

Uwe Hoering/Oliver Pye/Wolfram Schaffar/  
Christa Wichterich (Hrsg.)

## **Globalisierung bringt Bewegung**

Lokale Kämpfe und  
transnationale Vernetzungen in Asien

**WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT**

*Uwe Hoering*

## Wasserprivatisierung in Manila – Ein Globalisierungs-Lehrstück

Die weltweite Privatisierungswelle<sup>1</sup> im städtischen Wassersektor, die Anfang der 1990er Jahre einsetzte, hat eine ganze Reihe sehr unterschiedlicher Widerstandsaktionen und -bewegungen ausgelöst – vom „Wasserkrieg“ im bolivianischen Cochabamba über die gewerkschaftliche Mobilisierung in Südafrika bis hin zu Bestrebungen, das Menschenrecht auf Wasser im nationalen oder internationalen Recht zu verankern. Die unterschiedlichen lokalen Kämpfe, Kampagnen und Aktionen bilden das Fundament für eine äußerst breite, aktive und vielschichtige internationale Vernetzung und globale Bewegung. Eines der frühen und größten Privatisierungsvorhaben waren die Konzessionen für zwei Konsortien mit ausländischer Beteiligung für die Wasserver- und Abwasserentsorgung in Metro Manila 1997 – und damit ein Modellfall, ein Vorzeigobjekt für die Privatisierungsbefürworter in Industrie und internationalen Entwicklungsorganisationen. Die Auseinandersetzung über diese „öffentlich-private Partnerschaft“, die beispielhaft ist für eine Reihe ähnlicher Kämpfe zum Beispiel in Jakarta oder Accra, ist daher sowohl ein wichtiges Lehrstück für die Durchsetzung der Privatisierungsstrategie als auch ein Referenzpunkt für die globale Kritik an der Unterwerfung der Wasserversorgung unter das Profitprinzip und die zivilgesellschaftliche Mobilisierung für den Erhalt öffentlicher, bürgerschaftlicher Basisversorgung.

### Wasserprivatisierung – die „letzte Grenze“

Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen wie Wasserversorgung, Gesundheit und Bildung, die Anfang der 1990er Jahre systematisch begann, stellt eine weitere Etappe der neoliberalen Liberalisierungspolitik dar, die in den Ländern

---

1 Wenn im folgenden von Privatisierung gesprochen wird, handelt es sich dabei meist genau genommen um unterschiedliche Formen der Beteiligung privater Unternehmen an Versorgungsunternehmen, zum Beispiel als Investoren, als Management oder als Betreiber, also um sogenannte *Public Private Partnerships*, PPP. Siehe dazu Hoering 2001.

des Südens durch internationale Finanzinstitutionen wie die Weltbank oder die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) vorangetrieben wurde. Ausgangspunkte waren Überschuldung, Strukturanpassungsprogramme und öffentliche Armut, die – gemeinsam mit Managementmängeln öffentlicher Versorgungsunternehmen – eine kritische Versorgungssituation schufen. Dem entsprach im Norden das Interesse privater Konzerne, die auf der Suche nach neuen, profitablen Investitionsmöglichkeiten global expandierten.

Mit Dienstleistungen stieß die Privatisierung in einen Bereich vor, der weit stärker als frühere Phasen besondere, unmittelbare Relevanz für die Bürger, für die Daseinsvorsorge und für soziale Lebensverhältnisse hat. Wasserversorgung, Verkehrssysteme, Bildung und Gesundheit gelten als genuine Bereiche öffentlicher Verantwortung für das Gemeinwohl. So hat die Privatisierung dieser Sektoren weitaus mehr Bewegung hervorgerufen als frühere Phasen des Rückzugs des Staates aus anderen wirtschaftlichen Bereichen wie Industrien und Banken, Post und Fernmeldewesen. Dabei hat wiederum die Privatisierung im Wassersektor in vielen Ländern und international die weitaus höchsten Wellen geschlagen.

Das liegt wesentlich am Gegenstand. Mehr als bei anderen öffentlichen Gütern löste die Vorstellung von „Wasser als Wirtschaftsgut“, die Anfang der 1990er Jahre einen einschneidenden Paradigmenwechsel darstellte, und seine Unterwerfung unter die Profitinteressen global operierender Konzerne „politischen Ärger aus und verletzt moralische Gefühle“ (Morgan 2004:10). Der Wassersektor wurde sowohl von den Privatisierungsbefürwortern als auch von den Gegnern als eine der „letzten Grenzen“ in der Privatisierung von Infrastruktur betrachtet – sozusagen eine letzte Runde in den bereits zwei Jahrzehnte andauernden Auseinandersetzungen über die Kommerzialisierung von allem und jedem, auch von öffentlichen Gütern, Versorgungsleistungen und Lebens-Mitteln wie Wasser. Dabei werden die Wasserprivatisierung und der monopolistische Zugriff der Konzerne von vielen Gegnern weiter politisch aufgeladen als Gefahr für Demokratie, öffentliche Kontrolle und soziale Gerechtigkeit, weil die staatliche Verantwortung zurückgedrängt und soziale Kriterien wirtschaftlichen Prioritäten nachgeordnet werden.

