrieb und Instandhaltung in Bewässerungssystemen, auszuweiten, Aufgaben des Ressourcenmanagements aufrecht zu erhalten, usw.“ (World Bank, o.J. Water – A Priority, 20)

Zum einen soll die Bezahlung für die Bereitstellung von Wasser dazu beitragen, die Kosten – ganz oder teilweise – zu decken und den Staat damit finanziell zu entlasten (finanzielle Funktion). Die Weltbank verspricht sich und ihren Kunden, den Regierungen, durch den Abbau von Subventionen eine Entlastung des Staatshaushalts. Das Wassersektor-Projekt im indischen Bundesstaat Madhya Pradesh würde durch die Ausweitung der Kostendeckung nach ihren Angaben die Belastungen für den Staatshaushalt durch die Finanzierung des Wassersektors, die gegenwärtig 28 Prozent des Defizits ausmachen, deutlich verringern.

Außerdem verspricht sich die Weltbank von einer größeren Verantwortung der Nutzer für Betrieb und Finanzierung von Bewässerungssystemen eine größere wirtschaftliche Nachhaltigkeit (Vgl. Demand Responsive Approach).

Der Wasserpreis gilt zudem als Signal und Indikator für Knappheit und damit als ein Anreiz für effizientere Wassernutzung, insbesondere wenn er nach Verbrauchsmenge festgelegt wird (ökonomische Funktion).

„Ein Schlüssel zu höherer Wassereffizienz in allen Sektoren ist die Einführung von Markt- oder marktähnlichen Anreizen in die Entscheidungen über die Wassernutzung. Preisanreize für Wasser könnten einen starken Einfluss auf die Entnahme und den Verbrauch von Wasser haben und dadurch Wasser für die Umweltnutzung freisetzen.“ (Rosegrant et al 2002b, 203)

So wird erwartet, dass Bauern auf höhere Preise mit Einsparungen reagieren, etwa durch den Wechsel zu Anbauprodukten, die mit weniger Wasser auskommen oder die einen höheren Preis erzielen („High-value“-Produkte). Der Wasserpreis sei daher ein Instrument, um Wasserknappheit zu mildern (Rosegrant/Cline 2002).

Damit geht die Erwartung einher, dass über den Wasserpreis auch die Verteilung von Wasser gesteuert werden könne, sowohl innerhalb der Landwirtschaft, also etwa zwischen verschiedenen Anbauprodukten, als auch zwischen den Nutzungsbereichen wie zwischen der Landwirtschaft und der städtischen Nachfrage.

Schließlich könnten Preismechanismen den privaten Sektor ermutigen, eine wachsende Rolle bei der Bereitstellung von Finanzmitteln und Managementfähigkeiten für die Entwicklung und Nutzung der Wasserressourcen zu spielen.

Die Weltbank treibt in den von ihr mitfinanzierten Projekten die Kostendeckung in mehreren Bereichen gleichzeitig voran, deren preistreibende Auswirkungen auf die Landwirtschaft kumulieren:

1. So sollen im Rahmen von Weltbank-Projekten auf den Philippinen, in China und in den indischen Bundesstaaten Madhya Pradesh und Maharashtra verbrauchsorientierte Preise für Rohwasser eingeführt, die perspektivisch die vollen Kosten der Bereitstellung decken sollen (CWRAS China).
2. In Bewässerungssystemen sollen die Nutzer zunehmend die Kosten für Betrieb, Wartung und Ersatzinvestitionen übernehmen. Im indischen Maharashtra, wo die Weltbank ein Water Sector Improvement Project mit dem Schwerpunkt auf der Bewässerungslandwirtschaft unterstützt⁴¹, werden mit einem neuen Gesetz (Water Resources Regulatory Bill) kräftige Preissteigerungen für Wassertarife und Bewässerungskosten angekündigt, die eine volle Kostendeckung für die Kosten des Bewässerungsmanagements, der Verwaltung, des Betriebs und der Instandhaltung sowie darüber hinaus auch einen Teil der Kapitalinvestitionen bringen sollen. (in: The Hindu, 27.April 2005)
3. Gleichzeitig sollen „perverse“ Subventionen für Strom oder Diesel, die nach Auffassung der Weltbank zur Überausbeutung von Grundwasserressourcen beitragen, verringert werden, was für Bauern den Einsatz von Pumpen verteuern und damit die Bewässerungskosten erhöhen würde.

Anders als im städtischen Versorgungsbereich hält die Weltbank im landwirtschaftlichen Bereich eine Vollkostendeckung allerdings vorerst nicht für durchsetzbar. So räumt sie beim Private Irrigation Promotion Project (PIP2) in Niger, dass eine Steigerung von Produktion und Profitabilität von hochwertigen, bewässerten Anbauprodukten durch kleinbäuerliche Betriebe mit einfachen, preiswerten Technologien – vor allem Handpumpen und Tiefbrunnen – anstrebt, ein: „Die möglicherweise größte Herausforderung für das Projekt besteht darin, die Bewässerungstechnologien für die Bauern bezahlbar zu machen“. Selbst wenn wie in diesem Fall die Bewässerung vorrangig durch kostengünstige Technologien erfolgen soll, können die Bauern die Investitionen und die Kosten für Strom und Diesel, die als Ergebnis des von der Weltbank geforderten Subventionsabbaus erheblich steigen werden, kaum aufzubringen, weil die Produktivität und die Preise für Anbauprodukte wie Reis meist zu niedrig sind.

Gleichzeitig ist klar, dass die Preise zukünftig mit verbesserter Produktivität und damit auch die finanziellen Belastungen der Bauern weiter steigen sollen. Spielräume werden bereits ausgelotet. So sieht R.Maria Saleth (IFPRI) eine „große Differenz zwischen gegenwärtigen Wassertarifen und den idealen ökonomischen Preisen für Wasser“ und schätzt, dass selbst die Erhöhungen, die gegenwärtig diskutiert werden, nicht mehr als zehn Prozent des zusätzlichen Einkommens abschöpfen würden, das die Bauern durch Bewässerung erzielen, ganz abgesehen vom höheren Wert des Bodens (Saleth 2001).

3.2.5. Wasserrechte – „Säulen des Wassermanagements“

Kostendeckung und höhere Preise für die Versorgung dienen als ein erster Schritt, um in die bislang meist staatlich bestimmte Preisgestaltung und Verteilung von Wasser („command-and-control“) marktwirtschaftliche Elemente einzubringen.

⁴¹ Im Rahmen des Projekts, für das die Weltbank einen Kredit von 325 Mio. US-Dollar gibt, sollen WUAs das Rohwasser bezahlen, die Kosten für Betrieb und Instandhaltung tragen und einen Eigenbeitrag zu den Gesamtkosten des Projekts leisten.

Der Wasserpreis allein gilt allerdings gemeinhin als nicht ausreichend, um Effizienz und Verteilung optimal zu regulieren und Angebot und Nachfrage auszugleichen. Weder sei er flexibel genug, noch könne er gegenwärtig ohne Schaden für die Bauern soweit angehoben werden, dass er die Verteilung steuern würde (Rosegrant/Cline 2002). Neben der Einführung von Kostendeckungs-Elementen und höheren Wasserpreisen drängt die Weltbank in ihren Sektorreform-Projekten daher zusätzlich auf die Einführung klarer individueller oder kollektiver Wassernutzungsrechte, etwa in Sri Lanka⁴², Niger, Peru, Indien und auf den Philippinen. Eines der Ziele des Private Irrigation Promotion Project (PIP2) im zentralafrikanischen Niger ist es, die bestehenden Rechte an natürlichen Ressourcen, die teils auf traditionellem, teils auf modernem Recht beruhen, so zu verändern, dass sie „dem Wassermanagement und der Bewässerung eine klare Orientierung geben“. Ähnlich heißt es zum Wassersektor-Projekt im indischen Madhya Pradesh:

„Verbesserungen in der Produktivität der Bewässerungslandwirtschaft sind nicht möglich ohne (...) eine unabhängige Festlegung von Tarifen und verlässliche und durchsetzbare Wasserrechte.“

Dabei betont die Bank, dass es sich dabei lediglich um das Recht auf die Nutzung von Wasser handeln soll, nicht um ein Eigentumsrecht an Wasser, das öffentlicher Besitz bleiben soll (WRSS, 16).

Die Erwartungen an die Einführung von Wasserrechten als „die Säulen eines effizienten und gerechten Wassermanagements“ (IFPRI) sind fast noch höher als die Funktionen, die einer neuen Preispolitik zugeschrieben werden. So meint die Weltbank:

„Die Zuteilung von Wasserrechten ist erforderlich, um die langfristige Vision einer Nutzung der Ressource Wasser, der Schaffung wirksamer und gleichberechtigter Verteilungsmechanismen, des Aufbaus von Strukturen, der Motivation für gute Performance und eines wirksamen Management von Dürre und Überschwemmungen zu verwirklichen. Wasserrechte schließen auch die Verpflichtung für die Stakeholders ein, für ihre Ressource zu sorgen.“ (Water – A Priority, 20)

Gesicherte und klar definierte Wasserrechte gelten unter anderem – ähnlich wie gesicherte Landrechte – als Anreiz für die Besitzer, in wassersparende Technologie zu investieren. Positive Auswirkungen werden auch auf das Grundwasser-Management erwartet, das besonders schwierig ist, da die Ressource unsichtbar ist, sich ständig ändert und nur wenige Daten über Mengen und nachhaltigen Ertrag vorliegen:

„Anreize wie Wasserpreise und –rechte könnten Dienstleistungen und Anbaumethoden verbessern und würden damit Produktion und Produktivität erhöhen sowie eine nachhaltige Nutzung der Ressource, den Schutz von Umweltdienstleistungen eingeschlossen, fördern.“ (www.worldbank.org/rural, Zugriff 9/2003)

Wasserrechte werden aber auch als eine Voraussetzung befürwortet, um Anreize für eine stärkere Beteiligung privater Unternehmen im Wassersektor zu schaffen.

⁴² Gunatilake/Gopalakrishnan 2002

Gegenüber Wassergebühren, die oftmals „politisiert“ seien, hätten Wasserrechte und ihre Übertragung auf oder Verwaltung durch Nutzergruppen oder andere private Nutzer außerdem den Vorteil, die Debatte über die Höhe von Gebühren zu „privatisieren“ (World Bank 2005).

Anerkennung und Regelung von Wasserrechten würden darüber hinaus eine ganze Reihe von „grundlegenden und gesunden Veränderungen“ mit sich bringen, heißt es in der Sektorstrategie Wasserressourcen:

Erstens würden dadurch diejenigen, die zusätzliche Ressourcen benötigen (wie etwa wachsende Städte) dauerhaft in die Lage versetzt, ihren Bedarf durch den Kauf von Wasserrechten von jenen, die ihr Wasser für Zwecke mit geringem Wert verwenden, zu decken.

Zweitens würden dadurch starke Anreize für Nutzer, die Wasser für Nutzungen mit geringem Wert einsetzen, entstehen, freiwillig auf diese Nutzung zu verzichten. Damit würde eine Umverteilung sowohl politisch attraktiv als auch praktikabel.

Gegenwärtig ist die Situation bei den Wasserrechten allerdings in den meisten Ländern ein unübersichtliches, chaotisches Geflecht aus unterschiedlichen Rechtsansprüchen und –systemen wie Gewohnheitsrechten, traditionellen Gemeinschaftsrechten und modernen Eigentumsvorstellungen. Vielfach haben landwirtschaftliche Wasserrechte Vorrang vor anderen Nutzungen wie in Kalifornien, wo sie an die historische Erstnutzung durch die Siedler gekoppelt sind („Seniorität“) oder sie sind an Landeigentum gebunden und damit mit dem Bodenrecht verkoppelt. Oft sind die Wasserrechte aber auch ungeklärt, gilt Wasser als „freies Gut“, das niemandem gehört, die Wasserentnahme erfolgt infolgedessen willkürlich und unregelt, häufig nicht nachhaltig.

Ein Einstieg in die Reform der Wasserrechte ist in vielen Ländern die Trennung von Wassernutzungsrechten und Landrechten. In Chile wurden im Rahmen der weitreichenden Strukturanpassungs- und Privatisierungsprogramme bereits 1981 Wasserrechte unabhängig von Landbesitz vergeben und gleichzeitig ein unbeschränkter Handel mit Wasserrechten gefördert. Auch im neuen nationalen Wassergesetz von Zimbabwe, an dessen Erarbeitung die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) wesentlich beteiligt war, wird diese Trennung vollzogen. Für die Zuteilung der Rechte sind gewählte Gremien (Catchment Councils) zuständig, in denen alle Nutzergruppen vertreten sein sollen.

Oft wird anscheinend auch die Bildung von Wassernutzerorganisationen zum Hebel für eine Neuordnung und –verteilung von Wasserrechten gemacht. So wurden in Mexiko Wasserrechte nur an neu gegründete Organisationen vergeben, anstatt an bestehenden Wasserrechten und –Institutionen anzuknüpfen. Das führte nicht nur zu erheblichem bürokratischen Aufwand, Kosten und Verwirrung. Es bedeutet auch eine Enteignung traditioneller Nutzer (Palerm-Viqueria 2005). Gleichzeitig fördert das neue nationale Wassergesetz eine Aufteilung gemeinschaftlicher Wasserrechte auf die einzelnen Mitglieder, die über ihren Anteil weitgehend frei verfügen dürfen. Explizit wird die Entwicklung von „Wassermärkten“ in den Bewässerungsdistrikten angestrebt⁴³.

⁴³ Vgl. Schmidt 2005. Ähnlich wurden in Sri Lanka, wo die Weltbank seit langem starken Einfluss auf die nationale Wasserpolitik nimmt, neue Bauern-Assoziationen gegründet – als Mechanismus für die Einführung verkäuflicher Wasserrechte. Siehe Brot für die Welt, Kampagnen-Rundbrief 1/03

Diese Verknüpfung der „Modernisierung“ der Bewässerungslandwirtschaft mit der Einführung von Wasserrechten entspricht der Linie der Weltbank:

„Investitionen in neue oder bestehende Wasser-Infrastruktur und Bewässerungsprojekte eröffnen die Möglichkeit, die Grundlagen für die Vergabe von Wasserrechten zu legen.“ (World Bank 2005, 78)

Gleichzeitig sollten die Wasserrechte möglichst auf Betriebsebene („farm level“) verankert sein (ebda., 71). Mit einer solchen Individualisierung, wie sie etwa in Mexiko durchgeführt wird, und mit der Flexibilisierung, wie sie durch die Trennung von Wasser- und Landrechten erfolgt, werden die Voraussetzungen für einen leichteren Transfer geschaffen.

Tansania: Ein Schlag ins Wasser

Vor zehn Jahren begann die Regierung von Tansania, finanziert mit einem Weltbank-Kredit, ein neues System von Wasserrechten aufzubauen, um das Flussgebiets-Management und die Einnahmen für die Behörden zu verbessern. Doch im Gegensatz zu den Erwartungen, so eine jüngst veröffentlichte Studie (van Koppen et al, 2004), „versagte das neue System sowohl als Instrument für die Registrierung, als auch für die Besteuerung und das Wassermanagement, und vergrößerte die ländliche Armut“. Korruption schmälerte die erhofften Einnahmen, Nutzer zweigten unter Berufung darauf, sie hätten schließlich bezahlt, mehr Wasser ab, als ihnen zustand, wodurch sich die Konflikte zwischen Nutzern am Ober- und am Unterlauf, die trotz ihrer Lizenz leer ausgingen, verschärften. Anders als die „modernen“ Nutzer wie Städte und Plantagen, die sich an das neue System einigermaßen anpassen konnten, war es für die kleineren Nutzer, die seit Jahrzehnten das Wasser nach ihren eigenen überkommenen Prinzipien nutzen und bewirtschaften, „in jeder Hinsicht kontraproduktiv“. Als Ausweg empfiehlt die Studie unter anderem, bestehende traditionelle Rechte anzuerkennen und besser in das neue System zu integrieren. Verteilungskonflikte könnten zudem dadurch entschärft werden, dass der „Kuchen“ durch den Ausbau von Speicherkapazitäten vergrößert wird.

