

Privatisierung im Wassersektor

Entwicklungshilfe für transnationale Wasserkonzerne als Lösung der globalen Wasserkrise?

Zusammenfassung

Das Ausmaß der „Wasserkrise“ und die begrenzten Erfolge früherer Lösungsanstrengungen wie der UN-Wasserdekade in den achtziger Jahren machen die Suche nach neuen, umfassenden und nachhaltigen Konzepten notwendig. Die Lösung der globalen Wasserkrise wird beim „Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung“ im September 2002 im südafrikanischen Johannesburg eine wichtige Rolle spielen.

Viele Regierungen wie auch die multi- und bilaterale Entwicklungszusammenarbeit setzen seit Anfang der neunziger Jahre verstärkt auf die Beteiligung der Privatwirtschaft im Wassersektor in den Ländern des Südens. Gleichzeitig drängen transnationale Dienstleistungskonzerne auf den vielversprechenden neuen Markt. Auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit fördert verstärkt die Privatisierung, wobei sie mit dem „deutschen Modell“ den Entwicklungsländern eine Alternative zur Vorherrschaft der französischen und britischen Konzerne bieten will.

Die Privatisierung im Wassersektor ist allerdings heftig umstritten: von den Befürwortern wird sie damit gerechtfertigt, dass nur so die Versorgung ärmerer Gebiete und Bevölkerungsgruppen mit sicherem Trinkwasser verbessert werden könne. Kritiker befürchten hingegen, dass die Versorgung mit einem lebenswichtigen Gut Profitinteressen untergeordnet wird, mit negativen Folgen für die Daseinsvorsorge, für Gesundheit und Umwelt.

Das weed-Arbeitspapier untersucht, inwieweit die Privatisierungseuphorie und damit die Unterstützung der Versorgungskonzerne durch die Entwicklungszusammenarbeit gerechtfertigt ist. Damit leistet es in einer zentralen Frage, der „Partnerschaft“ von Entwicklungszusammenarbeit und Privatwirtschaft, einen Beitrag zur Auseinandersetzung um die Lösung der Wasserkrise.

Die Krise

Wasser wird knapp. Die lebenswichtige Ressource wird durch Umweltzerstörung, Verschmutzung und übermäßigen Verbrauch weltweit zunehmend zur Mangelware. Nur etwa 2,5 Prozent der Wasservorräte sind Süßwasser, nur ein Bruchteil davon ist als Trinkwasser verfügbar. Der größte Verbraucher ist die Bewässerungslandwirtschaft mit 70 Prozent, gefolgt von der Industrie mit etwa 20 Prozent und den privaten Konsumenten. 1,1 Milliarde Menschen haben keine ausreichende Trinkwasserversorgung und 2,4 Milliarden

keine oder unzureichende sanitäre Einrichtungen, weil der Ausbau der Infrastruktur mit dem Wachstum der Nachfrage, insbesondere in den Städten, nicht mitgehalten hat. Regierungen, Städte und Gemeinden, die zwei Drittel der jährlich 70 bis 80 Milliarden US-Dollar für den Wassersektor aufbringen, kommen ihrer Aufgabe der Daseinsvorsorge in vielen Fällen nicht ausreichend nach, wobei die Ursachen von Überschuldung bis Korruption, von falschen Lösungskonzepten bis zu politischer Einflussnahme reichen.

Der Markt

Mit der Krise gerät der Wassersektor, die „letzte Grenze“ der Privatisierung im Infrastrukturbereich weltweit, zunehmend ins Visier der transnationalen Versorgungskonzerne. Nach Schätzungen der Weltbank müssten die Aufwendungen verdoppelt werden, um bis zum Jahr 2015 eine flächendeckende Wasserver- und Abwasserentsorgung zu erreichen. Zusammen mit den Spekulations- und Handelsmöglichkeiten, die sich mit einer knappen Ware ergeben, eröffnen sich damit für die Transnationalen Konzerne (TNC) vielversprechende Geschäftsaussichten mit dem „Erdöl des 21. Jahrhunderts“.