Außerdem wird durch den globalen Griff der Konzerne nach dem Wasser und die Wegbereiterrolle, die Internationale Finanzinstitutionen dabei spielen, die nationale, lokale Situation verknüpft mit einer weltweiten, universellen Bedrohung – ähnlich wie zum Beispiel im Fall der Patentierung genetischer Ressourcen im Rahmen der WTO. Der gemeinsame Gegner und der gleiche Prozess der Unterordnung unter globale Verwertungsstrategien und die mit ihnen einhergehenden Verwerfungen und Strukturveränderungen sind nach

Auffassung von Morgan (2005:5) die Grundlage für eine ausgeprägte Vorstellung „kosmopolitischer Identität unter den Gegnern der Privatisierung“. Die Kritik der Privatisierung „verknüpfte sie mit einem globalen Gerechtigkeitsdiskurs, der Staat und Internationale Finanzinstitutionen anklagt und dadurch nationale und geopolitische Dimensionen hat“ (Chng 2007:10). Zusammenfassend sieht Morgan daher Wasser als

„(...) *rhetorically* and *symbolically* powerful as a frontier issue, a threshold to defend against ever-encroaching commodification and the spread of economic rationality. This makes possible a powerful politics of challenge, one which is manifesting itself through webs of protest that make common claim to defending water as a human right and a public trust, at a level of urgency that justifies civil disobedience“ (Morgan 2004:15).

## Privatisierung als TINA<sup>2</sup>

Der Verlauf der Privatisierung in Metro Manila<sup>3</sup>, einem Ballungsraum von 15 Städten mit damals weit mehr als zehn Millionen Einwohnern, ist durchaus typisch für zahlreiche andere Metropolen im Süden, etwa Jakarta, Buenos Aires, Accra oder Dar es Salaam, um nur einige der weit über 670 Privatisierungsvorhaben in Entwicklungsländern zwischen 1990 und 2007 zu nennen<sup>4</sup>. Die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser war sowohl hinsichtlich Reichweite als auch Qualität völlig unzulänglich, ganz zu schweigen von Kanalisation und Abwasserbehandlung, die Wasserverluste wegen maroder Leitungssysteme hoch, das öffentliche Versorgungsunternehmen MWSS (*Metropolitan Waterworks and Sewerage System*) schlecht geführt, als korrupt verschrien und wegen Einsparungen im Staatshaushalt und unzulänglichem Gebühreneinzug finanziell nicht in der Lage, erforderliche Investitionen zu tätigen. Angesichts dieser Situation erzwangen Kreditgeber wie die Weltbank und die ADB als Vorbedingung für

2 „There Is No Alternative“, Ausdruck dafür, dass es zur Privatisierung angeblich keine Alternative gibt.

3 Dieser Beitrag beschränkt sich auf die Aktivitäten in Metro Manila, obwohl es auch in anderen philippinischen Städten, zum Beispiel in Zamboanga, Cebu und Davao, und teilweise von den selben Organisationen, also zum Beispiel FDC, Aktivitäten gegen Privatisierungsvorhaben gegeben hat. Die Kämpfe in diesen Orten sind in diesem Beitrag nicht berücksichtigt, unter anderem, weil sie sehr unterschiedlich je nach lokalen politischen Gegebenheiten verliefen, und nicht den globalen Charakter haben wie die Auseinandersetzungen in Manila.

4 World Bank and PPIAF, PPP Project Database, <http://ppi.worldbank.org/features/April2008/2007WaterDataLaunch.pdf>. Zugriff 21.05.2009

weitere Kredite die Privatisierung, die zu Investitionen, besserem Management, größerer Effizienz und dadurch zu einer Verbesserung der Versorgungssituation führen sollte.

Als 1995 das philippinische Parlament mit dem *National Water Crisis Act* die Regierung unter Präsident Fidel Ramos autorisierte, den Wassersektor zu privatisieren, hatten auch die Philippinen bereits verschiedene Privatisierungsschübe hinter sich, nicht zuletzt die Förderung privater Stromerzeuger. Die Privatisierungsstrategie für MWSS, die daraufhin entwickelt wurde, kam unter erheblichem Einwirken der Privatsektor-Tochter der Weltbank, der *International Finance Corporation* (IFC), zustande. Das Stadtgebiet wurde in zwei Sektoren aufgeteilt und nach einem Bieterverfahren 1997 das Management mit einer Vertragslaufzeit von 25 Jahren an zwei Versorgungsunternehmen übergeben. In ihnen schlossen sich einheimische Oligarchie und ausländische Konzerne zusammen: *Maynilad Water Services*, ein Joint Venture zwischen dem französischen Wasserkonzern *Suez/Ondeo* und der Unternehmens- und Polit-Dynastie Lopez, erhielt die Konzession für den Westteil des riesigen Versorgungsgebiets, der – wohlhabendere – Ostteil ging an *Manila Water* (MWCI), eine Unternehmenskooperation zwischen der Ayala-Familie, einer der einflussreichsten Familien des Landes, dem US-amerikanischen Baukonzern *Bechtel*, der auch bei der Privatisierung der Wasserversorgung im bolivianischen Cochabamba 1999/2000 beteiligt war, und dem britischen Unternehmen *United Utilities*.