3.3. Eine neue Etappe der Kommerzialisierung

Die Weltbank beansprucht, mit ihrer neuen Wasserpolitik das Management der knapper werdenden Wasserressourcen grundlegend und umfassend zu verbessern und dadurch höheres Wirtschaftswachstum, weniger Armut und größere Ernährungssicherheit zu erreichen. Die Parallelen zwischen der angestrebten und geförderten Umstrukturierung im landwirtschaftlichen Wassersektor und der Kommerzialisierung und Privatisierung im städtischen Wassersektor sind dabei unübersehbar: wird erstere vorangetrieben mit dem Anspruch, den Bereich durch höhere Effizienz und Produktivität zum Motor für wirtschaftliche Entwicklung und Armutsminderung zu machen, so wurde letztere mit Effizienzsteigerungen und einer besseren Versorgung der ärmeren Bevölkerungsgruppen legitimiert. In beiden Fällen soll sich der Staat auf die Bereitstellung von Rahmenbedingungen zurückziehen und den Betrieb privatwirtschaftlichen, angeblich effizienteren Akteuren überlassen, womit die bisherige administrative „Kommando-Wirtschaft“ bei Wassernutzung und –verteilung abgelöst werden soll durch privat- und marktwirtschaftliche Prinzipien und Anreize.

Ähnlich ist auch, dass sich die Umstrukturierung auf Bereiche konzentriert, die potenziell attraktiv sind für privatwirtschaftliche Investoren: Waren dies in den

Städten die Wasserversorgung, vor allem in den Großstädten und in den eher wohlbetuchten, kaufkräftigen Wohnvierteln und für die Industrie, und nicht die Versorgung der ärmeren Siedlungen und die Verbesserung der Kanalisation, so ist es im landwirtschaftlichen Bereich die moderne Bewässerungslandwirtschaft, oft konzentriert in der Hand von wohlhabenderen Bauern, nicht der überwiegend noch traditionell betriebene, kleinbäuerliche Regenfeldbau.

Ein wesentlicher Unterschied liegt zum einen in der Natur des landwirtschaftlichen Wassersektors und seiner Probleme. Er ist in seiner gesamtgesellschaftlichen Bedeutung und mit seiner Einbettung in wirtschaftliche, soziale und ökologische Kreisläufe und politische Strukturen weitaus vielschichtiger als städtische Versorgungssysteme und erfordert dementsprechend einen erheblich umfangreicheren und komplexeren Politikansatz.

Ein weiterer, wesentlicher Unterschied: Anders als der städtische Wassersektor, dessen geringe Attraktivität für die anvisierten privaten, insbesondere ausländischen Investoren sich erst im Verlauf der Umstrukturierung herauschälte⁴⁴, ist es beim ländlichen Bereich von vornherein klar, dass er in seiner gegenwärtigen Situation für private Investoren wenig Anziehungskraft hat. Hohe, langfristige Investitionen, geringe Erträge durch niedrige Preise für Agrarprodukte, insbesondere für Grundnahrungsmittel, eine starke bürokratisch-administrative und politische Verflechtung und fehlende oder unzulängliche materielle Infrastruktur stellen in den meisten Fällen ungünstige Voraussetzungen für schnellen, sicheren Profit dar. Damit sind auch die Erwartungen an eine rasche Mobilisierung zusätzlicher finanzieller Ressourcen durch neue Investoren relativ gering, anders als in den Anfangsjahren der Privatisierung städtischer Versorgungssysteme.

So liegt die Priorität im landwirtschaftlichen Wassersektor eher darauf, zunächst die Voraussetzungen zu schaffen für ein größeres Engagement privater Investoren. Institutionelle Reformen, ein Rückzug des Staates und die Verlagerung des Managements auf nichtstaatliche Träger, die Einführung von Kostenbeteiligung, Wasserpreisen und Nutzungsrechten und die Förderung der Umstellung auf „höherwertige“ Produkte würden dazu beitragen, Investitionen in die Bewässerungslandwirtschaft wieder profitabel zu machen. Öffentlich-private Partnerschaften sollen dabei helfen, die Einstiegsrisiken durch öffentliche Finanzierung und Garantien zu verringern.

Neue Geschäftsfelder für Wasserkonzerne

Dass die privaten Wasserkonzerne längst den Markt für landwirtschaftlich genutztes Wasser im Auge haben, zeigt ein Vortrag von Pierre-Alexandre Lacarelle, Suez Water Resource Division, bei einem Seminar über die Beteiligung des privaten Sektors in der Bewässerungslandwirtschaft im April 2002 in Beijing: „Die Sicht privater Betreiber über die Chancen im Bewässerungsmanagement“. Darin wird PPP als „bevorzugter Ansatz in Entwicklungsländern“ gepriesen, um eine privatwirtschaftliche Beteiligung bei Investitionen, Bauausführung, Management und Beratung zu ermöglichen, angefangen bei der „Ressourcenmobilisierung“, etwa durch Staudämme, über den Wassertransfer bis hin zu Bewässerungs-Infrastruktur. Suez selbst betreibt bereits in Lyon, Frankreich, ein öffentlich-privates Bewässerungsprojekt.

⁴⁴ Siehe zum Beispiel die entsprechende Publikation des Forschungsinstituts der internationalen Dienstleistungsgewerkschaft PSI: www.psiu.org

Eine der Voraussetzungen für eine solche Verbesserung der Investitionsbedingungen und damit der Mobilisierung privater Investitionen ist die Schaffung rechtlicher und regulatorischer Rahmenbedingungen, wie sie auch die Kommerzialisierung im städtischen Sektor begleitete.

„Die Reform der öffentlichen Institutionen, die gegenwärtig die meisten großen Bewässerungssysteme betreiben, ist ohne Frage die allererste Priorität für eine Verbesserung der gesamten Leistungsfähigkeit des Bewässerungssektors. Wie bei anderen Infrastruktur-Dienstleistungen sind dafür größere Rechenschaftspflicht und mehr Wettbewerb entscheidend.“ (WRSS, 15).

Zu diesen Voraussetzungen gehört vor allem auch die Kommerzialisierung des Wassers selbst als des – neben Boden und Saatgut – wichtigsten Produktionsmittels. Neben den rechtlichen und institutionellen Reformen sollen ökonomische Instrumente wie Kostendeckung, Wasserpreis und Nutzungsrechte dazu beitragen, die fehlende „Wassersicherheit“ herzustellen, die die Weltbank in jüngster Zeit zunehmend als zentrales Problem in den Vordergrund stellt, beeinträchtigt sie doch nicht zuletzt die Sicherheit von privaten Investitionen.

Mit den Maßnahmen, die die Weltbank im landwirtschaftlichen Wassersektor – als Teil der von ihr geförderten Sektorreformen insgesamt - umsetzt, treibt sie die Voraussetzungen für einen Umgang mit Wasser als „Wirtschaftsgut“ um einen entscheidenden Schritt voran. Zwar soll Wasser selbst nicht privatisiert werden. Doch die geplanten Wasserrechte machen Wasser de facto zu einem privaten Besitz, auch wenn es – wie jeder Besitz und jedes Eigentum – gewissen staatlich gesicherten Verfügungsbeschränkungen und Regulierungen unterworfen bleibt. Damit wird einem systematischen Handel mit Wasser beziehungsweise mit Wassernutzungsrechten die Grundlage bereitet, wodurch zunehmend Kosten, Nachfrage und Angebot und möglicher Gewinn den Preis und damit die Verteilung zwischen verschiedenen Nutzern und Nutzungen bestimmen würden:

„Wenn Wasserrechte gehandelt werden können, können sich Märkte dafür entwickeln, die bei der Verteilung zwischen den verschiedenen Sektoren helfen und die wirtschaftlichen Anreize optimieren, indem der Marktpreis auf das Niveau der Opportunitätskosten steigt.“ (World Bank 2005, 10)

Hierin liegt die eigentliche Reichweite und neue Qualität der eingeleiteten Reformen. Sie läuten einen Systemwechsel ein, dessen Vorboten sich unter anderem bereits im städtischen Wasserbereich zeigten, mit gravierenden Folgen nicht nur für die Landwirtschaft, sondern für den Wassersektor insgesamt. In der Praxis drohen durch die eingeleiteten marktwirtschaftlichen Management-Instrumente gravierende Verzerrungen in der Wasserverteilung zwischen verschiedenen Bereichen sowie innerhalb der Landwirtschaft selbst, die die landwirtschaftliche Produktion von Grundnahrungsmitteln beeinträchtigen und Armut vergrößern würden.

4. Das Wassermarkt-Syndrom

Die Anfänge dieser Bestrebungen der Weltbank, das Wasser selbst zu kommerzialisieren, reichen weit zurück. Bereits Mitte der 1990er Jahre verkündete zum Beispiel John Briscoe, Wasserpolitik-Koordinator in der Weltbank, als Leitziel die neoliberale Hoffnung, dass „die Genialität des Marktansatzes“ helfen würde, die komplexen Aufgaben eines umfassenden, integrierten Wassermanagements zu lösen. Wassermärkte seien „eine brillante Lösung“ für die Probleme, das praktische und das wirtschaftliche Management von Wasser in Einklang zu bringen (1996, 21). An Stelle der staatlichen Bürokratie soll also die „unsichtbare Hand“ des Marktes erreichen, dass sowohl die Versorgung, als auch der effiziente, ressourcenschonende Umgang mit der lebenswichtigen, knappen Ressource gesichert werden - flexibel, bedarfsorientiert und gerecht.

Die Einführung von handelbaren Wasserrechten und Wassermärkten wird mit einem ganzen Bündel angeblicher Vorteile angepriesen. Zum einen würden dadurch die notwendigen Effizienzsteigerungen von Wassernutzung und landwirtschaftlicher Produktion vorangetrieben:

„Ein effizientes System von Wasserrechten und festgelegter Belieferung, das einen Markt für diese Rechte unterstützen kann, hat das Potential, zu einem Anreiz für Effizienzsteigerungen zu werden (weniger effiziente Nutzer können Wasser befristet oder dauerhaft an effizientere Nutzer oder für höherwertigere Nutzungen übertragen)“ (World Bank, Water – A Priority, 12).

Auch die Verteilungskonflikte und damit deren potenzielle politische Sprengkraft würden auf diese Weise elegant und kostengünstig gelöst, verspricht die Sektorstrategie Wasserressourcen:

„Die Umverteilung von Wasser wird dann zu einer Angelegenheit freiwilliger und wechselseitig vorteilhafter Abmachungen zwischen Käufer und Verkäufer und nicht mehr eine Art Beschlagnahme oder eine endlose Suche nach immer teureren neuen Versorgungsquellen.“ (WRSS, 24)

Ein weiterer, wesentlicher Vorteil: Das Wasser würde dahin fließen, wo es den ‚höchsten Wert‘ und damit den höchsten wirtschaftlichen Nutzen hat:

„In gut regulierten Flussgebieten in trockenen Regionen Chiles funktionieren Wassermärkte so, wie man es sich wünscht: Wasser wird von Nutzungen mit geringem Wert zu höherwertigen Nutzungen gehandelt; die Preise reagieren sowohl auf befristete (saisonale) Verknappung als auch auf langfristige Knappheit“ (Briscoe 1996, 21).

Darüber hinaus könne der Handel mit Wasser die meist schwächere Position der Landwirtschaft im Verteilungskampf mit den Städten ausgleichen, indem Wasser zu einer Einnahmequelle wird, etwa für ärmere Bauern mit Wasserrechten:

„Die Frage ist nicht, ob Wasser von der Landwirtschaft in die Haushalte und die Industrie wandern wird, sondern ob dieser Transfer in einer Weise geschieht, die zu effizienterer Wassernutzung beiträgt und bäuerliche Einkommen schützt. Die entscheidenden Reformen für eine faire Umverteilung sind die Schaffung gesicherter Wasserrechte und die Einführung freiwilliger wirtschaftlicher Anreize.“ (Rosegrant/Ringler, in: IFPRI Forum, 8)

Schließlich wird erwartet, dass die Schaffung von Wassermärkten Investitionen und Beschäftigung gefördert würden, „da für Investoren damit der Zugang zu einer gesicherten Wasserversorgung gewährleistet werden kann“⁴⁵. Mit der Aussicht auf Gewinn, so eine weitere Erwartung, würde dann auch das Interesse der Rechteinhaber an einem nachhaltigen, umfassenden Ressourcenschutz wachsen. Als ein Beispiel nennt die Sektorstrategie Wasserressourcen die Wasserkonzerne in Manila, die ein Programm zum Boden- und Wasserschutz initiiert hätten, weil sie erkannten, dass „ihr Rohwasser-Vermögen“ durch Erosion im Wassereinzugsgebiet bedroht wurde (WRSS, 66).

4.1. Die „Politische Ökonomie der Reform“

Informelle Wassermärkte bestehen in vielen Ländern seit langem: So wird geschätzt, dass in Indien die Hälfte aller Bauern zeitweise Grundwasser von Nachbarn zukaufen. Außerdem gibt es in Kalifornien, Spanien, Australien und Mexiko Ansätze, einen marktförmigen Wasserverkauf zu regeln, in Chile bestehen seit 20 Jahren landesweit kommerzielle Wassermärkte.

Die Auswertung der bisherigen Erfahrungen mit Wasserhandel und –märkten, von denen viele im Auftrag der Weltbank durchgeführt wurden⁴⁶, zeigen, dass dafür zahlreiche rechtliche, institutionelle und infrastrukturelle Rahmenbedingungen und Voraussetzungen geschaffen werden müssen, ohne die „die extremeren Varianten der Privatisierung wie volle Kostendeckung und unregulierte Verteilung über den Markt vermutlich mehr Schaden als Nutzen angerichtet würden“ (Perry et al 1997:15). Genannt werden vor allem:

- ein Management-Ansatz, der eine aktive Beteiligung der Wassernutzer erlaubt, etwa bei der internen Verteilung von Wasserrechten;
- ein verlässliches, effizientes System von Nutzungsgebühren (Kostendeckung);
- klar definierte und durchsetzbare Nutzungsrechte, da „wirksame Wassermärkte und Wasserpreise völlig abhängig sind von sicheren und wirksamen Eigentumsrechten an Wasser“ (Perry et al 1997:12), wobei traditionelle und bestehende Nutzungsrechte geklärt und berücksichtigt werden sollten;
- Eine Institutionalisierung von Marktprozessen, einschließlich eines infrastrukturellen Verteilungsnetzes, das gewährleistet, dass Wasser vom Verkäufer zum Käufer gelangt,
- institutionelle Rahmenbedingungen wie Mechanismen, die die Einhaltung von Verträgen sicherstellen, etwa Wasserräte oder –gerichte, und Regulierungsinstanzen, die negative Auswirkungen auf nicht unmittelbar am Handel beteiligte Nutzer und Nutzungen (Third Party) verhindern können,
- verlässliche, detaillierte Informationen über verfügbare Wassermengen und Systeme der Verbrauchsmessung.

⁴⁵ Mateen Thobani, 1997, 177. Der Mitarbeiter der Abteilung für Armutsminderung und Wirtschaftsmanagement der Weltbank für Latin Amerika und die Karibik war in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre einer der eifrigsten Befürworter von Wassermärkten.