Hoffnungen

Das Interesse der TNCs am Wassermarkt trifft sich mit der Suche von Regierungen und multi- bzw. bilateralen Entwicklungsorganisationen nach Problemlösungen. Von einer „Partnerschaft“ mit privaten Investoren erwarten sie dazu einen substanziellen Beitrag: Investitionen, besseres Management und größere Wirtschaftlichkeit. Überschuldete Staatshaushalte sollen von Subventionen und Investitionen entlastet werden. Der Zugang für bislang ausgeschlossene Bevölkerungsgruppen zu sicherem und bezahlbarem Trinkwasser und zur Abwasserentsorgung soll verbessert sowie eine nachhaltige Nutzung der begrenzten Wasserressourcen gesichert werden.

Privatisierung

Als eine Voraussetzung für eine Beteiligung der Privatwirtschaft an der Versorgung im Wassersektor, die bislang meist in den Händen von Regierungen, Städten und Gemeinden liegt, müssen Regierungen und Entwicklungszusammenarbeit tiefgreifende Struktur-reformen durchführen. Der Staat soll sich weitgehend auf die Schaffung von Rahmenbedingungen wie Investitionsvoraussetzungen und Regulierung beschrän-

ken. Die Monopolstellung der privaten Versorger und die wichtige Rolle, die der Wassersektor für wirtschaftliche Entwicklung, Gesundheit und Umweltschutz spielt, machen Kontrolle und Regulierung der beteiligten Unternehmen zu einer besonderen Herausforderung. Dabei stehen sich in der Regel mächtige, global operierende Konzerne und schwache staatliche Institutionen gegenüber. Wie dieser Gegensatz gelöst wird, entscheidet in erheblichem Maße darüber, ob die Beteiligung der Privatwirtschaft zu einer nachhaltigen Entwicklung beiträgt.

Erfahrungen

Im Zentrum des Arbeitspapiers stehen die bisherigen Erfahrungen mit der Realität dieser „Partnerschaft“ in den Städten des Südens. Die dafür ausgewerteten Studien, Fallbeispiele sowie zusätzliche Recherchen zeigen u.a.:

- ▶ Das Argument, dass die Privatwirtschaft zusätzliche Investitionen in größerem Umfang leistet, ist nicht haltbar. Der Löwenanteil an Aufwendungen kommt nach wie vor vom Staat bzw. von multi- und bilateralen Entwicklungsbanken und -organisationen. Das finanzielle Risiko trägt damit nicht das beteiligte Unternehmen, sondern Regierungen und Gemeinden der Entwicklungsländer. Durch die Neuaufnahme von Krediten für den Wassersektor drohen langfristig neue Schulden. Von einer Entlastung des Staatshaushalts kann hier kaum die Rede sein.
- ▶ In einer Reihe von Städten wurde die Versorgung ausgebaut, der Gebühreneinzug, die Wasserqualität und der Kundendienst wurden verbessert. Vielfach handelt es sich dabei jedoch um die „niedrig hängenden Früchte“. An größeren Investitionen in nicht unmittelbar profitable Bereiche wie den Ausbau der Versorgung ärmerer Stadtgebiete oder in einen langfristigen Ressourcenschutz haben die Transnationalen Konzerne wenig Interesse.
- ▶ Die geringen Erfolge bei der Ausweitung der Infrastruktur in ärmere Gebiete sind umso dramatischer, als hier aufgrund des raschen städtischen Wachstums der zukünftig größte Bedarf bestehen wird.
- ▶ Der Spagat zwischen sozial verträglichen Preisen und einer Kostendeckung, wie sie die Entwicklungszusammenarbeit fordert, gelingt nicht: entweder müssten die Preise erheblich steigen, worunter insbesondere ärmere Bevölkerungsgruppen leiden würden, oder die Versorgung muss auch weiterhin stark subventioniert werden.
- ▶ Regulierungsbehörden werden schleppend aufgebaut und bleiben institutionell zu schwach, um die TNCs wirksam zu kontrollieren und zu regulieren. Eine Regulierung erfolgt am ehesten bei der Preisgestaltung.

Gewinner und Verlierer

Von wirtschaftlicher Liberalisierung und Privatisierung haben bislang vor allem die TNCs profitiert. Ihnen eröffnet sich der Zugang zu einem vielversprechenden, hochprofitablen Zukunftsmarkt, der weit über die reine Wasserversorgung und Abwasserentsorgung hinausgeht und perspektivisch den gesamten kommunalen Dienstleistungssektor umfasst.