In den Konzessionsverträgen verpflichteten sich die privaten Versorgungsunternehmen zu hohen Investitionen und einem raschen und umfassenden Ausbau der Infrastruktur. Die Aussicht auf ein besseres Management, als es das öffentliche Unternehmen MWSS bis dato geboten hatte, eine verbesserte Versorgung und vor allem die kräftige Preissenkung, mit der die Konsortien sich den Zuschlag sicherten, machten die Privatisierung unter den Bevölkerung äußerst populär. Die Skepsis, soweit öffentlich artikuliert, betraf weniger das Privatisierungskonzept als „die Expansion der alten Oligarchien in strategische öffentliche Versorgungsunternehmen, die Entstehung neuer und gefräßiger Kartelle (...) und die Verdrängung kleiner und mittlerer Unternehmen“, wie es in einem Kommentar hieß (zitiert bei Tadem 2005:50).

Trotzdem schienen die Ausgangsbedingungen für eine Kampagne günstig. In Manila kamen alle Zutaten für eine öffentlichkeitswirksame Auseinandersetzung, die mit einem globalisierungskritischen Diskurs gegen Wasserprivatisierung vorging, zusammen: Private Konzerne, deren Image durch globale Skandalisierungen ihres Vorgehens – zum Beispiel in Cochabamba, Jakarta oder Grenoble, wo es nach Aufdeckung massiver Korruption gelang, die Privatisierung

rückgängig zu machen – gelitten hatte, die Einflussnahme durch internationale Finanzorganisationen wie IFC und die Asiatische Entwicklungsbank (ADB), die mit ihrer Kreditvergabe Bedingungen wie die Privatisierung verknüpften, eine katastrophal unzulängliche Versorgungssituation, fehlende Transparenz und Beteiligung von Parlament und Öffentlichkeit und eine schwache, wenn nicht gar korrupte Regulierung. Zudem war die Privatisierung eingebettet in innenpolitische Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition<sup>5</sup>, die Spielräume eröffnen konnten wie die punktuelle Unterstützung der Kampagne durch Mitarbeiter der Regulierungsbehörde und einzelne Parlamentsmitglieder. Dazu kommen eine starke, kampferprobte NGO-Szene und eine breite, politisch aktive Zivilgesellschaft.<sup>6</sup>

## Die Wächter des Wassers

Bereits kurz nach Vertragsabschluss begannen einige der kampagnenerfahrenen „transformationsorientierten“ NGOs (Tadem 2005:43) und zivilgesellschaftliche Organisationen wie die *Freedom from Debt Campaign* (FDC) im Frühjahr 1998 mit der Kampagnenvorbereitung. Die FDC ist eine landesweit agierende multisektorale *Advocacy*-Koalition aus über 60 Organisationen, Institutionen und Forschungsinstituten mit engen Kontakten zu europäischen Kirchenkreisen, die sich nicht nur in der Entschuldungsfrage (zum Beispiel *Jubilee* 2000) engagiert, sondern zu einem breiten Spektrum entwicklungspolitischer Themen Kampagnen durchführt. Trotz weitgehender Geheimhaltung der Konzessionsverträge wurde versucht, erste Analysen zu erstellen, eine Kooperationsplattform, die

- 
- 5 So ist die Familie Lopez ein Gegenspieler des Arroyo-Clans, der Familie der heutigen Präsidentin.
  - 6 Die philippinische Zivilgesellschaft zählt zu den aktionserprobtesten und vielfältigsten der Region, gerade auch was die Mobilisierung gegen die Auswirkungen der Globalisierung und der Politik internationaler Finanzinstitutionen angeht. NGOs haben oft enge Verbindungen zu (linken) politischen Kräften aufgrund ihrer Entstehung im Widerstand gegen das frühere Marcos-Regime. Aktiv nutzen sie den relativ großen demokratischen Freiraum, der sich nach seinem Sturz eröffnete, für zivilgesellschaftliche Aktivitäten. Außerdem sind sie international gut vernetzt, etwa durch kirchliche Organisationen, und in zahlreichen globalen Kampagnen, beispielsweise zur Entschuldung, engagiert. Die Szene ist ziemlich unübersichtlich, weil das „Engagement der Zivilgesellschaft in eine verwirrende Zahl von Individuen, Organisationen und Netzwerken zerfällt und sowohl ideologisch als auch praktisch-politisch gespalten“ ist (vgl. Chng 2007:6), eine Situation, die sich auch in der Mobilisierung gegen die Wasserprivatisierung widerspiegelt.

Argumentation und einen Aktionsfahrplan zu entwickeln. Gemeinsam mit dem der FDC nahe stehenden *Institute for Popular Democracy* (IPD) und der 1998 entstandenen NGO-nahen Parteiliste AKBAYAN gründete sie das Netzwerk *Bantay Tubig* („Wacht des Wassers“) als eine – so ihre eigenen Worte – „Bürger-Koalition für angemessenen und bezahlbaren Zugang zu Wasser“. *Bantay Tubig* war – im Unterschied zum zweiten wichtigen Netzwerk, dem *Water for the People Network* (WPN) – ein Bündnis, in dem sich nicht-maoistische Linke zusammengefunden haben, die das neue Thema aufgriffen.