⁴⁶ U.a. Easter et al. 1999; Marino/Kemper 1999, Thobani 1997; Simpson/Ringskrog, 1997; Kemper 2001, Brehm/Quiroz 1995

Dazu kommt die materielle Voraussetzung, dass genug „Ware“ zur Verfügung stehen muss, sei es durch Freisetzung von Wasser aus der Landwirtschaft durch Effizienzsteigerungen und Einsparungen, sei es durch die Erschließung neuer Versorgungsquellen durch Staudämme. Diese Voraussetzungen decken sich weitgehend mit der Politik der Weltbank im landwirtschaftlichen Wassersektor.

Während im nachbarschaftlichen oder kleinräumigen lokalen Bereich ein Austausch relativ unproblematisch ist, verlangt eine umfassende Entwicklung von Wassermärkten eine entsprechende Infrastruktur. Dazu gehören zum einen entwickelte Wasser-Transfersysteme zwischen Anbietern und Käufern, zum anderen verlässliche Informationen über Angebot und Nachfrage. Es muss ein Zuteilungssystem, Genehmigungen, Lizenzen und Eigentumsbeurkundungen geben. Die Übertragung von Rechten muss registriert und ihre Ausübung überwacht werden, Kontrollen müssen verhindern, dass mehr Wasser verkauft wird, als zur Verfügung steht. Die Zukunft einer „Wasserwirtschaft auf der Grundlage von Märkten“, so R. Maria Saleth vom Forschungsinstitut Ernährungspolitik (IFPRI), hänge in den meisten Ländern davon ab, wie schnell diese institutionellen Reformen durchgeführt werden (Saleth 2001,2)⁴⁷. Die Durchsetzung solcher grundlegenden Strukturreformen im Wassersektor seien zwar aufwändig und teuer, räumt R. Maria Saleth ein. Aber sie würden sich auch rechnen:

„Die internationale Erfahrung zeigt deutlich, dass die Wasserverteilung innerhalb von und zwischen Sektoren durch Märkte für handelbare Wasserrechte Finanz-, Effizienz- und Gleichheitsgewinne bringen können, die weit höher sind als die Kosten für die Durchführung dieser Reformen.“ (Saleth 2001,2)

Ein zentrales Hindernis ist allerdings, dass die Durchsetzung dieses Systemwechsels im Wassersektor, der durch die Kommerzialisierung von Wasserrechten und die Entwicklung von Wassermärkten erfolgen würde, politisch ein heißes Eisen ist. Eine Abkehr vom gegenwärtigen Management-Ansatz als Mischung aus staatlich-administrativer Kontrolle und „laissez faire“ kann ein Pulverfass an zusätzlichen Konflikten zwischen unterschiedlichen Regionen, Bevölkerungsgruppen und Nutzungsbereichen öffnen. Das weiß man auch bei der Weltbank. Die Frage der Wasserrechte, so resümierte John Briscoe bei der Water Week 2005 der Weltbank, sei eines der drei „schwierigen und kontroversen Themen“ in der Wahrnehmung der Weltbank durch die kritische Öffentlichkeit – neben ihrer Rolle beim Bau von Großstaudämmen und als Wegbereiterin für die Beteiligung ausländischer Wasserkonzerne an der städtischen Wasserversorgung in Entwicklungsländern.

⁴⁷ Einige dieser institutionellen Voraussetzungen für funktionierende Wassermärkte sind die selben, wie sie auch für eine Reform des sogenannten „administrativen Wasser-Management-Ansatzes“ notwendig wären, etwa eine Bestandsaufnahme von Wasserressourcen, Regulierung und Kontrolle der Wasserentnahme oder die Beteiligung von Wassernutzern am Management von Bewässerungssystemen. Andere sind spezifische Voraussetzungen für die Schaffung von Wassermärkten wie die Einführung handelbarer Wasserrechte, eine geeignete Infrastruktur und Transaktions-Mechanismen (Kemper 2001). Dazu kommt, dass eine Regulierung landesweiter oder gar grenzüberschreitender Wassermärkte mit ihren zahlreichen Akteuren und Transaktionen höchste Anforderungen an eine staatliche Regulierung stellen würde.

Ein Beispiel für diese Schwierigkeiten, mit dem auch die Weltbank selbst nachhaltig Erfahrungen hat, ist der angestrebte Abbau von Subventionen, die Durchsetzung höherer Preise und die Kostendeckung. Bei der Kommerzialisierung und Privatisierung der Versorgung in den Metropolen hat sich der Wasserpreis immer wieder als ein zentraler Stolperstein herausgestellt – im bolivianischen Cochabamba, in der philippinischen Hauptstadt Manila, in Jakarta und in vielen anderen Städten. Zum einen entzündet sich an ihm politischer Widerstand von Nutzergruppen und zivilgesellschaftlichen Gruppen, aber auch von staatlichen Institutionen, die die politischen Auswirkungen höherer Preise fürchten müssen. Zum anderen ist die Festlegung von Tarifen, die sowohl wirtschaftliche als auch soziale Anliegen berücksichtigen, ein ständiger Streitpunkt zwischen Betreibern und Regulierungsbehörden. Dieser Konflikt hat mehrfach dazu geführt, dass multinationale Versorgungskonzerne bestehende Verträge aufkündigten oder weitreichende Nachbesserungen zu ihren Gunsten forderten.

In der Landwirtschaft ist der Kostendeckungsgrad noch erheblich geringer als in der städtischen Versorgung, in vielen staatlichen Bewässerungsprojekten werden die Bauern praktisch kostenlos beliefert. Gleichzeitig sind Preiserhöhungen hier politisch und wirtschaftlich noch viel schwieriger durchzusetzen als in den Städten. Ebenso ist die Gestaltung und Umsetzung von „gerechten“ Preis- und Tarifsystemen in ländlichen Gebieten viel komplexer. So ist die Nachfrage von Bauern nach Wasser für die Bewässerung „nicht Preiselastisch“, d.h. Bauern können auf steigende Preise nur in begrenztem Umfang reagieren und die höheren Kosten etwa durch Wassersparmaßnahmen auffangen. Außerdem würden Wasserpreise, die hoch genug wären, um signifikante Veränderungen in der Wasserverteilung oder der Deckung von Kapitalkosten (Investitionen) herbeizuführen, die Einkommen der Bauern, insbesondere im Nahrungsmittelanbau, erheblich verringern (Rosegrant/Cline 2002, 7).

Die Umsetzung des Prinzips der Kostendeckung in der Landwirtschaft ist denn auch ein Beispiel für den „neuen Pragmatismus“ der Weltbank in der Wasserpolitik. Während sie im städtischen Versorgungssektor meist nach wie vor darauf drängt, dass die Nutzer die vollen Kosten der Versorgung tragen müssen, werden für den landwirtschaftlichen Bereich „realistische“ Ansätze und „größere Flexibilität“ - die „Kunst des Möglichen“ - empfohlen. Anstrebt wird zunächst meist lediglich ein Einstieg in die Kostendeckung, beschränkt auf Betrieb und Instandhaltung, eventuell erweitert auf kleinere Ersatzinvestitionen, etwa in neue Handpumpen, sowie auf schrittweise privatisierte Beratungsdienstleistungen. Das bedeutet, dass zukünftig eine Kostenteilung zwischen Nutzern und Staat stattfinden soll. Meist wird den Kleinbauern ein Eigenanteil an den Investitionen von 10 bis 30 Prozent abverlangt, der auch als Arbeitsleistung erbracht werden kann.

Ähnliche Probleme zeichnen sich bei der Neuordnung von Wasserrechten ab. So räumt die Weltbank selbst ein:

„Es besteht kein Einverständnis über das Konzept von Wasserrechten, weil einige es als eine schädliche Kommodifizierung eines öffentlichen Guts sehen. Es ist auch nicht einfach, für eine schwer fassbare Ressource mit tiefen kulturellen Bedeutungen und in administrativ unterentwickelten Verhältnissen ein System, das auf Rechten basiert, einzuführen“ (WRSS, 16).

Angesichts der potenziellen Konflikthaftigkeit der Umstrukturierung plädiert zum Beispiel Karin Kemper, zuständig für die Erarbeitung der CWRAS für Bangladesh, für einen „Schrittweisen Prozess der Veränderung“ (Kemper 2004b). Zunächst sollten „Systeme zur Verbrauchsmessung, definierte (aber nicht handelbare) Wasserrechte und die Beteiligung von Wassernutzern eingeführt werden“ (2001)⁴⁸. Die IFPRI-Forscher Rosegrant und Ringler empfehlen, dass der Staat als Zwischenhändler auftritt, bis der Markt ausreichend entwickelt ist (siehe Kasten: Der Staat als Wasserhändler).

Der Staat als Wasserhändler

„Glücklicherweise können Wasserpreis-Systeme so gestaltet werden, dass sie Anreize für effiziente Wassernutzung bieten, Betriebs- und Instandhaltungskosten decken und bäuerliche Einkommen schützen oder sogar steigern. Unsere jüngsten Forschungen zeigen, dass ein Wassermakler-System mit einer Flussgebietsbehörde als Vermittlerin im Wasserhandel diese Anforderungen erfüllen könnte und politisch und administrativ durchführbar wäre. Danach würde ein Basisrecht auf Wasser für Individuen oder Gruppen von Wassernutzern, die die Verteilung untereinander regeln, festgelegt. Dafür würde eine Grundgebühr festgelegt, die ausreicht, um die Kosten für Betrieb, Instandhaltung und Wiederbeschaffung zu decken. Die Maklerbehörde würde dann den Wasserhandel vermitteln. Für einen Bedarf über ihre Basismenge hinaus müssten Nutzer einen Effizienzpreis zahlen, der dem Wert von Wasser in alternativen Verwendungsformen entspricht; wenn sie weniger verbrauchen, würden sie für das nicht verwendete Wasser zum gleichen Preis entschädigt.“ (Rosegrant/Ringler, IFPRI Forum March 2004, 9)

Auch die Weltbank selbst versichert, dass sie erst noch dabei sei, „praktische Erfahrungen“ im Aufbau von Wassermanagement-Systemen, die auf Nutzungsrechten aufbauen, zu sammeln (WRSS, 16). Zum Beispiel arbeitet sie in Manila gemeinsam mit den privaten Versorgungskonzernen und Behörden Mechanismen zur Wasserverteilung im Rahmen übertragbarer Rechte aus (siehe Kasten: Konzerne als Triebkräfte für Wassermärkte, Seite 53). Auch in anderen Landesteilen der Philippinen laufen Pilotprojekte, wie Wassernutzungsrechte zeitweise oder dauerhaft transferiert werden können (CWRAS Philippinen).

Dieses Schrittweise Vorgehen ist es denn auch, was sich hinter ihren neuen Schlagwörtern wie dem „pragmatischen, aber Prinzipientreuen Ansatz“ oder der „politischen Ökonomie der Reform“ verbirgt: Nach den teilweise desaströsen Erfahrungen mit der Kommerzialisierung der Versorgung in den Städten hat die Bank ohne Frage dazu gelernt: An die Stelle von „Blaupausen“ ist ein ganzes Spektrum von situations- und länderspezifischen Strategien getreten, die mehr Rücksicht nehmen auf die jeweiligen Gegebenheiten, Bedürfnisse und mögliche Widerstände. Nicht mehr „die Vision“ sei das zentrale Thema, sondern der Weg: Wie kommen wir dort hin (WRSS 60)? Oder ganz pragmatisch: „Zunächst werden die niedrig hängenden Früchte gepflückt, indem man mit begrenztem Handel in klar abgegrenzten Systemen mit guter Infrastruktur beginnt“ (WRSS, 25). Das Ziel selbst wird dabei aber ganz offensichtlich nicht aufgegeben. Trotz der Schwierigkeiten und der hohen politischen, administrativen und finanziellen

⁴⁸ Ähnlich Saleth: „Eine realistische Strategie für eine Wasserpreis-Reform erfordert einen Ansatz, der Schrittweise und mit einer geeigneten Abfolge der Reformkomponenten vorgeht, wobei er als erstes auf Kostendeckung orientierten sollte, um dann nach und nach auf die wirtschaftliche und allokativen Rolle einer Preisgestaltung für Wasser ausgeweitet zu werden.“ (IFPRI 2001).

„Transaktionskosten“ sieht die Weltbank die Einrichtung von Wassermärkten als die „Lösung der Zukunft“ an:

„Eine der vielen Stärken eines markt-basierten Systems ist es, dass es einen starken Druck auf bessere Messbarkeit, Transparenz, Regulierung und Information ausübt, sobald es einmal begonnen wurde. Auch arbeiten alle bestehenden Systeme, oft nach anfänglichen Korrekturen, verhältnismäßig gut. In keinem Land, das solch ein System eingerichtet hat, gibt es den Gedanken daran, zu den früheren Verteilungsverfahren zurückzukehren.“ (WRSS, 24f)

4.2. Umverteilung: Wasser für die Städte

Städte und Industrien verfügen selten über ausreichende eigene lokale Wasserquellen wie Grundwasser, Seen und Flüsse, um die Versorgung zu gewährleisten. Seit jeher beziehen sie daher ihr Wasser aus ländlichen Regionen, wobei Entfernungen und Kosten oft mit zunehmendem Bedarf überproportional wachsen. Dabei kommt es bereits jetzt zu Konflikten, vor allem mit der Landwirtschaft:

- Mit dem Wasser aus dem Angat-Staudamm werden sowohl die Einwohner der philippinischen Hauptstadt Manila als auch 30.000 Hektar Bewässerungslandwirtschaft versorgt. Bei einer lange anhaltenden Trockenheit Ende der 1990er Jahre wurde den Bauern das Wasser abgestellt, um die Versorgung der Hauptstadt aufrechtzuerhalten.
- Abfüllbetriebe von Mineralwasser-Firmen wie Coca-Cola entnehmen in südindischen ländlichen Regionen gegen eine nur minimale Lizenzgebühr so viel Grundwasser, dass – etwa in Plachimada in Kerala - die Brunnen der umliegenden Dörfer versiegen.
- Kupferminen in Chile, der Kohlebergbau im Südwesten der USA und der Bauxitabbau für große neue Aluminiumwerke ausländischer Konzerne in Indien verbrauchen erhebliche Wassermengen, oft Grundwasser, mit gravierenden Auswirkungen für Mensch und Natur (Zimmerle 2005).

Bislang erfolgt die Bereitstellung von Wasser für die Bewässerungslandwirtschaft, die Städte, die Stromerzeugung und die Industrie meist durch staatliche Wasserbehörden, überwiegend kostenlos beziehungsweise gegen geringe Gebühren. Dabei werden jetzt schon Städte und Industrie aufgrund ihrer größeren politischen und wirtschaftlichen Bedeutung gegenüber ländlichen Regionen bevorzugt, wie das Beispiel Manila zeigt. Ihr Bedarf wird in den kommenden Jahren durch wachsende Bevölkerung, neue Betriebe und höherem Lebensstandard rasch steigen. Schon jetzt klagen vielfach private Konzerne, etwa in Manila, dass sie nicht genug Wasser erhalten, um die Nachfrage zu befriedigen, und daher nicht genug Einnahmen haben würden. Für die philippinische Hauptstadt, für Maputo und andere Metropolen sind denn auch bereits neue Staudämme geplant oder im Bau.