Regierungen, Städte und Gemeinden können durch die Privatisierung von Versorgungsbetrieben und Aufgaben kurzfristig ihre Haushalte entlasten - langfristig verschulden sie sich weiter. Außerdem haben sie die Kontrolle über ein wesentliches Element der Daseinsvorsorge und eine grundsätzliche Ressource für Ernährung, wirtschaftliche Entwicklung und Gesundheit abgegeben.

Ähnlich ambivalent ist die Bilanz bei der Versorgung der Bevölkerung mit Wasser und sanitären Einrichtungen zu erschwinglichen Preisen. Hier sichern sich die Versorgungsunternehmen die rentablen „Filetstücke“, direkt oder indirekt subventioniert durch Staat und Entwicklungszusammenarbeit. Regierungen, Gemeinden und Selbsthilfe-Organisationen müssen sehen, wie sie die übrigen, nicht gewinnbringenden Bereiche versorgen.

Bilanz

Die Studie zeigt damit, dass entwicklungspolitischer Aufwand und Ertrag bei der Beteiligung der Privatwirtschaft im Wassersektor auseinanderfallen: Während die Entwicklungszusammenarbeit und Regierungen weitreichende Strukturveränderungen durchführen und erhebliche Anstrengungen unternehmen, um den „Global Players“ die Beteiligung schmackhaft zu machen, sind die Ergebnisse in zentralen, entwicklungspolitisch wichtigen Bereichen wie dem Zugang für ärmere Bevölkerungsgruppen und Ressourcenschonung mager. Zudem können Verteilungsdisparitäten und damit -konflikte vergrößert werden: Das Wasser fließt dorthin, wo das Geld ist.

Das „deutsche Modell“

Ausführlich untersucht das Arbeitspapier das „deutsche Modell“ einer Privatisierung im Wassersektor. Mit zwischen 600 und 800 Mio. DM im Jahr ist Deutschland nach Japan zweitgrößter bilateraler Geber im Wasserbereich. Seit Mitte der neunziger Jahre sucht die Entwicklungspolitik die „Entwicklungspartnerschaft“ mit der Privatwirtschaft, womit sie nicht nur entwicklungspolitische Ziele wie Armutsminderung und Umweltschutz fördern, sondern auch die Stärkung deutscher Konzerne auf dem Weltmarkt unterstützen will. Mit erheblichen Subventionen und Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit ist es ihr gelungen, mit deutschen „Global Players“ wie *AquaMundo* und *Berlinwasser International* eine Anzahl von *Public-Private-Partnership*-Projekten im Wassersektor zu realisieren. Da die Vorhaben erst seit kurzem laufen, liegen bisher

wenig Erfahrungen vor. Der Ansatz unterscheidet sich allerdings kaum von der herkömmlichen Praxis, so dass eine bessere Bilanz unwahrscheinlich ist.

Alternativen

Da der Privatsektor nach wie vor keine überzeugenden sozialen Lösungen für die Versorgung der städtischen und ländlichen Armen mit Trinkwasser und Abwasserversorgung anzubieten hat, kommt dem öffentlichen Sektor für diese Aufgaben eine hohe Verantwortung zu. Der öffentliche Sektor ist in vielen Fällen besser als sein Ruf, dennoch besteht hier Reformbedarf, um die Mängel, die bislang die Arbeit vieler öffentlicher Versorgungsunternehmen beeinträchtigen, zu beseitigen und sein Potential für eine umfassende Lösung der Wasserkrise (besseres Gesamtmanagement, kostengünstigere Lösungen, Kontrolle durch Öffentlichkeit und gewählte Vertretungen, usw.) zu nutzen.

Zweitens sind basisorientierte, einfache und angepasste Lösungen unter Beteiligung von Bevölkerung und Nutzergruppen wie Frauengruppen, etc. notwendig. Sie sind in der Regel kostengünstiger und nachhaltiger als Lösungskonzepte privater, aber auch öffentlicher Versorgungsunternehmen.