Eine zweite wichtige themenspezifische Allianz war das *Water for the People Network* (WPN), das sich ebenfalls als *Advocacy*-Netzwerk definiert, initiiert durch die Stiftung IBON, eine Forschungs- und Bildungsinstitution, die dem Spektrum der maoistischen Linken zugerechnet wird. Beide Organisationen, FDC ebenso wie IBON, sind zwar Teil der radikale(re)n Linken beziehungsweise verstehen sich als sozialistisch und treten daher prinzipiell für eine Grundversorgung in staatlicher Hand ein. Allerdings lassen erhebliche politische Unterschiede wenig Raum für gemeinsame Kampagnen. Während IBON eher eine Strategie des „*expose and oppose*“ verfolgt (siehe den Beitrag Reese und Grabowski), geht es FDC auch um pragmatische Verbesserungen, was die Möglichkeit einer Kooperation mit Konzernen und Behörden einschließt.<sup>7</sup>

Angesichts anderer Prioritäten wie den Nachwirkungen der Asienkrise und dem Amtsenthebungsverfahren gegen Präsident Joseph Estrada begann die eigentliche Kampagne von *Bantay Tubig* erst Anfang 2001 – inspiriert unter anderem durch den erfolgreichen „Wasserkrieg“ in Cochabamba Anfang 2000 (siehe Tabios, u.a. 2001)<sup>8</sup>.

Obwohl die wichtigsten Teilnehmer an der Kampagne die Privatisierung in Metro Manila durchaus als Teil der neoliberalen, konzerngetriebenen Globalisierung verstanden, stellte die Kampagne nicht diesen globalisierungskritischen Kontext, sondern die internen Verfahren in den Mittelpunkt. Die Beteiligung der internationalen Finanzinstitutionen und der Konzerne stellte dabei die Verbindung zur internationalen globalisierungskritischen Debatte im allgemeinen und der entstehenden weltweiten Bewegung gegen die Privatisierung im Wassersektor

---

7 Ich danke Niklas Reese für seine ergänzenden Hinweise zur politischen Landschaft von NGOs und Zivilgesellschaft.

8 Auf die Aktivitäten von WPN kann hier nicht näher eingegangen werden. Dieses Aktionsbündnis trat in der öffentlichen Debatte weniger in Erscheinung und ist auch stärker in regionalen Zusammenhängen in Süd- und Südostasien vernetzt als global.

im besonderen her. Chng (2007) hebt drei konkrete Punkte hervor, an denen die Kritik vorrangig ansetzte: erstens die fehlende demokratische Legitimation der Privatisierung und die Intransparenz der Entscheidungsprozesse und Vertragsverhandlungen, zweitens die Rolle der Regulierungsbehörde, die quasi als Garant des Allgemeinwohls und Interessenvertretung der Verbraucher gegenüber den Konzernen fungieren und zum Beispiel willkürliche Preiserhöhungen verhindern soll, drittens die Überprüfung, ob und inwieweit die Versorgungsunternehmen ihre vertraglichen Zusagen, vor allem in den besonders schlecht versorgten einkommenschwachen Stadtvierteln, einhielten.

Bereits kurz nach Vertragsabschluss boten die Konzerne mit dem Versuch, die Preissenkungen trotz vertraglicher Bindung wieder rückgängig zu machen, einen Mobilisierungsanlass. Sie begründeten die Forderung nach Preiserhöhungen mit der Asienkrise und der Abwertung des philippinischen Peso, durch die ihre Einnahmen, umgerechnet in US-Dollar, sanken. Darüber hinaus forderten sie eine automatische Anpassung der Wasserpreise an den Dollar als zukünftige Absicherung gegen solche Wechselkursrisiken, womit die Regulierungsbehörde als Preiskontrolleur ausgehebelt worden wäre. Trotz heftiger Kritik seitens der Privatisierungsgegner und einiger, wenn auch isolierter Proteste unter der Bevölkerung und in den Medien war dies der Auftakt für eine Preisspirale, die dazu führte, dass seit der Privatisierung 1997 der Wasserpreis im Ostteil der Stadt (*Manila Water*) von 2,61 Peso auf 19,73 Peso bzw. im Westteil (*Maynilad*) von 4,96 Peso auf 32,93 Peso (Mai 2008) stieg. Haushalte, die nicht zahlen konnten, wurden kurzerhand von der Versorgung abgehängt.

Neben der Preistreiberei der Konzerne stand bei den Auseinandersetzungen die Rolle der Regulierungsbehörde im Zentrum, die höhere Preise nach Prüfung von Kosten und anderen Unterlagen der Konzerne genehmigen muss. Wie in anderen Fällen auch zeigte sich rasch, dass die Regulierung eher die Funktion hatte, die Interessen der Konzessionäre und die kapitalistische Durchdringung des Dienstleistungsbereichs abzusichern als die negativen Auswirkungen für die Verbraucher oder die Stadt abzumildern. Dieses Versagen der Regulierungsbehörde, verstärkt durch Korruption und Vetternwirtschaft, bot ein wichtiges Einfallstor für die Kritik und ein heftig umkämpftes Terrain, auf dem die Zivilgesellschaft zeitweise punkten konnte.