Mit der Einführung von handelbaren Wasserrechten und Wassermärkten würde die administrativ-bürokratische Verteilung durch die Orientierung an den

„Opportunitätskosten“, wie es in der Sprache der Ökonomen heißt, ersetzt⁴⁹. Der Wasserpreis richtet sich dann nicht nach den tatsächlichen Bereitstellungskosten, sondern nach dem Markt, nach Angebot und Nachfrage:

„Die Existenz von Wassermärkten bedeutet, dass Verhalten nicht durch die finanziellen Kosten des Wassers bestimmt wird, sondern durch die Opportunitätskosten – wenn also für einen Nutzer das Wasser einen geringeren Wert als dessen Marktwert hat, wird der Nutzer dazu gebracht, das Wasser zu verkaufen.“ (Briscoe 1996, 21)

Das würde bedeuten, dass mehr Wasser in die Städte und die Industrien fließen würde, weil dort der Bedarf und der Wert größer sind und folglich ein höherer Preis geboten würde als in der Landwirtschaft. Gleichzeitig ist in den Städten die Kaufkraft deutlich höher als in ländlichen Regionen, um diese Preise auch zu realisieren. Damit steigt der Anreiz für die Inhaber von Wassernutzungsrechten, diese zu verkaufen, etwa an städtische Versorgungsunternehmen oder Stromerzeuger. Und die Umverteilung zugunsten von Städten und Industrien, wie sie im südindischen Plachimada oder im peruanischen Bergbau weitgehend unkontrolliert abläuft, würde legalisiert, marktwirtschaftlichen Regeln unterworfen und beschleunigt. Für die städtischen Verbraucher dürfte das in der Regel weiter steigende Preise bedeuten, von denen insbesondere die ärmeren Bevölkerungsgruppen betroffen wären.

Ökonomen und private Unternehmen versprechen sich davon gegenüber der jetzigen Praxis administrativer Zuteilung größere „Rechtssicherheit“ und die Schließung von „Risikolücken“, weil mit „wasserreichen“ Rechteinhabern langfristige Verträge über die Belieferung abgeschlossen werden können, unabhängig von politischer Einflussnahme oder bürokratischen Hindernissen. Und solange die höheren Einkaufspreise an die Verbraucher weitergegeben werden können, würde damit die Aussicht auf Gewinn durch gesicherte Versorgung und steigenden Absatz wachsen. Daher seien private Betreiber auch an der Einführung eines funktionierenden Systems von Wasserrechten interessiert, schreibt die Weltbank:

„Die Beteiligung des privaten Sektors (als Betreiber einer städtischen Versorgung oder eines Wasserkraftwerks) stellt einen starken Antrieb für den Wandel dar. Private Unternehmen üben wirksamen Druck aus, um das Verteilungs- und Managementsystem von Wasserrechten zu modernisieren, damit Übertragungen freiwillig und gegen Entschädigung stattfinden können.“ (WRSS 45).

Außerdem eröffnen sich damit ganz neue Möglichkeiten, mit Wasser Geschäfte zu machen. So gründete Azurix, damals noch die Wassertochter des Energiekonzerns Enron, bereits 1999 ein Tochterunternehmen für den Wasserhandel (Water2Water), das sich in die „Wasserbank“ Madera, einen riesigen unterirdischen Wasserspeicher (Aquifer) in Kalifornien, einkaufte. Azurix beabsichtigte, einen Großteil des Wassers auf der Grundlage langfristiger Verträge und festgelegter Preise zu verkaufen. Ein Teil sollte für spekulativen Handel und „Gewinnoptimierung“ zurückgehalten werden, um in Trocken- oder

⁴⁹ „Technisch sind „Opportunitätskosten“ definiert als der Wert des Wassers in seiner höchstwertigen alternativen Nutzung“ (Briscoe 1996, 9)

Dürrejahren, wenn die Nachfrage das Angebot weit übersteigt, auf den Markt geworfen zu werden⁵⁰.

Manila: Konzerne als Triebkräfte für Wassermärkte

„Die Konflikte in Manila transformieren die Art und Weise, wie Wasserressourcen auf den Philippinen bewirtschaftet werden. Die Konzessionäre haben zu dem Bewusstsein beigetragen, dass faire und transparente Regeln für eine Lösung der konkurrierenden Nutzungen durch Landwirtschaft und Städte notwendig sind und helfen dabei, eine belastbare Lösung für die Verteilungsfrage zu entwickeln. Durch die Beteiligung des privaten Sektors in Manila wurden die verborgenen Themen wie Verteilungsregeln, Wasserrechte und Fairness auf den Tisch gelegt. Die Weltbank war dabei als Kenntnisreicher Partner in Wasserrechtsfragen aktiv und hilft, transparente Mechanismen für die Umverteilung von Wasser im Rahmen übertragbarer Wasserrechte bei gleichberechtigter Entschädigung zu definieren.“ (WRSS 66)

Auch der notwendige Ausbau der Infrastruktur, um durch neue Stauseen und Transfer-Systeme immer größere Wassermengen über immer größere Entfernungen von den Verkäufern zu den Käufern zu transportieren, bietet neue, profitable Investitionsmöglichkeiten. Um die Investoren abzusichern, fordert die Weltbank – ähnlich wie für private Stromproduzenten – „take or pay“-Verträge (CWRAS China). Das bedeutet, Abnehmer wie städtische Versorgungsunternehmen binden sich langfristig und müssen selbst dann zahlen, wenn sie die „Ware“, das Wasser nicht (mehr) benötigen.

Da viele globale Wasserkonzerne eng mit großen internationalen Baufirmen verflochten sind, würde sich durch diese Entwicklungen für sie die Möglichkeit eröffnen, die gesamte Versorgungskette zu kontrollieren – sozusagen von der Quelle über die Verbraucher bis hin zu Aufbereitung und Entsorgung, ein Bereich, in dem sie bereits sehr aktiv sind.

4.3. Verlierer: Die kleinbäuerliche Landwirtschaft

Im Einzelfall kann die Entstehung von Wassermärkten für die Verkäufer durchaus profitabel sein. So erhalten die Bauern im kalifornischen Central Valley aufgrund ihrer traditionell bestehenden Wasserrechte weitaus mehr Wasser geliefert, als sie benötigen, zudem zu stark heruntersubventionierten Preisen. Einen Teil davon verkaufen sie mit kräftigen Gewinnen an die Versorgungsunternehmen der Millionenstädte im wasserarmen Südkalifornien. Diese Extra-Profite durch die „große Differenz zwischen gegenwärtigen Wassertarifen und den idealen ökonomischen Preisen für Wasser“ (Saleth, 2001) machen den Wasserhandel insbesondere für die großen Grundbesitzer zu einem profitablen Geschäft (Los Angeles Times, 16.2.2005).

⁵⁰ www.azurix.com/html/about_us/subsidiaries_affiliates/AZMaderaWater.html. Der Plan wurde allerdings nicht realisiert, weil der Enron-Konzern zusammenbrach. Aber andere Unternehmen machen weiter: So plant die US-amerikanische Cadiz Inc., bis zu 1 Million acrefeet (ungefähr 120 Mio. Kubikmeter) Wasser aus dem Colorado River für die Versorgung kalifornischer Städte in Trockenperioden in Grundwasserspeichern zu bunkern (Coy 2002)

Sowohl durch die Kosten für den Ausbau der Infrastruktur als auch durch die Entstehung lukrativer städtischer oder industrieller Wassernachfrage würden aber auch die Preise für landwirtschaftlich genutztes Wasser steigen. Die Anziehungskraft des städtischen Wassermarktes könnte zudem den Wassermangel in ländlichen Regionen verstärken, insbesondere in Trockenperioden, wenn die Nachfrage und damit die Preise besonders hoch wären. Genau das ist dann aber auch die Zeit, wo die Bauern selbst mehr Wasser brauchen, um ihre Ernte zu retten. Trockenheit und Dürre würden noch stärker als jetzt schon zu existenziellen Bedrohungen.

Wohlhabendere Bauern und moderne Plantagenbetriebe wären davon weniger betroffen. Sie können zum Beispiel durch Investitionen in Effizienzsteigerungen ihren Wasserbedarf reduzieren – und wenn das nicht reicht, können sie gegebenenfalls ihren Bedarf durch Zukäufe decken.

Dagegen sind die Auswirkungen auf die kleinbäuerliche Landwirtschaft voraussichtlich sehr viel gravierender:

- Verschuldete Kleinbauern stehen unter Druck, ihre Wasserrechte abzutreten, um Schulden zu bezahlen. Aus Mexiko wird berichtet, dass Bauern ihre Rechte an große Agro-Unternehmen verkaufen, weil sie selbst kein Geld haben, um in Brunnen zu investieren. Dafür bekommen sie zwar Geld, werden aber als Vertragsbauern abhängig vom Agrokonzern.
- In Chile, wo bereits 1981 privater Wasserhandel ermöglicht wurde, kauften Energieunternehmen Wasserrechte in großem Umfang auf, um die Stromversorgung sicherzustellen, zum Nachteil der Bauern, die die langfristigen Auswirkungen des Verkaufs ihrer Nutzungsrechte gar nicht absehen konnten (Kemper 2001).
- Die Eröffnung von Wassermärkten führt zur Inwertsetzung von „schlafenden“ Wasserrechten, die bislang nicht genutzt werden. Indem Besitzer mit der Aussicht auf Einnahmen beginnen, ihre Rechte zu verkaufen, könnten Wasserquellen, die von kleinbäuerlichen Betrieben bislang kostenlos oder preiswert genutzt werden, für diese versiegen.
- In ihrer Länderstrategie für die Philippinen empfiehlt die Weltbank, in Trockenzeiten gegebenenfalls die Bewässerung einzustellen, um die Städte versorgen zu können. Natürlich „müssten die Bauern entschädigt werden“ und könnten dann „zum Regenfeldbau oder anderen wirtschaftlichen Aktivitäten übergehen“ (43).

Durch ihre Priorisierung der kommerziellen Bewässerungslandwirtschaft verstärkt die Wasserpolitik diese Gefährdung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft: Die angestrebte höhere Produktivität und Profitabilität der Bewässerungslandwirtschaft erweitert die Möglichkeiten, Böden, die bislang nicht für Bewässerung genutzt wurden, zu erschließen. Dadurch würden Kleinbauern und Hirten, die diese Gebiete bislang nutzen, vertrieben werden.

Auch andere Indikatoren weisen darauf hin, dass die Weltbank für die kleinbäuerliche Landwirtschaft kaum eine Zukunft sieht. So betont sie auffällig häufig, dass die Bewässerungslandwirtschaft einen erheblichen Beitrag zur

Armutsminderung leisten würde, etwa durch die Schaffung von Arbeitsplätzen⁵¹ - und unterschlägt dabei unter anderem, dass sie aufgrund günstiger natürlicher Voraussetzungen („Gunststandorte“) und staatlicher Förderung nicht vergleichbar ist mit dem kleinbäuerlichen Regenfeldbau und dessen Existenzbedingungen. Außerdem setzt die Weltbank in ihrer neuen ländlichen Entwicklungsstrategie zunehmend auf „Off-farm Beschäftigung“ – Handwerk, Dienstleistungen, verarbeitende Betriebe. Die kleinbäuerliche Landwirtschaft und der Regenfeldbau haben in der auf Kommerzialisierung und Privatisierung orientierten Weltbank-Strategie offensichtlich keinen Platz mehr - trotz ihres großen Potenzials, unmittelbar, kostengünstig und mit vergleichsweise geringem technischen, organisatorischen und institutionellen Aufwand zur Verringerung von Armut, Unterernährung und Umweltschäden beizutragen (siehe Kasten: Vision 2020). Bei der Wasserwoche 2005 der Weltbank zitierte John Briscoe – durchaus zustimmend – den Indien-Korrespondenten der Financial Times, der in einem Bericht über die Situation in den ländlichen Regionen zu dem Schluss kommt: „Der beste Weg, der Armut zu entfliehen, ist es, der Landwirtschaft zu entfliehen“.

Vision 2020 - Bauernlegen

1999 stellte die Regierung des indischen Bundesstaates Andhra Pradesh ihre „Vision 2020“ vor – eine Strategie für die Modernisierung der Landwirtschaft, die von der Weltbank und der britischen Entwicklungsbehörde DFID unterstützt wurde. Durch Flurbereinigung, Mechanisierung und Vertragslandwirtschaft sollte die Entstehung großer Agrounternehmen gefördert werden, die für den Markt und insbesondere für den Export produzieren. Gleichzeitig sollte damit der Anteil der Bevölkerung, die ihren Lebensunterhalt mit der Landwirtschaft verdient, von 70 auf 40 Prozent verringert werden – 20 Millionen Menschen hätten eine andere Beschäftigung finden müssen. Nach heftigen Protesten und der Abwahl der Regierung verschwand der Plan in der Schublade.

4.4. „Virtueller Wasserhandel“ oder: Das Ende der Ernährungssicherheit

Die Vernachlässigung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft und des Regenfeldbaus bedeutet zugleich eine Gefährdung der Ernährungssicherheit, ist dieser Bereich doch sowohl für die Nahrungsmittelversorgung auf Haushaltsebene, als auch auf der nationalen Ebene für viele vorwiegend agrarisch geprägte Entwicklungsländer nach wie vor von entscheidender Bedeutung.

Es ist auch nicht zu erwarten, dass die angestrebten beziehungsweise eingeleiteten Reformen und Umstrukturierungen der Bewässerungslandwirtschaft zu einem Anstieg der Nahrungsmittelproduktion und zur besseren Nutzung von „Wasser für Nahrung“ (Saleh Darghouth) beitragen werden. Denn die „Grüne Revolution“, die insbesondere in Süd- und Südostasien in den sechziger Jahren mit ihrem Technologie-Paket von Bewässerung, Hohertragsorten und Agrargiften zumindest bei Grundnahrungsmitteln wie Reis und Weizen einen entscheidenden Beitrag zum raschen Anstieg der Nahrungsmittelproduktion leistete, wird sich unter den heutigen Bedingungen nicht wiederholen lassen.

Indien zum Beispiel war es in den sechziger und siebziger Jahren nur gelungen, die Produktion von Weizen und Reis massiv zu steigern und sich damit vom „Land mit der Bettelschale“ zum Getreideexporteur zu wandeln, weil die großflächige

⁵¹ „In indischen Distrikten ohne Bewässerung sind 69 Prozent der Bevölkerung arm, während es in Bewässerungs-Distrikten nur 26 Prozent sind.“ (The World Bank News Release No. 2003/236/26.02.2002)

Bewässerungslandwirtschaft mit erheblichen staatlichen Investitionen gefördert wurde. Die Regierung trug nicht nur die Kosten für den Ausbau der Infrastruktur. Sie subventionierte auch die Preise für Betriebsmittel wie Pestizide und Dünger und die Getreidepreise, um den Bauern ein Auskommen, den Armen preiswerte Grundnahrungsmittel zu ermöglichen. Und sie erlaubte keine Nahrungsmittelimporte, die den Markt hätten erobern können.

Heute ist die Situation anders. Die Weltmarktpreise für Grundnahrungsmittel sind durch die subventionierte Überproduktion in den Industrieländern, aber auch durch Exporte aus Thailand oder Vietnam seit Jahren gesunken. Und die weltwirtschaftliche Liberalisierung durch WTO und Freihandelsabkommen zwingt immer mehr Länder dazu, Schutzmechanismen gegen Nahrungsmittelimporte wie Zölle oder Quoten abzubauen. Die hohen Investitionskosten können daher nicht durch den Anbau von Grundnahrungsmitteln, sondern bestenfalls durch Marktprodukte amortisiert werden, die höhere Preise bringen, vor allem durch den Export in die Industrieländer.