Das Kuckucksprinzip

Da man Geld nicht zweimal ausgeben kann, fehlen für diese alternativen Ansätze allerdings die Finanzierungschancen:

- ▶ Die öffentlichen Gelder und Kredite, die zur Förderung und Subventionierung von Projekten mit pri-

vater Beteiligung fließen, fehlen den öffentlichen Versorgern, um unproduktive Aufgaben wie den Aufbau von Regulierungsbehörden durchzuführen. Der öffentliche Sektor hat wenn überhaupt nur sehr beschränkten Zugang zum privaten Kapitalmarkt.

- ▶ Die Überlassung der rentablen „Filetstücke“ im Wassersektor an die privaten Unternehmen verbaut öffentlichen Versorgern zudem die Möglichkeit, durch Einnahmen aus diesen Bereichen und Quersubventionierung die verbleibenden „Zuschussbereiche“ zu finanzieren. Sie haben die Wahl zwischen Pest und Cholera, zwischen höheren Preisen gerade für die schwächeren Bevölkerungsgruppen und einer weiteren Vernachlässigung dieser Bereiche.
- ▶ Eine einmal durchgeführte Privatisierung ist zudem nur noch schwer wieder rückgängig zu machen, wenn sie sich als Fehlschlag oder Fehlentwicklung herausstellt.

Damit verbaut sich die Entwicklungszusammenarbeit selbst die Möglichkeiten für eine umfassende, gerechte und nachhaltige Lösung der Wasserkrise. Die TNCs, gefüttert mit Entwicklungsgeldern, drängen andere Akteure und Alternativen aus dem Nest. Mit Konzernen, die nur an den „Rosinen“ interessiert sind und öffentlichen Versorgern, die kein Geld haben, lastet im Endeffekt ein großer Teil der Lösung der Wasserkrise auf den basisorientierten Initiativen von Nichtregierungsorganisationen oder Selbsthilfe-Ansätzen, das heißt auf den Armen selbst.

Empfehlungen für eine Reform des Wassersektors

Eine umfassende Reform des Wassersektors in den Entwicklungsländern ist notwendig, um die Wasserkrise zu lösen, die Ressourcen nachhaltig zu nutzen und das Recht auf Wasser dauerhaft zu sichern.

Leitziel dabei sollte das *Recht auf sauberes Trinkwasser und auf Zugang zu sanitären Einrichtungen* als Teil des Menschenrechts auf Nahrung sein. Die rein ökonomische Bestimmung von Wasser als "Wirtschaftsgut" steht in der Gefahr, dieses grundlegende Recht auszuhebeln.

Im Rahmen der WTO-Verhandlungen muss eine ausreichende Versorgung mit Wasser als Grundvoraussetzung für eine menschenwürdige Entwicklung anerkannt werden, und nationale Ausnahmeregelungen müssen für den Schutz des Wassers und der Regulierung des Wassersektors zugelassen sein.

Zu dieser Reform gehört eine *Restrukturierung des öffentlichen Sektors*, um sein Potential (Gesamtmanagement, kostengünstige Lösungen, Transparenz und öffentliche Kontrolle) zur Geltung zu bringen.

Angesichts der Vielschichtigkeit der Probleme im Wassersektor müssen die *Regulierungsmöglichkeiten* auf unterschiedlichen Ebenen gestärkt werden, um eine umfassende, an den Bedürfnissen der Nutzer und der Umwelt orientierte Reform des Wassersektors zu erreichen. Einbezogen werden müssen sowohl staatliche und autonome Institutionen als auch gesellschaftliche Gruppen und Organisationen.

Die Reform der rechtlichen, institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen sollte nicht wie bisher vorrangig am Ziel der Beteiligung des Privatsektors orientiert sein. Stattdessen sollten Regierungen und die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit die Voraussetzungen für durchgreifende Reformen des öffentlichen Sektors und Spielräume für basisorientierte Lösungen schaffen. Erst wenn wirksame *Regulierungsmechanismen* aufgebaut sind, sollte entschieden werden, welche Rolle der private Sektor, insbesondere die internationalen Konzerne, überhaupt oder komplementär übernehmen kann.

Basisorientierte, selbstbestimmte Lösungen unter Beteiligung der Nutzer sind notwendig. Ohne sie ist eine dauerhafte Lösung der Wasserkrise nicht möglich. Die ausreichende Finanzierung für solche Lösungsansätze muss sichergestellt werden.