Schließlich zeichnete sich schon sehr bald ab, dass die Konzerne ihre Versprechungen zur Verbesserung der Versorgung auch nicht annähernd einhielten. Investitionen blieben – gerechtfertigt mit angeblich zu niedrigen Wasserpreisen – hinter den vertraglich zugesagten Beträgen zurück, der Ausbau der Versorgung insbesondere in bislang kaum erschlossene Stadtgebiete mit hohen Investitions-



kosten und geringer Kaufkraft kam nur langsam voran. In zahlreichen Analysen wiesen die zivilgesellschaftlichen Organisationen nach, dass die Erwartungen an die Privatisierung und deren Einlösung weit auseinander klappten.<sup>9</sup>

Gleichzeitig versuchten sie, die Grundzüge für eine Beendigung der Privatisierung und die Rückkehr zu einem öffentlich kontrollierten Versorgungsmodell zu entwickeln, das gleichzeitig eine Alternative zur diskreditierten MWSS bieten konnte – die sogenannte „Co-oprivatization“: Die von den Konzernen geforderten Preissteigerungen sollten danach in Unternehmensanteile der Verbraucher umgewandelt werden. Damit sollte schrittweise die Grundlage für eine genossenschaftliche und demokratische Eigentümerstruktur geschaffen werden.

Im Rahmen der Kampagne wurden zahlreiche Analysen, Aufklärungsbroschüren und Publikationen erstellt, Konferenzen und eine effiziente Medienarbeit organisiert, begleitet durch gelegentliche Demonstrationen und Proteste. Privatisierungskritiker in anderen Städten profitierten von den Analysen und den Erfahrungen, die sie ihrerseits als Argumente im Widerstand gegen geplante Privatisierungen nutzen konnten.<sup>10</sup>

Auch in Manila selbst schien die Kampagne erfolgreich zu sein: Im Dezember 2002 kündigte *Maynilad* trotz weitreichender Preiszugeständnisse einseitig den Vertrag auf mit der Begründung, es sei finanziell nicht wirtschaftlich, die Versorgung aufrecht zu erhalten – ein Schlag für die Privatisierungsstrategie der internationalen Finanzinstitutionen und eine Bestätigung für ihre Gegner. Von der philippinischen Regierung verlangte das Unternehmen 303 Mio.US-Dollar Entschädigung, weil sie für das Scheitern verantwortlich sei. Ein jahrelanges juristisches Tauziehen folgte.

---

9 Die Privatisierung der Wasserversorgung in Manila gilt denn auch längst nicht mehr das Erfolgsmodell, als das sie zeitweise betrachtet wurde. Zehn Jahre nach dem Beginn des Engagements der privaten Versorgungsunternehmen, so die Bilanz von FDC, sind zahlreiche Ziele wie eine umfassende Versorgung und eine deutliche Verringerung der Wasserverluste durch eine Modernisierung des Kanalnetzes nicht annähernd erreicht worden, die Kosten für Verbraucher sind – entgegen der Zusagen – explodiert (FDC 2008b) Das schließt nicht aus, dass es insbesondere für wohlhabendere Stadtviertel und Haushalte, also für zahlungskräftige Konsumenten, durchaus auch Verbesserungen gab, insbesondere im östlichen Teil der Stadt. Ganz wichtig auch: Das noch sehr viel gravierendere Abwasserproblem wird auch in Manila weitgehend vernachlässigt, trotz gegenteiliger Zusagen der Konzessionäre.

10 Siehe zum Beispiel die Kampagne „MenschenRecht Wasser“ von Brot für die Welt (2003). FDC-Vizepräsidentin Lidy Nacpil hat eine sehr aktive Rolle in der internationalen Bewegung gegen Wasserprivatisierung.

## Kampagne und Bewegung

Am vorzeitigen Ende der *Maynilad*-Konzession im Westteil von Metro Manila hatten die Kampagnen-Aktivitäten ihren Anteil. Durch Expertise, Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit konnten die Pläne der Konzerne für Preiserhöhungen, Nachbesserungen in den Verträgen usw. zeitweise durchkreuzt werden. Chng (2007:11) ist zudem der Auffassung, dass es der Kampagne gelungen sei, die (informelle) Rolle der Zivilgesellschaft als *Watchdog* zu stärken, indem sie innerhalb eines formellen Regulierungsrahmens, in dem kein Platz für die Zivilgesellschaft vorgesehen war, „Machtspielräume“ geschaffen habe. Auch Jude Esguerra, zeitweise Sprecher von *Bantay Tubig* und heute Direktor von IPD, sieht solche Demokratisierungseffekte, zum Beispiel durch eine Ausweitung von Basisaktivitäten, eine wachsende Zahl von „*policy dialogues*“ und den zunehmenden Druck von Bevölkerungsgruppen auf lokale Politiker, ihre Interessen zu vertreten – auch wenn es dabei nicht immer um einen Widerstand gegen die Privatisierung gehe.<sup>11</sup> Zudem konnte die Kampagne erfolgreich die Transaktionskosten für die Konzerne erhöhen und politische Unterstützung durch Ausnutzung von Widersprüchen und Interessen in der politischen Klasse mobilisieren.