Eine Einführung von Wassermärkten und steigende Preise für Wasser hätte dann auch den – von Wasserökonomen und Entwicklungsstrategen durchaus erwünschten - Effekt, dass das knapper und teurer werdende Produktionsmittel Wasser verstärkt für den Anbau von „höherwertigen“ Agrarprodukten genutzt wird. Im Flussgebiet Murray-Darling in Australien sind es denn auch vor allem die kapitalintensiven Weinbau-Konzerne, die den Wassermarkt nutzen, um Wasser zuzukaufen.

Diese Perspektive entspricht der seit Jahren vorangetriebenen Forderung vieler Agrarexperten und internationaler Entwicklungsfinanziers wie der Weltbank an die Länder des Südens, ihren „Standortvorteil“ wie Klima und niedrige Löhne zu nutzen, und in der Bewässerungslandwirtschaft Exportprodukte wie Blumen, Obst und Gemüse anzubauen, um mit den Deviseneinnahmen preisgünstige Grundnahrungsmittel zu importieren.

Mit der neuen Wasserpolitik und den Alarmmeldungen über die Gefährdung der Ernährungssicherheit durch den prognostizierten Wassermangel bekommt diese Forderung eine neue, aktuelle Brisanz, die sich in der Debatte über den Handel mit „virtuellem Wasser“ niederschlägt (siehe Kasten). Die Argumentation: Wasserarme Länder sollten hochwertige Produkte, deren Anbau wenig Wasser benötigt, exportieren, und dafür „durstige“ Grundnahrungsmittel wie Getreide oder Zucker aus den Industrieländern importieren:

„Bevölkerung in wasserarmen Ländern werden zukünftig zunehmend durch Nahrungsmittelimporte, die in wasserreichen Gebieten produziert werden, ernährt werden müssen.“ (World Water Council 2002, 52)⁵²

Nutznieser wären etwa die USA, Kanada, Frankreich und Argentinien, die in hochproduktivem Regenfeldbau massive Getreide-Überschüsse produzieren, aber

⁵² Auch beim BMZ findet die Idee vom „virtuellen Wasserhandel“ Anklang. „Gerade in wasserarmen Ländern zeigt sich, dass mit derselben Wassermenge bis zu zehnmals mehr Deviseneinnahmen durch Industrie, Dienstleistung bzw. Tourismus verdient werden kann als durch den Export von landwirtschaftlichen Produkten“. Die Schlussforderung daraus: „So kann es erforderlich sein, bisherige Konzepte der Ernährungssicherung zu Gunsten einer Beschaffung von Nahrungsmitteln auf dem Weltmarkt aufzugeben“ (BMZ 1999,16)

auch Reisexporteure wie Thailand und Vietnam, denen sich dadurch neue Absatzmärkte erschließen würden.⁵³

Dementsprechend setzt sich auch die Weltbank unter anderem in ihrer ländlichen Entwicklungsstrategie dafür ein, dass die Möglichkeiten des internationalen Agrarhandels für effizientere Nutzung von Wasser „gründlich geprüft“ werden: Handelsbedingungen sollten die Umstellung in wasserarmen Regionen auf die Produktion und den Export von hochwertigen Produkten unterstützen und umgekehrt den Import wasserintensiver preiswerter Grundnahrungsmittel fördern (146). Deshalb plädiert sie für eine beschleunigte weltweite Liberalisierung der Handelspolitik und für einen Abbau von Subventionen und Tarifen, die wiederum als Voraussetzungen für eine erfolgreiche Reform der Bewässerungslandwirtschaft betrachtet werden.

Die Import-Export-Rechnung geht allerdings vor allem für die Kleinproduzenten meist nicht auf, wie sich am Abwärtstrend des Kaffeepreises zeigt⁵⁴: Während die Kosten für die oftmals kapitalintensive Exportproduktion von Blumen, Obst oder Gemüse steigen, sinken die Preise angesichts heftiger Konkurrenz der Exportländer untereinander und der Marktmacht der Großkonzerne, die den Handel kontrollieren. Die Ernährungssicherheit vieler Länder würde noch stärker als heute schon von der Produktion in den Industrieländern, vom Weltmarkt und mächtigen Handelskonzernen abhängen. Vor allem aber: Hunger und Mangelernährung sind meist die Folge von Armut und fehlender Kaufkraft. Und die lässt sich nicht durch eine weltweite Umverteilung von Überschüssen verringern, sondern nur durch Maßnahmen zur Armutsminderung, wobei wieder die kleinbäuerliche Landwirtschaft einen entscheidenden Beitrag leisten kann.

Virtuelles Wasser

Der Begriff „virtuelles Wasser“ tauchte erstmals Anfang der 1990er Jahre in der Diskussion auf. Damit wird die Wassermenge bezeichnet, die zur Produktion eines landwirtschaftlichen Produkts benötigt wird. Der Handel mit Agrarprodukten ist damit zugleich ein Handel mit dem Wasser, das für ihre Produktion verbraucht wurde, dessen Kosten allerdings, zum Beispiel aufgrund von Subventionen, nur unzureichend in die Preise der Produkte eingehen. Wenn beim Handel mit Agrarprodukten stärker auf das in diesen Produkten enthaltene Wasser geachtet würde, so die These, könnte der Handel zur Linderung der Wasserkrise beitragen, indem der Druck auf die knappe Ressource Wasser verringert würde und weltweit eine effizientere Wassernutzung und höhere Wasserproduktivität erreicht würden.

Doch im sozialen, ökologischen und politischen Kontext vieler Entwicklungsländer birgt das Konzept mehr Gefahren als Chancen:

* die Importe könnten die Existenz der Bevölkerung, die von der Landwirtschaft abhängig ist, insbesondere die kleinbäuerlichen Betriebe, gefährden,

⁵³ Das „Handbuch für Investitionen in landwirtschaftliches Wassermanagement“ nennt als „wasserintensive“ Bereiche, die durch „falsche“ Maßnahmen von Entwicklungsländern geschützt würden, den bewässerten Getreideanbau, Viehhaltung, Milchwirtschaft und den Anbau von Zuckerrohr – exakt jene Bereiche, in denen Industrieländer ihre subventionierten Überschüsse produzieren (World Bank 2005, 38)

⁵⁴ So erhielten die Kaffee exportierenden Länder Ende der 1980er Jahre für ihre Exporte rund zwölf Milliarden US-Dollar, im Jahr 2003 nur noch 5,5 Milliarden, obwohl sie mehr Kaffee exportierten. Gleichzeitig stieg der Einzelhandelsumsatz in den Importländern seit 1990 von 30 Milliarden auf 80 Milliarden US-Dollar (UNDP 2005, 181)

- * ein Zwang zum Import von Lebensmitteln könnte zu einer weiteren Verschuldung führen,
- * die Nahrungsabhängigkeit könnte zu einer politischen Abhängigkeit führen,
- * bei Produktionsengpässen wäre die Nahrungssicherung von Importländern gefährdet oder die Preise würden stark ansteigen.

Quelle: Misereor, 2005, 32f

4.5. Der „unsichtbare Dritte“ oder: Markt und Regulierung

Die kalifornische Wasserbehörde DWR gehört zu den Institutionen, die bereits Erfahrungen in Sachen Wasserhandel gesammelt haben. 1991, auf dem Höhepunkt einer mehrjährigen Trockenheit, organisierte sie eine „Wasserbank“. Sie bezahlte Bauern in Nordkalifornien dafür, ihr Land nicht zu bewässern. Das durch diese Einsparung verfügbare Wasser wurde mit einem Preisaufschlag an Bauern und städtische Versorgungsunternehmen im dürregeplagten Süden Kaliforniens verkauft. „Die Bank zeigt, dass selbst während einer Dürre genügend Wasser gefunden werden kann, wenn die Anreize stimmen“, triumphierte das Pacific Research Institute, eins von mehreren Wirtschaftsnahen US-amerikanischen Beratungsunternehmen, die seit Jahren für die Ausweitung von Wassermärkten werben.

Doch was sich für die Bauern, die das Angebot der Wasserbank annahmen, rechnete, bedeutete für viele ihrer Feldarbeiter Arbeitslosigkeit. Auch das artenreiche Delta der Flüsse Sacramento und San Joaquin, das ebenfalls unter der Trockenheit litt, hatte von dem Wasserhandel nichts, da es naturgemäß kein zahlungsfähiger Kunde war. Mehr noch: Die Möglichkeiten, Wasserrechte zu verkaufen, können auch erhebliche negative Umweltfolgen haben:

- So ist eine „höherwertige Nutzung“ von Wasser in der Landwirtschaft nicht automatisch ökologisch besser, sondern kann dazu führen, dass ungeeignetes Land für die Bewässerung erschlossen wird, mit negativen Folgen für die Böden.
- „Schlafende“ Nutzungsrechte können aktiviert und ungenutzte Ressourcen, die bislang im Wasserhaushalt verblieben, gewinnbringend auf den Markt gebracht werden.
- Gewinnaussichten können dazu beitragen, die Überausbeutung der Wasserressourcen zu beschleunigen, wie auf den Kanarischen Inseln zu beobachten.
- Bereits vor Jahren haben die Bauern im kalifornischen Owen Valley ihre Wasserrechte an Los Angeles verkauft. Das einst fruchtbare Tal ist heute so trocken, dass selbst Wüstenpflanzen nicht mehr gedeihen (Hodgson 2004, 97)

So ist es zwar denkbar, dass Marktbedingungen die Nutzungseffizienz von Wasser und die Profitabilität von Investitionen im Wassersektor erhöhen können. Die ökologische Nachhaltigkeit und die soziale Gerechtigkeit werden hierdurch jedoch nicht gewährleistet.

Zu den Schlussfolgerungen, die die kalifornische Wasserbehörde DWR aus ihren Erfahrungen zog, gehört denn auch, dass über den reinen Handel zwischen

Verkäufer und Abnehmer hinaus die Auswirkungen auf Dritte („Third Party“) wie die Umwelt oder finanzschwächere Nutzergruppen bedacht und berücksichtigt werden müssen. Zum ihrem Schutz sind entsprechende Gesetze, Regulierungen und geeignete Institutionen, um sie durchzusetzen, erforderlich.

Der Staat ist damit auch weiterhin als „Manager“ gefordert, der die Spielregeln festlegt, ihre Einhaltung überwacht und bei „Marktversagen“, etwa einer Monopolisierung von Nutzungsrechten oder der Übernutzung von Ressourcen, eingreift - sei es durch Kontrollen, sei es durch Anreize. Angesichts der vielfältigen, komplexen und weitgehend unbekanntenen Auswirkungen der Umstrukturierung des Wassersektors auf Wasserpreise und Verteilung, auf Verbraucher, landwirtschaftliche Produktion und Ökosysteme ist der staatliche Regulierungsbedarf sehr hoch.

Damit begibt sich die neue Wasserpolitik auch im landwirtschaftlichen Bereich in den gleichen Widerspruch, der bereits die Umsetzung im städtischen Versorgungssektor kennzeichnete. Einerseits wird der Staat mit der Begründung, er sei mit dem Management überfordert, zum Rückzug aufgefordert. Andererseits soll er stark genug sein, um mächtige Interessengruppen und komplizierte Marktprozesse zu regulieren – eine Aufgabe, an der sich Industrieländer wie die USA und Australien seit Jahren abarbeiten, und die gleichzeitig immer wieder erhebliche Konflikte verursacht hat, etwa zwischen Regulierungsbehörden und Konzernen. Die Erfahrungen im städtischen Wassersektor zeigen jedenfalls, dass Regulierungsbehörden vielfach unzureichend ausgestattet und überfordert sind, um ihre Aufgaben ausreichend wahr zu nehmen.⁵⁵

Gleichzeitig pochen Marktwirtschaftler und Investoren darauf, dass es nicht zu viel Regulierung geben dürfe, um den privaten Wasserhandel und die Entwicklung des Marktes nicht zu beeinträchtigen. Unter dem Aspekt einer ökonomischen Steuerung des Wassermanagements, so auch John Briscoe, kommen „die wahren Opportunitätskosten um so eher zum Tragen, je weniger Beschränkungen für den Wasserhandel bestehen“ (1996, 22), sprich: Je weniger Kontrolle, desto höher die Preise und Gewinne.

Dementsprechend kritisiert der US-amerikanische Wirtschaftsprofessor K. William Easter bestehende Genehmigungsverfahren durch staatliche Behörden in Kalifornien, etwa für Kauf und Verkauf von Nutzungsrechten. Sie seien zu langsam, zu teuer und würden das Wachstum des Marktes bremsen. Eine Regulierung dürfe aber der „Gans, die Goldene Eier legt, nicht schaden“ (2002, 24).

Lieber ist es den Befürwortern von Wassermärkten, auch im Umweltschutz die Entwicklung von ökonomischen Instrumenten im Wassermanagement voranzutreiben. „Durch den Kauf von Wasserrechten von anderen Nutzern zu Marktpreisen“, so David Horn vom US-amerikanischen Forschungsinstitut Future Directions International, „können Regierungen und Umweltgruppen die Verteilung zugunsten der Umwelt ohne Enteignung verbessern“ (Horn 2003). So zahlte der Naturschutzverband Nature Conservancy in Nevada, USA, Bauern 1,5 Millionen

⁵⁵ So stellte selbst die Evaluierungsabteilung der Weltbank (OED) fest: „Ein Jahrzehnt, nachdem mit den Bemühungen begonnen wurde, Regulierung aufzubauen, hat nur eine Hand voll Länder gut funktionierende Systeme für Qualität und wirtschaftliche Regulierung in der Wasserversorgung und im sanitären Bereich geschaffen“. (World Bank 2003b, vii)

US-Dollar, damit sie Wasser zum Schutz von Fischbeständen im Carson River beließen, anstatt es auf ihre Felder zu leiten. Und wenn für Feuchtgebiete im US-Bundesstaat Colorado mehr Wasser benötigt wird, müssen die Umweltbehörden dafür den Landwirten Wasserrechte abkaufen.

Zwischen 1990 und 1998 wurden im Westen der USA bereits Wasserverkäufe für Umweltschutzmaßnahmen wie den Schutz von Fischbeständen und Wasserqualität im Wert von 61 Millionen US-Dollar getätigt (Landry 2002, 26). Eine Ausweitung solcher Bezahlung für „Umweltdienste“ würde die „Nachfrage“ vergrößern und könnte damit zu einem Einfallstor für die weitere Entwicklung von Wassermärkten werden.

4.6. Wasser für Profit

Spätestens seit der UN-Konferenz Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 sind die zentrale Bedeutung von Wasser für eine umfassende nachhaltige Entwicklung, die vielfältigen, komplexen Zusammenhänge und Abhängigkeiten im Wasserbereich und die Gefahren einer Wasserkrise stärker ins öffentliche Bewusstsein gerückt. Durch Übernutzung und Verschmutzung rückt der menschliche Wasserverbrauch den natürlichen Grenzen der Ressource immer näher. In manchen Regionen und Bereichen und zu manchen Zeiten werden sie bereits überschritten, etwa durch Raubbau am Grundwasser oder bei lang anhaltender Trockenheit. Notwendig ist ein besseres Management auf allen Ebenen und in allen Bereichen sowie eine Reform von Institutionen.

Eine Antwort ist die Entwicklung umfassender Managementansätze wie das Konzept Integrierten Wasserressourcen-Managements (IWRM). Allerdings bestehen nicht nur zahlreiche ungelöste Verfahrensfragen und damit zusammenhängende Probleme wie etwa die Festlegung von messbaren Kriterien. IWRM muss auch komplexe Zusammenhänge und Widersprüche zwischen unterschiedlichen Zielsetzungen – etwa Umweltschutz und Wirtschaftswachstum – berücksichtigen. Gleichzeitig stößt eine Umsetzung auf erhebliche Widerstände bei den verschiedenen Interessengruppen, wenn sie bestehende Verteilungs- und Nutzungsformen in Frage stellt.