Forderungen an die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit

Die multi- und bilaterale Entwicklungszusammenarbeit muss ihre Fixierung auf den privaten Sektor, die de facto einer Wirtschaftsförderung transnationaler Konzerne gleichkommt, aufgeben. Stattdessen sollte sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten Regierungen und Nutzer dabei unterstützen, eigene, angepasste Lösungen für die Wasserkrise, die an bestehenden Institutionen, Organisationen und Traditionen ansetzen, zu entwickeln.

Eckpunkte für eine Reform

- ▶ Dringend notwendig ist eine umfassende, unabhängige Bestandsaufnahme bisheriger Privatisierungserfahrungen im Wassersektor und eine Analyse möglicher Alternativen im öffentlichen/kommunalen Bereich und bei Basisinitiativen.
 - ▶ Angesichts der negativen Erfahrungen mit der Beteiligung privater Unternehmen darf die Öffnung des Wassersektors nicht zu einer *Konditionalität* für die Entwicklungszusammenarbeit im Wassersektor gemacht werden.
 - ▶ Soll das Recht auf Zugang zu Wasser für alle gesichert werden, muss die Entwicklungspolitik von der Illusion Abschied nehmen, dass im Wassersektor der Entwicklungsländer in absehbarer Zeit auf Subventionen verzichtet werden kann. Anstatt wie bislang die transnationalen Konzerne zu fördern, sollten Subventionen eigenständigen, angepassten und partizipativen Lösungen zur Versorgung der städtischen und ländlichen Armen zugute kommen.
 - ▶ Vorrang müssen kostengünstige, angepasste und innovative Lösungen haben, die keine verstärkte Abhängigkeit von ausländischem Geld, Know-how oder Märkten bringen.
 - ▶ Unter den Bereichen, die größere Priorität bekommen müssen, steht an erster Stelle die sanitäre Versorgung, weil sonst das Ziel, sauberes Trinkwasser für alle bereitzustellen, nicht erreicht werden kann. Auch hierbei ist angepassten, kostengünstigen Lösungen der Vorzug zu geben.
 - ▶ Da der Wasserpreis als Lenkungsinstrument für den Bedarf und den Verbrauch nur sehr beschränkte und sozial bedenkliche Wirkungen haben kann, müssen andere Lösungen gefunden werden. Wie im Energiesektor müssen auch im Wassersektor wo immer möglich Effizienz steigende und Verbrauch mindernde Lösungen (*Demand Side Management*) Vorrang bekommen.
 - ▶ Ohne Transparenz und eine informierte, organisierte Öffentlichkeit kann die Wasserversorgung nicht wirksam reorganisiert werden. Das bedeutet auch, dass die Konditionen bestehender Verträge mit dem Privatsektor, die die Situation und Handlungsmöglichkeiten in vielen Ländern bzw. Städten langfristig festlegen, gegenüber Parlamenten und der Öffentlichkeit offengelegt werden müssen.
 - ▶ Lokale Rechte, Möglichkeiten zu Partizipation und Organisation müssen anerkannt werden, da sie die Voraussetzung für funktionierende Alternativen sind.
- Wenn die Entwicklungspolitik glaubwürdig ihren Anspruch auf eine nachhaltige Entwicklung einlösen will, muss sie sich für eine grundlegend andere Wasserpolitik einsetzen. Dabei muss sie die Versorgung gerade der städtischen und ländlichen armen Bevölkerungsgruppen mit sauberem Trinkwasser und den Schutz der Umwelt ins Zentrum ihrer Strategien und ihrer finanziellen Unterstützung rücken.

Impressum

Privatisierung im Wassersektor

Entwicklungshilfe für internationale Wasserkonzerne - Lösung der globalen Wasserkrise?

ISBN: 3-9806757-8-5

Autor: Uwe Hoering

Preis: DM 9,80 oder € 5,00 (zzgl. Versandkosten)

Bonn, November 2001

Herausgeber:

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

Bertha-von-Suttner-Platz 13, D-53111 Bonn

Tel.: +49 - (0)228 - 766130

Fax: +49 - (0)228 - 696470

E-Mail: weed@weedbonn.org

Internet: <http://www.weedbonn.org>