Der Rückzug von *Maynilad* ist dennoch vor allem auf betriebswirtschaftliche und ökonomische Faktoren zurück zu führen. Managementfehler, hohe Gehälter und Betriebskosten und das schwierigere Umfeld im Westteil der Stadt, wo höhere Investitionen erforderlich und die Kaufkraft der Verbraucher niedriger waren, warfen die optimistischen Kalkulationen, mit denen das Unternehmen die Ausschreibung gewonnen hatte, rasch über den Haufen. Dass hier zum Teil singuläre Probleme entscheidend waren, zeigt das bessere Abschneiden von *Manila Water* im Ostteil der Stadt. Durch gutes Management, eine günstigere Ausgangssituation, ein innovatives Modell der *Barangay*-Versorgung<sup>12</sup>, auf das unten noch weiter eingegangen wird, aber auch durch erfolgreichere PR-Arbeit und teils durch Kooperation mit NGOs und zivilgesellschaftlichen Gruppen gelang es dem Konsortium, sich weitgehend aus der Schusslinie zu halten und der Kritik teilweise den Wind aus den Segeln zu nehmen –wenn auch von *Manila Water* zahlreiche Vorgaben nicht oder nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung erreicht wurden. Auch bedeutete das Scheitern von *Maynilad* nicht das Ende der Privatisierung, sondern nur den Wechsel zu einem anderen privaten Unternehmen.

---

11 Persönliche Kommunikation, 17.3.2009

12 *Barangay*: Filipino-Wort für Dorf und kleinste, unterste Verwaltungseinheit

Obwohl im engeren Sinne die Kampagne durchaus gelungen war und Erfolge verzeichnen konnte, entwickelte sie nicht die Durchschlagkraft, um die Privatisierungsstrategie wirklich in Frage zu stellen. Die NGOs hätten zu keiner Zeit eine Herausforderung für die Privatisierungsinteressen dargestellt, räumt Jude Esguerra ein<sup>13</sup>. Insbesondere scheint es kaum gelungen, die Kampagne, deren Akteure sich als „Anwälte des Gemeinwohls“ und Verteidiger „öffentlicher Politikräume“ empfanden, zu einer breiten Mobilisierung auszuweiten und das vielfältige Potenzial der Wasserprivatisierung – den „politischen Ärger und die verletzten moralischen Gefühle“, von denen Morgan (2004) spricht – für die Bildung von übergreifenden Allianzen tatsächlich zu nutzen und umzusetzen.

Zum einen fand eine starke Konzentration auf den städtischen Bereich und die städtischen Verbraucher statt. Deren Interessen an gesicherter Versorgung und erschwinglichen Preisen standen im Vordergrund, eingebettet in Fragen von politisch-demokratischer Legitimität und ökonomischer Effizienz. Anscheinend gelang es jedoch nicht, den Bonus, den die Konzerne bei den Verbrauchern hatten – und denen es im Grunde egal ist, ob die „Katze schwarz oder weiß ist“ – aufzubrechen und den Zusammenhang zwischen Privatisierung und unzulänglicher Versorgung beziehungsweise Preissteigerungen überzeugend darzustellen. Zwar konnte zum Beispiel das Netzwerk *Bantay Tubig* neue Gruppen in die Kampagne einbeziehen wie Vereinigungen von Hausbesitzern in wohlhabenderen Wohngebieten, lokale Administrationen, die mit den Preisen, die sie für ihr Grundwasser erhielten, unzufrieden waren, und Wasser-Kooperativen, die durch *Manila Water* verdrängt wurden. Dagegen gelang es beispielsweise nicht, Gewerkschaften in nennenswertem Umfang zu aktivieren, obwohl durch die Privatisierung Tausende von MWSS-Beschäftigten entlassen wurden.<sup>14</sup>

Auch gelang es kaum, über die Stadt hinaus andere soziale Kräfte und Milieus, die durch die Auswirkungen der Wasserpolitik und der Privatisierung ebenfalls betroffen waren, dauerhaft einzubinden. Das gilt etwa für Bevölkerungsgruppen, die sich gegen den Bau neuer Staudämme wie den *Laiban*-Damm zur Versorgung der Städte zu Wehr setzen. Auch die Bauern, denen Wasser für die Felder gesperrt wird, weil es für Manila oder die Stromversorgung benötigt wird, oder

---

13 Persönliche Korrespondenz

14 Möglicherweise spielten dabei unterschiedliche bzw. gegensätzliche politisch-ideologische Positionen zwischen der Gewerkschaft, die die MWSS-Beschäftigten organisierte, und dem politischen Spektrum der FDC eine entscheidende Rolle (Korrespondenz mit Niklas Reese).

die Fischer in *Laguna Bay*, deren Fischgründe durch Abwässer verseucht oder für die Trinkwasserversorgung gesperrt werden, wurden kaum in die Bewegung involviert. Ebenso blieben andere Aspekte der Privatisierung im Wassersektor unberücksichtigt, etwa Pläne zur Einführung handelbarer Wasserrechte und die Ausrichtung der Wasserpreise am „wirtschaftlichen Nutzen“. Derartige marktwirtschaftliche Steuerungsinstrumente für das Wassermanagement wirken sich zugunsten von Industrie und Städten mit höherer Kaufkraft aus, während die Landwirtschaft und insbesondere die kleinbäuerliche Landwirtschaft negativ betroffen werden.