Auch die Weltbank ist skeptisch. So kommt ihre Evaluierungsabteilung zu dem Schluss,

„dass das IWRM-Konzept zu komplex ist, um operationalisiert zu werden, es ist oft unzulänglich fokussiert und wird mehr im Hinblick auf Prozesse verstanden (was allerdings wichtig ist für lokale „ownership“) als in Hinblick auf Ergebnisse und Auswirkungen.“ (World Bank 2004a, x)

Im Unterschied zu den vielfach nach wie vor eher akademischen IWRM-Ansätzen beansprucht die Weltbank, mit ihrer neuen Strategie im Wassersektor einen umfassenden, integrierten Management-Ansatz entwickelt zu haben, der aber gleichzeitig – „prinzipientreu, aber pragmatisch“ – realitätsfest und umsetzbar ist.

Geprägt sind ihr Ansatz und ihre Politik allerdings nicht nur von der Sorge um die Wasserressourcen und deren nachhaltiger Bewirtschaftung, sondern vor allem von ökonomischen Zielsetzungen wie Wirtschaftswachstum, Förderung des privatwirtschaftlichen Sektors und marktwirtschaftlichen Lenkungsprinzipien wie

wirtschaftlichen Anreizen, kostenorientierten Preisen und handelbaren Wasserrechten – wobei sie nicht frei ist von Eigeninteressen als Kreditgeber. Wie sich am Beispiel der bisherigen Umsetzung dieser Politik im landwirtschaftlichen Wassersektor der Entwicklungsländer zeigen lässt, widerspricht sie damit in wesentlichen Punkten ihren selbst formulierten Zielen von Effizienzsteigerung anstelle von Angebotsausweitung, von Armutsminderung und Ernährungssicherung:

Erstens legt die Weltbank die Priorität auf die Bewässerungslandwirtschaft anstatt auf den Regenfeldbau, mit dem Schwerpunkt auf der Exportproduktion, um das Wirtschaftswachstum zu beschleunigen und private Investitionsmöglichkeiten zu schaffen.

Zweitens fördert sie große Infrastruktur wie Mehrzweckstaudämme und Überlandkanäle anstatt kleinräumiger, kostengünstiger, vielfältiger und lokal angepasster Strukturen und eines konsequenten Nachfrage-Managements, und schafft damit weitere neue Investitionsmöglichkeiten sowie Nachfrage von Regierungen nach ihren Krediten.

Schließlich treibt sie drittens – unter dem Vorwand einer „genialen“ Lösung für die praktischen Probleme des Wassermanagements - die Kommerzialisierung von Wasser selbst als einem „Wirtschaftsgut“ beziehungsweise als einer Ware voran. Sie eröffnet damit privatem Wasserhandel und der Spekulation den Zugriff auf das bislang weitgehend öffentliche Gut Wasser, wobei eine Umverteilung zugunsten der profitableren städtischen Versorgung und auf Kosten der landwirtschaftlichen Entwicklung droht.

Dabei wird die Umsetzung zugunsten privatwirtschaftlicher Beteiligung auf vielfältige Weise durch öffentlich-private Partnerschaften, Risikoabfederung und Gewinnabsicherung direkt und indirekt subventioniert.

Natürlich ist dieser Ansatz für Kreditgeber, Regierungen, ausländische Beratungsfirmen, Techniker, Ingenieure und Investoren attraktiver als kleinteilige Projekte, Umwelt- und Ressourcenschutz oder die Förderung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft. Doch diese Politik verstärkt durch ihren hohen Investitionsbedarf nicht nur die Verschuldungssituation. Sie geht auch an den Problemen der ärmeren Bevölkerungsgruppen, also vor allem der kleinbäuerlichen Bevölkerung vorbei, die vom Regenfeldbau und dem Anbau von Grundnahrungsmitteln leben. Mehr noch: Sie beeinträchtigt deren zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten gravierend, indem sie ihren Zugang zu Wasser, Land und – durch den angestrebten Import von Grundnahrungsmitteln - Absatzmärkten einschränkt. Es ist unwahrscheinlich, dass diese Auswirkungen durch „Trickle down-Effekte“ des erwarteten Wirtschaftswachstums, privater Investitionen und neuer Beschäftigungsmöglichkeiten in der Bewässerungslandwirtschaft oder „Off farm“ auch nur ansatzweise aufgefangen werden können.

Daher hält Ramaswamy R.Iyer, ein früherer hochrangiger Regierungsmitarbeiter in New Delhi und anerkannter Wasser- und Entwicklungsexperte, eine „Re-Orientierung“, eine andere Lösungsperspektive in der Wasserpolitik für notwendig, die er in mehreren Punkten – geradezu gegenkonzeptionell zur Weltbank-Lösung – zusammenfasst:

- Nachfrage-Management, Ressourcen-Erhaltung und –Management sollten im Vordergrund stehen, an Stelle einer vorrangig angebotsorientierten Strategie, die eine ständig steigende Nachfrage antizipiert.
- Wenn angebotsorientierte Lösungen notwendig sind, sollten vor allem „Regenernte“ und andere angepasste und kostengünstige Alternativen gefördert werden. Große Infrastrukturlösungen sollten nur als letzte Möglichkeit und nach Prüfung aller Alternativen gewählt werden. Planungseinheit sollten soweit wie möglich die überschaubareren Wassereinzugsgebiete sein, nicht riesige Flussgebiete (River basin).
- Traditionelle Systeme des Wassermanagements einschließlich lokalisierter, informeller Wasserrechte, die vielfach vernachlässigt und verdrängt wurden, sollten wiederbelebt beziehungsweise anerkannt werden.
- Bei allen Planungen sollten Bevölkerung und erfahrene Nichtregierungsorganisationen so früh wie möglich beteiligt werden.
- Bei Regelungen über die Verwendung und Verteilung müsse die Versorgung von Mensch und Natur Vorrang haben vor einer kommerziellen Nutzung in Landwirtschaft und Industrie.

Außerdem steht der marktwirtschaftliche Lösungsansatz mit seiner zentralen Säule, den handelbaren Wasserrechten, im fundamentalen Widerspruch zum Postulat eines Menschenrechts auf Wasser. Die zentrale Orientierung für das Wassermanagement und damit für Entscheidungen über politische Prioritäten, Investitionen und Maßnahmen verschiebt sich – in Übereinstimmung mit der Vorstellung von Wasser als einem „Wirtschaftsgut“ - auf die Ökonomie der Wassernutzung. Der Wert des Wassers wird reduziert auf die Verwertbarkeit als Ressource und damit auf die Bereitschaft der Nutzer, dafür zu zahlen. Damit entscheiden im Endeffekt Rentabilität und Kaufkraft über die Verteilung von Wasser zwischen den verschiedenen Nutzungsbereichen und über die Verfügbarkeit für die einzelnen Nutzer – bis hin zum Ausschluss von Nutzern und Nutzungen, die nicht in der Lage sind, sich Wasserrechte zu sichern oder „Marktpreise“ für Wasser zu zahlen.

5. Zusammenfassung/ Summary

War es in den frühen 1990er Jahren zunächst der städtische Versorgungsbereich, in dem die Weltbank begann, ihre Privatisierungspolitik im Wassersektor umzusetzen, wendet sie sich seit einigen Jahren verstärkt auch anderen Bereichen zu, insbesondere der Landwirtschaft. Dabei bedroht ihre Strategie, auch in der landwirtschaftlichen Wassernutzung Kommerzialisierung, Privatisierung und marktwirtschaftliche Lenkungsmechanismen durchzusetzen, vor allem die kleinbäuerliche Landwirtschaft und damit die Ernährungssicherheit und Bemühungen zur Armutsminderung.

Hatte die Weltbank bis weit in die 1980er Jahre hinein vorrangig auf die Unterstützung für einen öffentlich finanzierten, betriebenen und verwalteten Wassersektor gesetzt, stellte sie mit ihrem Politikpapier zum Management von Wasserressourcen 1993 die Weichen für eine grundlegende Wende in ihrer Politik (World Bank 1993). Sie gehörte damit zu den ersten Institutionen, die einen umfassenden, integrierten Managementansatz (IWRM) für alle Sektoren – also Wasserkraft, Bewässerung, Trinkwasser und sanitäre Einrichtungen, Industrie und Umwelt – formulierte. Die zentralen Bestandteile der neuen Strategie sind die Forderung nach umfassenden Reformen des politischen und institutionellen Rahmens, verbunden mit Dezentralisierung, Privatisierung von Management und Versorgungsstrukturen und einem Rückzug des Staates auf die Gewährleistung von gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen. Neben Bekenntnissen zu einer stärkeren Gewichtung von Umwelt- und Ressourcenschutz und einer breiteren Beteiligung der „Stakeholder“ tritt die Betonung ökonomischer Aspekte bei den Reformen im Wasserbereich in den Vordergrund. In Übereinstimmung mit den „Dublin-Prinzipien“ gilt jetzt die Behandlung von Wasser als „Wirtschaftsgut“ als entscheidende Voraussetzung, um eine „effiziente und gerechte Nutzung herbeizuführen und die Konservierung und den Schutz von Wasserressourcen zu ermutigen.“

1. „Prinzipientreuer Pragmatismus“

Begründet wird die neue Strategie, die in der Sektorstrategie Wasserressourcen (WRSS) 2003 konkretisiert wurde (World Bank 2004b), zum einen mit dem „dringenden Bedarf zusätzlicher Investitionen in Infrastruktur und Dienstleistungen für Wasserversorgung, Nahrungsmittelproduktion und Energie“, zum anderen mit dem Bestreben, „die notwendigen Gesetze, Regeln und Institutionen zu entwickeln, um Wasserressourcen wirtschaftlich produktiv, sozial verträglich und ökologisch nachhaltig zu managen.“ (Briscoe 2003a, 18). Die Konsequenzen dieser Strategie für die Programm- und Projektpolitik spitzt John Briscoe, der als führender Wasserexperte der Bank an ihrer Ausarbeitung einen entscheidenden Anteil hatte, in vier „zentralen Botschaften“ zu:

- In den meisten Entwicklungsländern sei es notwendig, gleichzeitig das Management und die Entwicklung der Wasserressourcen zu fördern, anstatt erst Reformen umzusetzen und anschließend zu investieren;
- Notwendig sei ein „Prinzipientreuer Pragmatismus“, der angesichts des mühsamen, langsamen und konflikträchtigen Reformprozesses eine an die jeweiligen Umstände angepasste Umsetzungsstrategie („Political Economy of Reform“) entwickeln müsse;
- Die Weltbank müsse sich wieder in der Entwicklung von großer Wasser-Infrastruktur engagieren, die zwar hohe Risiken birgt, aber auch großen Nutzen verspreche („High-risk/High reward-Strategie“);
- Verbesserungen beim Management und beim Zugang zu Wasserressourcen seien von grundlegender Bedeutung für ein ökologisch und sozial nachhaltiges Wachstum und die Verringerung von Armut.

Im landwirtschaftlichen Wassersektor konzentrieren und ergänzen sich diese neuen Prinzipien und Ansätze wie in keinem anderen Bereich. In den vergangenen Jahren ist er auf der Aktivitätsagenda der Bank wieder ganz nach oben gerückt. Damit geht eine Wiederentdeckung des landwirtschaftlichen Sektors insgesamt durch die Bank einher, was sich in der „erneuerten“ ländlichen Entwicklungsstrategie („Reaching the Rural Poor“) niederschlägt, die die Weltbank 2002 vorlegte. Gleichzeitig stiegen die Weltbank-Mittel für ländliche Entwicklung – von Armutsminderung und Capacity building über Fischfang, Ressourcenschutz und Aufforstung bis hin zu Landreformen und Straßenbau -, die 2002 mit etwa 5 Mrd. US-Dollar einen Tiefpunkt erreicht hatten, bis 2005 sprunghaft auf acht Milliarden US-Dollar. Der größte Teil davon, nämlich ein Drittel, entfällt auf den Infrastrukturbereich, gefolgt von der Landwirtschaft mit 2,1 Milliarden US-Dollar, doppelt so viel wie um die Jahrtausendwende. Von den Mitteln für die Landwirtschaft wird die Hälfte, 1,069 Milliarden US-Dollar, für Be- und Entwässerung bereitgestellt, gegenüber 335 Mio. US-Dollar drei Jahre zuvor.

Als wichtigster Kreditgeber vieler Entwicklungsländer ist die Weltbank in der Lage, ihre neue Strategie auch in die Praxis umzusetzen. Inzwischen wurde in zahlreichen Ländern eine neue, umfassende Gesetzgebung für den Wassersektor ausgearbeitet und Sektorreformen eingeleitet. Mit zunächst 14 Ländern wurden beziehungsweise werden gegenwärtig „maßgeschneiderte“ Country Water Resources Assistance Strategies (CWRAS) erstellt. Außerdem wird die neue Politik in einer wachsenden Zahl von Weltbank-Projekten zur Umstrukturierung des Wassersektors umgesetzt, wobei das Thema Wassermanagement in der Landwirtschaft einen breiten Raum einnimmt.

2. Eine Neue Etappe der Kommerzialisierung im Wassersektor

Zentraler Anspruch der Weltbank ist es, den Beitrag von Wasser als Motor für die wirtschaftliche Entwicklung zu stärken. Für die Landwirtschaft heißt das, sowohl den Zugang als auch die Nutzung zu verbessern, um die Produktion zu steigern. Dabei setzt sie vor allem auf die Bewässerungslandwirtschaft, auf massive Investitionen in Infrastruktur, auf eine Entflechtung der Versorgungs- und Verteilungsstrukturen („Unbundling“) und die Neuordnung des institutionellen und

rechtlichen Rahmens im Wassersektor, sowie auf ökonomische Instrumente wie Kostendeckung und Wasserrechte. Damit zielt sie unter anderem darauf ab, die Voraussetzungen für ein größeres Engagement privater Investoren zu schaffen, die gegenwärtig noch in einem weitaus geringeren Maße als im städtischen Versorgungsbereich bestehen.

Priorität Bewässerungslandwirtschaft

Investitionen in die Bewässerungslandwirtschaft waren bis vor drei, vier Jahren rückläufig, da sie aufgrund niedriger Weltmarktpreise für Grundnahrungsmittel „ökonomisch nicht zu rechtfertigen“ waren, wie die Weltbank erklärt. Neuerdings beansprucht die Weltbank nun die „Führerschaft bei der Wiederbelebung“ (WRSS,17) mit einer neuen „Bewässerungsphilosophie“, die sich in zahlreichen Projekten und einem wachsenden Anteil an der Kreditvergabe niederschlägt. Flankiert wird dieses neue Engagement durch den Ausbau von „hydraulischer Infrastruktur“, also Mehrzweckdämmen und dem Wassertransfer zwischen Flussgebieten (interbasin-transfer) wie dem umstrittenen Godavri-Projekt in Indien oder Plänen in Brasilien, Wasser aus dem Rio San Francisco in den trockenen Nordosten zu transportieren. Angestrebt wird eine größere Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und eine höhere Effizienz der Wassernutzung. Höhere Wasserverfügbarkeit durch Flussregulierung, Transfer und Speicherkapazitäten haben dabei Vorrang vor einem Nachfrage-Management. Ebenso spielt der kleinbäuerliche Regenfeldbau, der für die Mehrheit der ländlichen Bevölkerung Existenzgrundlage ist, bestenfalls eine untergeordnete Rolle.

Rückzug des Staates

Zu den zentralen Rahmenbedingungen der Reformen, die die Weltbank im landwirtschaftlichen Wassersektor vorantreibt, gehört die Entflechtung der Versorgungs- und Verteilungsaufgaben („Unbundling“) und die Entwicklung eines institutionellen Systems, in dem die Rollen und die Verantwortung der verschiedenen Akteure – vor allem also Staat, Nutzer und Privatwirtschaft – neu definiert werden sollen. Der Staat soll sich als „Facilitator“ weitgehend aus wirtschaftlichen Bereichen zurückziehen und auf allgemeine Aufgaben wie die Formulierung von Regelungen für die Wasserverteilung auf der Grundlage von Wassernutzungsrechten, die Bereitstellung von Wasserressourcen und Kontrolle von Wasserqualität beschränken.

Das Management von Bewässerungssystemen selbst soll von den bislang meist staatlichen Bürokratien auf lokale Behörden, autonome Institutionen, Nutzerorganisationen oder private Unternehmen übergehen. Während sie in der gegenwärtigen Situation die Risiken für private Investoren als zu hoch einschätzt, setzt die Bank mittelfristig auf eine verstärkte Einbeziehung privater, auch ausländischer Unternehmen, gefördert durch öffentlich-private Partnerschaften (PPP). Eines der ersten Beispiele dafür ist das Bewässerungsprojekt Guerdane in Marokko, das von einem internationalen Konsortium unter Führung eines marokkanischen Industriekonzerns durchgeführt wird.

Kostendeckung und höhere Preise

Ebenso hält sie gegenwärtig eine volle Kostendeckung in den meisten Fällen für nicht durchsetzbar. Angestrebt wird daher meist eine Kostenbeteiligung von 10 bis 30 Prozent an Investitionskosten, eine Kostendeckung bei den Betriebs- und Instandhaltungsaufwendungen und ein Abbau von Subventionen für Energiekosten.

Von höheren Preisen für die Wasserversorgung erwartet die Weltbank nicht nur finanzielle Entlastungen für überschuldete Staatshaushalte. Der Wasserpreis wird zugleich als ein wesentliches Instrument betrachtet, um eine effizientere Wassernutzung zu fördern, die Verteilung von Wasser zwischen verschiedenen Anbauprodukten sowie zwischen verschiedenen Nutzungsbereichen zu steuern und eine Grundlage für die Rentabilität privater Management-Aktivitäten in der Bewässerungslandwirtschaft schaffen.

Wasserrechte – „Säulen des Wassermanagements“

Zudem drängt die Weltbank auf die Einführung gesicherter Wassernutzungsrechte, die, so die Begründung, stärker noch als der Wasserpreis einen Anreiz für Effizienzsteigerungen, private Investitionen und Umverteilung zugunsten „höherwertiger“ Wassernutzung, etwa für Exportprodukte oder die städtische Wasserversorgung, schaffen würden. Um dieses Potenzial voll auszuschöpfen, sollten perspektivisch Mechanismen für den Handel mit Wasserrechten, wie sie in einzelnen Ländern wie Chile oder Australien bereits bestehen, geschaffen werden.

Mit dieser Politik treibt die Weltbank, eingebettet in Strukturreformen und die Schaffung günstiger Investitionsbedingungen für private Unternehmen, die Voraussetzungen für einen Umgang mit Wasser als einem „Wirtschaftsgut“ um einen entscheidenden Schritt voran. Zwar soll Wasser selbst nicht privatisiert werden, wie sie versichert. Doch die geplanten Nutzungsrechte machen Wasser de facto zu einem privaten Eigentum. Damit wird einem systematischen Handel mit Wasser die Grundlage bereitet, wodurch zunehmend Kosten, Nachfrage und Angebot und möglicher Profit den Preis und damit die Verteilung zwischen verschiedenen Nutzern und Nutzungen bestimmen würden. In diesem Systemwechsel liegt die eigentliche Reichweite der eingeleiteten Reformen.

Versuchsfeld Äthiopien

Staudämme für Strom und Bewässerungslandwirtschaft, neue Straßen und bessere Vermarktungsmöglichkeiten sind die Schwerpunkte, die die Weltbank für den Wassersektor Äthiopiens vorrangig empfiehlt. So würden die reichlich vorhandenen Wasserressourcen am besten für die wirtschaftliche Entwicklung und die Armutsminderung genutzt. Damit setzt die Bank konsequent ihre „high risk/high reward-Strategie“ um, die sie in der Sektorstrategie Wasserressourcen von 2003 (WRSS) formuliert hat: Der Nutzen großer „hydraulischer Infrastruktur“ würde die Risiken klar übersteigen. Daneben treten Maßnahmen wie besseres Wassermanagement oder Umweltschutz in den Wassereinzugsgebieten in den Hintergrund.

Diese Strategie geht allerdings an den Bedürfnissen der Bevölkerungsmehrheit, die überwiegend vom Regenfeldbau lebt, vorbei. Erforderlich für sie wären wirksame Maßnahmen gegen Bodenerosion, einfache, kostengünstige, kleinteilige

Zusatzbewässerungsmöglichkeiten und Beratung für bessere Anbaumethoden und Vermarktung von Überschüssen, die über die Eigenversorgung hinausgehen. Und da die Bewässerungswirtschaft vorrangig Produkte für den Export und die Einnahme von Devisen anbaut, wird auch die Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten und –hilfe, auf die jedes Jahr mindestens sechs Millionen Menschen angewiesen sind, nicht verringert.

Quelle: Country Water Resources Assistance Strategy, June 2005

3. Das Wassermarkt-Syndrom

Die Anfänge dieser Bestrebungen, das Wasser selbst zu kommerzialisieren, reichen weit zurück. Bereits Mitte der 1990er Jahre verkündete zum Beispiel John Briscoe, Wasserpolitik-Koordinator der Bank, als Leitziel die neoliberale Hoffnung, dass an Stelle der staatlich-administrativen Verwaltung der Ressourcen „die Genialität des Marktansatzes“ helfen würde, die komplexen Aufgaben eines umfassenden, integrierten Wassermanagements zu lösen. (1996, 21). Dabei ist sich die Weltbank der Konfliktrichtigkeit dieses Systemwechsels durchaus bewusst: Die Frage der Wasserrechte, so resümiert John Briscoe, sei eines der drei „schwierigen und kontroversen Themen“ in der Wahrnehmung der Weltbank durch die kritische Öffentlichkeit – neben ihrer Rolle beim Bau von Großstaudämmen und als Wegbereiterin für die Beteiligung ausländischer Wasserkonzerne an der städtischen Wasserversorgung (Briscoe 2005). Um möglichen Widerständen zu begegnen, plädiert die Bank für eine neue „politische Ökonomie der Reform“ und einen „Schrittweisen Prozess der Veränderung“

Die Voraussetzungen für die Einführung handelbarer Wasserrechte, die zahlreiche Studien aus der zweiten Hälfte der 1990er Jahre im Auftrag der Weltbank über bestehende Wassermärkte benennen, decken sich weitgehend mit der neuen Politik der Weltbank im landwirtschaftlichen Wassersektor. Genannt werden unter anderem:

- ein Management-Ansatz, der eine aktive Beteiligung der Wassernutzer erlaubt, etwa bei der Verteilung von Wasserrechten,
- ein verlässliches, effizientes System von Nutzungsgebühren (Kostendeckung),
- klar definierte und durchsetzbare Nutzungsrechte an Wasser,
- eine Institutionalisierung von Marktprozessen, einschließlich eines infrastrukturellen Verteilungsnetzes, damit Wasser vom Verkäufer zum Käufer gelangen kann,
- institutionelle Rahmenbedingungen, die die Einhaltung von Verträgen sicherstellen, und Regulierungsinstanzen, die negative Auswirkungen von „Marktversagen“ verhindern sollen,
- verlässliche, detaillierte Informationen über verfügbare Wassermengen.

Dazu kommt die materielle Voraussetzung, dass genug „Ware“ zur Verfügung stehen muss, sei es durch Freisetzung von Wasser aus der Landwirtschaft, sei es durch die Erschließung neuer Versorgungsquellen durch Staudämme.

In der Praxis drohen durch die eingeleiteten marktwirtschaftlichen Management-Instrumente gravierende Verzerrungen in der Wasserverteilung zwischen den verschiedenen Bereichen sowie innerhalb der Landwirtschaft selbst, die die

Produktion von Grundnahrungsmitteln beeinträchtigen, die Verdrängung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft beschleunigen und die Armut vergrößern würden.

Umverteilung: Wasser für die Städte

Städte und Industrie verfügen selten über ausreichende eigene lokale Wasserquellen wie Grundwasser und Flüsse, um die Versorgung zu gewährleisten. Seit jeher beziehen sie daher ihr Wasser aus ländlichen Regionen. Dabei kommt es bereits jetzt zu Konflikten, vor allem mit der Landwirtschaft. So wurde bei einer lang anhaltenden Trockenheit Ende der 1990er Jahre den Bauern in der Umgebung von Manila kurzerhand das Wasser abgestellt, um die Versorgung der philippinischen Hauptstadt aufrechtzuerhalten.

Diese Umverteilung würde durch die Schaffung von handelbaren Wasserrechten und Wassermärkten marktwirtschaftlichen Regeln unterworfen und beschleunigt. In der Sprache der Ökonomen: In den Städten und der Industrie sind die „Opportunitätskosten“ höher, was bedeutet, dass der Bedarf und der Wert größer sind und folglich ein höherer Preis realisiert werden kann. Damit steigt der Anreiz für die Inhaber von Nutzungsrechten, sie zum Beispiel an städtische Versorgungsunternehmen zu verkaufen. Damit würde sich gleichzeitig ein neues Geschäftsfeld für private Wasserhändler und –spekulanten eröffnen. Für die städtischen Verbraucher dürfte das in der Regel weiter steigende Preise bedeuten, von denen insbesondere die ärmeren Bevölkerungsgruppen betroffen wären.

Verlierer: Die kleinbäuerliche Landwirtschaft

Im Einzelfall kann der Verkauf von Wasserrechten für die Verkäufer durchaus profitabel sein. Insgesamt würden dadurch aber auch die Preise für landwirtschaftlich genutztes Wasser steigen. Die Anziehungskraft des städtischen Wassermarktes könnte zudem den Wassermangel in ländlichen Regionen stärken, insbesondere in Trockenperioden, wenn die Nachfrage und damit die Preise besonders hoch wären. Wohlhabende Bauern und Plantagen, die in Effizienzsteigerungen investieren oder gegebenenfalls Wasser zukaufen können, wären davon weniger betroffen als die kleinbäuerliche Landwirtschaft. Der Druck auf Kleinbauern würde wachsen, ihre Nutzungsrechte abzutreten, etwa um Schulden zu bezahlen.

Das Ende der Ernährungssicherheit

Steigende Preise für Wasser und die Entstehung von Wassermärkten würden zudem die Tendenz verstärken, in der Bewässerungslandwirtschaft „höherwertige“ Agrarprodukte wie industrielle Rohstoffe, Obst, Gemüse oder Blumen für den Export anzubauen, da sich Grundnahrungsmittel nicht rentieren. Zusammen mit der Vernachlässigung des Regenfeldbaus, der nach wie vor insbesondere für ärmere Bevölkerungsgruppen die Versorgung mit Grundnahrungsmitteln sicher stellt, und dem Experten bei entsprechender Beratung in Anbaumethoden, Zusatzbewässerung und Vermarktung ein großes Potenzial zusprechen, würde damit die Ernährungssicherheit vieler Länder weiter verringert.

Als Ausweg sollen nach der Vorstellung der Weltbank wasserarme Länder zukünftig mit den Einnahmen aus dem Agrarexport verstärkt Nahrungsmittel aus wasserreichen Gebieten wie den USA, Kanada oder Thailand importieren. Doch die Rechnung geht vielfach nicht auf: Während die Kosten für die kapitalintensive Exportproduktion von Agrarprodukten steigen, sinken die Preise angesichts der heftigen Konkurrenz und der Marktmacht der internationalen Handelskonzerne. Zudem würde die Ernährungssicherheit noch stärker als heute schon von der Produktion in den Industrieländern, vom Weltmarkt und Konzernstrategien abhängen. Und eine weltweite Umverteilung von Überschüssen hilft aufgrund fehlender Kaufkraft den ärmeren ländlichen Bevölkerungsgruppen kaum.

Der „unsichtbare Dritte“

Wie das Beispiel der kleinbäuerlichen Landwirtschaft zeigt, wären finanzschwächere Nutzergruppen („Third Party“) bei einer Verteilung über handelbare Rechte und den Markt benachteiligt. Das gilt auch für die Umwelt, die bekanntlich keine zahlungskräftige Nachfrage darstellt. Marktmechanismen können die teils katastrophalen Auswirkungen von Übernutzung und Verschmutzung auf den natürlichen Wasserkreislauf, auf Grundwasserbestände, Flüsse und See, auf Pflanzen und Tiere noch verstärken: Gewinnaussichten könnten zum Beispiel dazu führen, dass „schlafende“ Nutzungsrechte aktiviert werden und ungenutzte Ressourcen, die bislang im Wasserhaushalt verblieben, auf den Markt gebracht werden.

Gleichzeitig gibt es Ansätze, auch im Umweltbereich die Entwicklung von ökonomischen Instrumenten im Wassermanagement voranzutreiben. Der Umweltschutzverband Nature Conservancy etwa kaufte Bauern im US-Bundesstaat Nevada für 1,5 Mio. Dollar Wasser ab, damit sie es zum Schutz von Fischbeständen im Fluss belassen, anstatt es auf ihre Felder zu leiten. Solche Bezahlung für sogenannte „Umweltdienstleistungen“ könnte zum Antrieb für eine Ausweitung von Wassermärkten werden.

4. Wasser für Profit

Seit der UN-Konferenz Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro sind die zentrale Bedeutung von Wasser für eine umfassende nachhaltige Entwicklung, die vielfältigen, komplexen Zusammenhänge und Abhängigkeiten im Wasserbereich und die Gefahren einer Wasserkrise stärker ins öffentliche Bewusstsein getreten. Ansatz und Politik der Weltbank sind allerdings weniger von der Sorge um die Wasserressourcen und deren nachhaltigem Management geprägt, als vielmehr von ökonomischen Zielsetzung wie Wirtschaftswachstum, Förderung des privatwirtschaftlichen Sektors und marktwirtschaftlichen Lenkungsprinzipien – wobei sie nicht frei ist von Eigeninteressen als Kreditgeber:

- Erstens legt sie die Priorität auf die Bewässerungslandwirtschaft statt auf den Regenfeldbau, mit dem Schwerpunkt auf der Exportproduktion, um das Wirtschaftswachstum zu beschleunigen und private Investitionen zu fördern.
- Zweitens fördert sie große Infrastruktur wie Mehrzweckstaudämme und Überlandkanäle anstatt kleinräumiger, kostengünstiger, vielfältiger und lokal

angepasster Strukturen und eines besseren Nachfrage-Managements, und schafft damit weitere neue privatwirtschaftliche Investitionsmöglichkeiten sowie Nachfrage von Regierungen nach Krediten.

- Drittens schließlich treibt sie – unter dem Vorwand des besseren Wassermanagements – die Kommerzialisierung von Wasser selbst als einem „Wirtschaftsgut“ beziehungsweise einer Ware voran. Sie eröffnet damit privatem Wasserhandel und Spekulation den Zugriff auf die Ressource, wobei eine Umverteilung von Wasser zugunsten der profitableren städtischen Versorgung und auf Kosten einer breiten landwirtschaftlichen Entwicklung droht.

Die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen in Infrastruktur und Bewässerungslandwirtschaft wird auf vielfältige Weise durch öffentlich-private Partnerschaften (PPP), Risikoabfederung und Gewinnabsicherung direkt und indirekt subventioniert.