So blieben zahlreiche akute Probleme im Wassersektor und damit verbundene Konflikte, zum Beispiel um die Verfügung über die Ressource Wasser, und damit grundlegende Fragen von Enteignung und wirtschaftlicher Existenzfähigkeit, zum Beispiel von Kleinbauern, ausgespart. Ebenso wenig gelang es, die Brücke von der Wasserprivatisierung als einer *single issue*-Kampagne zur konzerngetriebenen Globalisierung insgesamt zu schlagen und dementsprechend konsequent mit Privatisierungsvorstößen in anderen Bereichen wie der Stromversorgung zu verknüpfen.<sup>15</sup>

## Neue Perspektiven

Inzwischen wird die Kampagne von *Bantay Tubig* „auf kleiner Flamme weitergeköchelt“ (Chng)<sup>16</sup>. Als Antwort auf die Erfahrungen beschränkter Einflussmöglichkeiten haben sich die Aktivitäten der beteiligten NGOs und zivilgesellschaftlichen Organisationen im Wassersektor von der sektoralen, staatlich-politischen Ebene auf andere Ebenen verlagert, wo sie weitaus weniger sichtbar und Auswir-

---

15 Diese weitgehende Beschränkung auf den städtischen Wasserbereich durch FDC und *Bantay Tubig* ist eigentlich überraschend, da viele beteiligte Organisationen auch Aktivitäten im Bereich von Landrechten, von Rechten der Hochlandbewohner (siehe den Bergbauartikel von Reese und Grabowski) oder Privatisierung der Energieversorgung haben und eine Verknüpfung deshalb eigentlich auf der Hand liegen würde. Eine mögliche Erklärung ist in der Arbeitsweise von Organisationen wie FDC zu suchen, die in ihrer Lobby- und Advocacy-Arbeit finanziell und themenmäßig teilweise von nördlichen NGOs abhängig sind. So war die Kampagne von *Bantay Tubig* bzw. von FDC in Manila Teil der gleichzeitig in Deutschland durchgeführten Wasserkampagne („MenschenRecht Wasser“) der entwicklungspolitischen Organisation *Brot für die Welt*.

16 Persönliche Kommunikation 13.03.1009. Das gilt ähnlich für das Wasser-Netzwerk WPN.

kungen schwieriger fassbar sind. Während das Netzwerk selbst nur noch mit wenigen Aktivitäten in Erscheinung tritt, wird von beteiligten Organisationen und Gruppierungen versucht, Aktivitäten auf lokaler und kommunaler Ebene zu initiieren.<sup>17</sup> Zum Beispiel zielte eine *Blue Drop Campaign*, angestoßen von FDC und getragen von PATTAK, einer Koalition von Basisgruppen, die mit städtischen Armen arbeiten, 2006 darauf ab, „die Menschen über ihr Recht auf eine sichere, zugängliche und erschwingliche Wasserversorgung aufzuklären“ (FDC 2008a).

Gleichzeitig werden Hoffnungen in eine Art Dialektik der Privatisierung gesetzt, durch die Grundlagen für eine neue, breitere soziale Bewegung und alternative Perspektiven gemeinschaftlich organisierter Lösungen der Wasserversorgung gelegt werden könnten. Ausgangspunkt dafür ist das Konzept von *Manila Water*, *Barangay*-Bewohner in die Ausweitung der Versorgung einzubinden: Das Unternehmen stellt lediglich die Lieferung von Wasser bis zum jeweiligen Wohnviertel her, die Verteilung auf die einzelnen Haushalte, also die Verlegung von Wasserleitungen, und der Gebühreneinzug werden durch *People's Organizations* der Bewohner durchgeführt. Laut Angaben von *Manila Water* gab es 2007 allein in Taguig, einer der Städte, die Metro Manila bilden, rund 90 dieser gemeinschaftlich betriebenen Versorgungssysteme (Chng 2008:44).

Für *Manila Water* hat dieses Konzept, das inzwischen auch von Organisationen wie der Weltbank gelobt wird, mehrere Vorteile: Das Unternehmen erspart sich die komplizierten Arbeiten in engen, dicht besiedelten Wohnvierteln, individualisierte Abrechnungsverfahren und Instandhaltungsarbeiten. Illegales Abzapfen von Wasser oder Zahlungsausfälle werden durch sozialen Druck bzw. durch die *Barangay*-Captains verringert. Gleichzeitig erfüllt es seinen Auftrag, die Versorgung mit Trinkwasser insbesondere auch in einkommensschwache, wenig profitable Wohnviertel hinein auszuweiten. Und indem die Verbraucher quasi zu Geschäftspartnern werden, die in Verwaltung und Betrieb eingebunden sind, werden unter anderem militantere kollektive Aktionen zur Sicherung der Wasserversorgung verhindert (Chng 2007:18f).

---

17 „In the last few years, there has been some re-framing of the issue of water privatization. IPD is engaged in capacity building and working directly with communities who do not have water, and empowering them to claim their rights“. Mary-Ann Manahan, Mitarbeiterin von *Focus on the Global South* in den Philippinen, persönliche Kommunikation 28.03.2009

Andererseits bietet die Privatisierung mit diesem kommerzialisierten Konzept den Nutzergemeinschaften nicht nur eine Chance, Zugang zu Wasser zu bekommen. Chng (2008:46) kommt aufgrund der Analyse von *Peoples' Organisations* in Taguig zu dem Ergebnis, dass sie durch ihre neue Rolle „gleichzeitig Bürger, die ein Stück Macht zurück bekamen („re-empowered“), neue Kunden und Dienstleister“ wurden. Der soziale Zusammenhalt von Gemeinschaften werde gestärkt, mit Einnahmen aus der Wasserverwaltung würden Gemeinschaftsprojekte finanziert, politisch könnte sich die Abhängigkeit von Behörden und lokalen Politikern verringern und traditionelle Patron-Klient-Verhältnisse gelockert werden.<sup>18</sup> Dementsprechend kann sich Jude Esguerra durchaus vorstellen, dass solche und ähnliche Nutzerorganisationen mit der Zeit genügend Selbstvertrauen und Fähigkeiten entwickeln, um beim Auslaufen der Konzessionsverträge im Jahr 2023 sich selbst als lokale Versorgungsunternehmen zu etablieren.