Diese Politik verstärkt durch ihren hohen Investitionsbedarf nicht nur die Verschuldungssituation. Sie geht auch an den Problemen der ärmeren Bevölkerungsgruppen, also vor allem der kleinbäuerlichen Landwirtschaft vorbei. Mehr noch: Sie beeinträchtigt deren zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten gravierend, indem sie ihren Zugang zu Wasser, Land und Absatzmärkten für Nahrungsmittel einschränkt.

Daher ist nach Auffassung von Wasserexperten wie Ramaswamy R.Iyer, ehemals Staatssekretär für Wasserressourcen in der Regierung in New Delhi, eine „Reorientierung“ notwendig, deren Kernpunkte der Weltbankpolitik diametral entgegengesetzt sind:

- Nachfrage-Management, Ressourcen-Erhaltung und –Management sollten im Vordergrund stehen, anstelle einer Ausweitung des Wasser-Angebots.
- Wenn angebotsorientierte Lösungen notwendig sind, sollten vorrangig Regenernte und andere angepasste Alternativen gefördert werden. Große Infrastrukturlösungen sollten nur als letzte Option und nach Prüfung aller Alternativen gewählt werden.
- Traditionelle Systeme des Wassermanagements, die kostengünstig sind und von den Nutzern weitgehend selbst betrieben werden können, sollten wiederbelebt werden.
- Bei allen Planungen sollten Bevölkerung und erfahrene Nichtregierungsorganisationen so früh wie möglich beteiligt werden.
- Bei Regelungen über die Verwendung und Verteilung müsse die Versorgung von Mensch und Natur Vorrang haben vor einer kommerziellen Nutzung in Landwirtschaft und Industrie.

Außerdem steht der marktwirtschaftliche Lösungsansatz im fundamentalen Widerspruch zum Postulat eines Menschenrechts auf Wasser. Die zentrale Orientierung für das Wassermanagement und damit für Entscheidungen über politische Prioritäten, Investitionen und Maßnahmen verschiebt sich – in Übereinstimmung mit der Vorstellung von Wasser als einem „Wirtschaftsgut“ - auf die Ökonomie der Wassernutzung. Der Wert des Wassers wird reduziert auf die Verwertbarkeit als Ressource und damit auf die Bereitschaft der Nutzer, dafür zu

zahlen. Damit entscheiden im Endeffekt Rentabilität und Kaufkraft über die Verteilung von Wasser zwischen den verschiedenen Nutzungsbereichen und über die Verfügbarkeit für die einzelnen Nutzer – bis hin zum Ausschluss von Nutzern und Nutzungen, die nicht in der Lage sind, sich Wasserrechte zu sichern oder „Marktpreise“ für Wasser zu zahlen.

6. Anhang

Literatur

- Berger, Heinz (2005): Verschärfter Streit um das Nil-Wasser. In: Zeitschrift Entwicklungspolitik 10/2005, 49
- Bosshard, Peter (2004): The World Bank's Safeguard Policies Under Pressure. Berkeley (IRN)
- Brehm, Monica Rios/Quiroz, Jorge (1995): The Market for Water Rights in Chile. Major Issues. Washington D.C. (World Bank Technical Paper Number 285)
- Briscoe, John (1996): Water as an Economic Good: The Idea and what it means in Practice, Cairo (World Congress of the International Commission on Irrigation and Drainage)
- Briscoe, John (2003a): The Bank's New Water Resources Strategy, in: Environment Matters, Annual Review. July 2002-June 2003, 18f
- Briscoe, John (2003b): Country Water Resources Assistance Strategies. PPT-Präsentation World Bank Water Week 2003, Washington D.C. (www.worldbank.org/waterweek)
- Briscoe, John (2004): Water Challenges in the Developing World. A Perspective from the World Bank, IWA World Congress, Marrakech, September 20, 2004 (PPT-Präsentation), www.iwa2004marrakech.com/uploads/Briscoe_Opening.pdf (Zugriff am 25.10.2004)
- Briscoe, John (2005): Water Week: Some reflections on Water Resource Issues in the Sessions. Washington (World Bank Water Week, PPT-Präsentation). www.worldbank.org/waterweek
- CGIAR / IWMI (2004): Investment in Agricultural Water Management in Sub-Saharan Africa: Diagnosis of Trends and Opportunities. A Collaborative Program between NEPAD, ADB, FAO, IFAD, IWMI and World Bank. Inception Report, Submitted to the African Development Bank, January 2004
- Coy, Debra G. (2002): Looking at Water: A View from Wall Street. In: Impact, Vol. 4, No.1, January 2002, 14-18
- Darghouth, Salah (2005a): Re-Engaging in Water for Food, Präsentation bei der Weltbank Water Week, March 1-3, 2005
- Darghouth, Salah (2005b): Prospects for Public-Private Partnership in Irrigation and Drainage. Präsentation bei der Weltbank Water Week 2005
- Easter, K. William; Archibald, Sandra (2002): Water Markets: The Global Perspective. in: Impact Vol 4, No.1, Jan. 2002, 23-25
- Easter, K. William; Rosegrant, Mark W.; Dinar, Ariel (1999): Formal and Informal Markets for Water: institutions, Performance, and Constraints. In: The World Bank Research Observer, vol. 14, no. 1 (February 1999), 99-116
- Environmental Defense, et al (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 Environment Defense, Friends of the Earth, International Rivers Network

FAO (2002a): Crops and Drops. Making the best use of water for agriculture. Rome

FAO (2002b): World agriculture: towards 2015/2030. Summary report. Rome

FAO (2005): AQUASTAT – Information System on Water Agriculture.
www.fao.org/ag/agl/aglw/aquastat/countries/ethiopia/index.stm

Hodgson, S., (2004): Land and water – the rights interface. Rom (FAO)

Hoering, Uwe (2003): „Zauberformel PPP“. „Entwicklungspartnerschaften“ mit der Privatwirtschaft. Ausmaß – Risiken – Konsequenzen. Bonn/Berlin (Weed-Arbeitspapier)

Hoering, Uwe; Schneider, Ann Kathrin (2004): König Kunde? Die neue Wasserpolitik der Weltbank und ihre Umsetzung in Indien und Sri Lanka, Bonn (Weed-Arbeitspapier)

Horn, David (2003): Are water markets a potential ally or a dangerous trap for the environment? In: What's Next? Journal of Future Directions International, March 2003

Iyer, Ramaswamy R. (1998): Water Resource Planning. Changing Perspectives. In: Economic and Political Weekly, Vol XXXIII, No 50, December 12-18, 1998, 3198-3205

Kemper, Karin E. (2001): Markets for tradable water rights. In: 2020 Focus 9 (Overcoming Water Scarcity and Quality Constraints), Brief 11 of 14, October 2001 (IFPRI)

Landry, Clay J. (2002), The Rising Tide of Water Markets. in: Impact, Vol 4, No.1, January 2002,

Lozán, José L., u.a. (Hg.) (2005): Warnsignal Klima: Genug Wasser für alle? Wissenschaftliche Auswertungen, Hamburg

Marino, Manuel/Kemper, Karin (1999): Institutional Frameworks in Successful Water Markets: Brasil, Spain and Colorado. Washington D.C. (World Bank Technical Paper No 427)

McCully, Patrick, (2002): Avoiding Solutions, Worsening Problems. A Critique of „World Water Resources Sector Strategy (draft)“, Berkeley (International Rivers Network)

Misereor (2005): Die globale Wasserkrise. Ein Plädoyer für eine nachhaltige Wasserpolitik. Aachen

Molden, David, Fraiture, Charlotte de (2004): Investing in Water for Food, Ecosystems and Livelihoods. Blue Paper, Stockholm (IWMI)

Palerm-Viqueira, Jacinta (2005), Water rights and water institutions in Mexiko, Präsentation bei Water Week 2005, Washington D.C.

Perry, C.J., et al. (1997): Water as an Economic Good: A Solution, or a Problem? Colombo (International Irrigation Management Institute IIMI, Research Report 14)

- Rosegrant, Mark W., Cai, Ximing; Cline, Sarah A. (2002a): Global Water Outlook to 2025. Averting an Impending Crisis, Colombo/Washington D.C. (IWMI / FAO / IFPRI)
- Rosegrant, Mark W.; Cai, Ximing; Cline, Sarah A. (2002b): World Water and Food to 2025. Dealing with Scarcity. Washington D.C. (IFPRI)
- Rosegrant, Mark W. / Ringler, Claudia (2004): Five Priorities for Water Policy Reform, in: IFPRI Forum March 2004 (www.ifpri.org)
- Rosegrant, Mark W.; Cline, Sarah A. (2002): The Politics and Economics of Water Pricing in Developing Countries. In: Impact, Vol 4, No.1, January 2002, 6-8
- Saleth, R.Maria (2001): Water Pricing: Potential and Problems. Washington D.C., (IFPRI 2020 Focus 9, Brief 10, October 2001)
- Schmidt, Gerold (2005): Legal and Institutional Changes towards Water Privatization in Mexiko. Stuttgart (Brot für die Welt)
- Snellen, W.B.; Schrevel, A. (2004): IWRM: for sustainable use of water. 50 years of international experience with the concept of integrated water resources management. Wageningen (Alterra-report 1143)
- Simpson, Larry; Ringskog, Klas (1997): Water markets in the Americas. Washington D.C. (Worldbank, Directions in Development)
- Stadler, Lisa; Hoering, Uwe (2003): Das Wasser-Monopoly. Zürich
- SIWI et al. (2005): Let it Reign: The New Water Paradigm for Global Food Security. Working Report to CSD-13, New York (SIWI/IFPRI/IWMI/IUCN)
- Taddese, Grima; Sonder, Kai; Peden, Don (2004): The Water of the Awash River Basin. A Future Challenge to Ethiopia. Addis Ababa (ILRI)
- Thobani, Mateen (1997): Formal Water Markets: Why, When and How to Introduce Tradable Water Rights. In: World Bank Research Observer, vol. 12, no. 2 (August 1997), 161-179
- UNDP (2005): Bericht über die menschliche Entwicklung 2005. Berlin (DGVN)
- UNESCO (2003): Water for People, Water for Life. The United Nations World Water Development Report, Paris
- Water Policy Briefing (2003): How do we get more crop from every drop? Colombo (IWMI-TATA Water Policy Program, WPB Issue 8, March 2003)
- World Water Council (2002): 3rd World Water Forum. World Water Actions, (Second Draft), Water Action Unit, August 2002
- Zimmerle, Birgit (2005): Es geht nicht nur um Dienstleistungen – Wasserraub und Wasser als Ware. Stuttgart (Brot für die Welt)

World Bank Documents:

World Bank (1993): Water Resources Management. Washington D.C. (A World Bank Policy Paper)

World Bank (2003a): Infrastructure Action Plan, presented at the Informal Board Meeting, July 8, 2003 (Update, April 8, 2004)

World Bank (2003b): Reaching the Rural Poor. A Renewed Strategy for Rural Development. Washington D.C.

World Bank (2003c): Efficient, Sustainable Service for All? An OED Review of the World Bank's Assistance to Water Supply and Sanitation. Washington D.C. (Operations Evaluation Department)

World Bank (2004a): The Global Water Partnership. Case Study by Saeed Rana and Lauren Kelly. Washington D.C. (OED)

World Bank (2004b): Water Resources Sector Strategy. Strategic Direction for World Bank Engagement. Washington D.C.

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

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

Country Water Resources Assistance Strategies (CWRAS):

- Bangladesh (Summary of Workshop Discussions. Dhaka, April 18, 2004)
- China (2002)
- Philippines (2003)
- Ethiopia (Draft, June 2005)

Verzeichnis der Abkürzungen

ADB	Asian Development Bank
ADLI	Agricultural Development Led Industrialisation (Äthiopien)
AfDB	African Development Bank
ARD	Agriculture and Rural Development Department (Weltbank)
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAS	Country Assistance Strategy (Weltbank)
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research
CWRAS	Country Water Resources Assistance Strategy (Weltbank)
DRA	Demand Responsive Approach
DWR	Department of Water Resources (Kalifornien)
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	UN Food and Agriculture Organisation
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GWP	Global Water Partnership
I&D	Irrigation and Drainage
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (Weltbank)
IFC	International Finance Corporation, Washington
IFPRI	International Food Policy Research Institute, Washington
IRN	International Rivers Network
IWMI	International Water Management Institute, Colombo
IWRM	Integrated Water Resources Management
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
NBI	Nile Basin Initiative
OED	Operations Evaluation Department (Weltbank)
PID	Project Information Document (Weltbank)
PIM	Participatory Irrigation Management
PIP2	Private Irrigation Promotion Project (Niger)
PMIR	Integrated Irrigation Modernization Project (Mexiko)
PPP	Public Private Partnership
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSI	Public Sector International
REST	Relief Society for Tigray (Äthiopien)
SDPRP	Sustainable Development and Poverty Reduction Programme (Äthiopien)
SIWI	Stockholm International Water Institute
UNESCO	UN Educational, Scientific and Cultural Organisation
UN	United Nations
WRSS	Water Resources Sector Strategy (Weltbank)
WISMP	Water Resources and Irrigation Sector Management Program (Indonesien)
WRMP	Water Resource Management Plan (Äthiopien)
WSDP	Water Sector Development Programme (Äthiopien)
WTO	World Trade Organisation

WUA Water Users Association
WWC World Water Council

Weltbank-Projekte im landwirtschaftlichen Wassersektor bzw. mit Komponenten landwirtschaftlichen Wassermanagements – eine Auswahl⁵⁶

(Datum des Projektbeginns; Kreditvolumen in US-Dollar)

Ägypten:	Integrated Irrigation Improvement and Management Project (2005))
Azerbaidjan:	Irrigation Distribution Systems and Management Improvement Project (35 Mio.; IBRD/IDA)
Brasilien:	Rio Grande do Norte Integrated Water Resources Management Project (pipeline; 15 Mio.; IBRD/IDA)
China:	Jiangxi Integrated Agricultural Modernization Project (11/2003; 100 Mio.; IBRD)
Indien:	Madhya Pradesh Water Sector Restructuring Project (9/04; 394 Mio.; IBRD)
Indien:	Maharashtra Water Sector Improvement Project, (2005; 325 Mio.; IBRD)
Indien:	Uttar Pradesh Water Sector Restructuring Project (2/02; 149 Mio.; IDA)
Indien:	Rajasthan Water Sector Restructuring Project (2/02; 140 Mio.; IDA)
Indonesien:	Water Resources and Irrigation Sector Management Programm (6/2003; 70 Mio.; IBRD/IDA)
Iran:	Alborz Integrated Land and Water Management Project (2005)
Mexiko:	Water Resources Management Project II, (5/05?; 110 Mio.; IBRD/IDA)
Mexiko:	Integrated Irrigation Modernization Project (PMIR), (9/03; 303 Mio.; IBRD)
Niger:	Private Irrigation Promotion Project (PIP2), (3/02; 39 Mio; IDA)
Pakistan:	Northwest Frontier Province On-Farm Water Management Project, (7/01)
Peru:	Irrigation Sub-Sector Supplemental Project (2005)
Sri Lanka:	Second North East Irrigated Agriculture Project, (6/04)
Sri Lanka:	National Water Management Improvement Project (pipeline, 36 Mio.)
Tajikistan:	Ferghana Valley Water Resources Management Project (7/05; 13 Mio.; IDA)
Uzbekistan:	Drainage, Irrigation and Wetlands Improvement Project (60 Mio.; IBRD/IDA)

⁵⁶ dazu kommen zahlreiche Projekte der ADB, der AfDB und der IADB