## Wasser und mehr

Indem sich die Kampagne von *Bantay Tubig* in Manila von vornherein vorrangig im rechtlich-institutionellen Rahmen des Privatisierungsverfahrens (Transparenz, Preisgestaltung, Regulierung, usw.) bewegt, unterscheidet sie sich sehr grundlegend von einigen anderen, erfolgreicheren Anti-Privatisierungs-Aktivitäten im Wasserbereich in anderen Ländern. Beim „Wasserkrieg“ im bolivianischen Cochabamba brachte eine breite Bewegung von Indigenen, Bauern und politischer Opposition durch militante Aktionen Anfang 2000 das dortige Privatisierungsprojekt zu Fall – und wurde damit zur Inspiration für zahlreiche andere Widerstandsaktionen. Auslöser waren drastische Preiserhöhungen, mit denen der US-amerikanische Baukonzern *Bechtel* einen neuen Staudamm für die Versorgung der Stadt finanzieren wollte. Die Bewohner der ärmeren Gegenden im Süden Cochabambas protestierten gemeinsam mit den Reichen, der entscheidende Zündfunken kam jedoch durch die – überwiegend indigenen – Landbewohner, die *campesinos*, die in der *Cocalero*-Bewegung gut organisiert waren und denen durch ein neues Gesetz, das auch Ressourcen wie Grundwasser privatisierte, der Zugang zu Wasser für die Landwirtschaft versperrt wurde.

In Johannesburg und anderen Städten Südafrikas waren die Proteste gegen die Privatisierung der Wasserversorgung, etwa durch die *South African Municipal*

---

18 Im Unterschied dazu befürchtet Niklas Reese, dass Position und Macht der *Barangay-Captains* eher noch gestärkt werden können durch ihre Mittlerrolle zwischen den Nutzergruppen und dem privaten Versorgungsunternehmen.

*Workers Union* (SAMWU), Teil eines breiten gewerkschaftlich und politisch getragenen Widerstandes gegen die Privatisierung öffentlicher Unternehmen, durch die der Verlust zahlreicher Arbeitsplätze drohte. Die Folgen waren unter anderem Massendemonstrationen, aber auch wirksame praktische Aktionen wie die Weigerung, Wasser- oder Stromgebühren zu zahlen und in solidarischen Aktionen Haushalten, denen die Versorgungsunternehmen daraufhin Wasser oder Strom abstellten, in Eigeninitiative wieder zu ihrem Anschluss zu verhelfen.

Im Unterschied zu Manila sind in diesen Kämpfen die Fragen der städtischen Wasserprivatisierung in ein breiteres Spektrum von Themen und Bewegungen eingebunden, die ihnen eine größere Wirkung und eine breitere Basis verschaffen. Hier wird die Wasserfrage weniger mit einem „globalen Gerechtigkeitsdiskurs“ (Chng 2007) verknüpft, sondern mit konkreten Überlebensbedingungen. Auch Chng berichtet von Basisaktivitäten in einzelnen *Squatter*-Siedlungen in Manila, bei denen Wasserthemen „mit der Landfrage, Existenzbedingungen, Entwicklung, Empowerment und Würde verknüpft“ werden und zur Entstehung neuer Organisationen wie der „Koalition der städtischen Armen“ beigetragen hätten, die sich in den letzten Jahren als neue politische Kraft bildete.<sup>19</sup>

Inzwischen entwickelt auch FDC Aktivitäten in diese Richtung: Mit der Einrichtung eines *Development Round Table* wird versucht, das Wasserthema über den Zugang zu Trinkwasser hinaus wieder in breitere Diskussionszusammenhänge einschließlich ländlicher Entwicklung, Ernährungssouveränität, Existenzsicherung, wirtschaftlicher Alternativen und lokaler Kontrolle über Wasserressourcen zurückzuführen. Ein solcher Wechsel vom „Kampagnen-Modus“ in den langsamen, langfristigen Aufbau von Basisgruppen und die Entwicklung von umfassenden Alternativen ist allerdings ein schwieriger Prozess, der ganz andere, komplexere Anforderungen an die zivilgesellschaftlichen Organisationen stellt als eine Advocacy- und Lobby-Kampagne.

Obwohl es in Manila nicht gelungen ist, die Kampagne zu einer sozialen Bewegung auszuweiten – eine Schwierigkeit, die auch in anderen städtischen Protestbewegungen gegen die Wasserprivatisierung zu beobachten ist – war sie als Teil der transnationalen Bewegungen gegen konzerngetriebene Globalisierung im Allgemeinen und Wasserprivatisierung im Besonderen durchaus wichtig. Zum einen spielten die Kampagne und die beteiligten NGOs und zivilgesellschaftlichen Gruppen eine wichtige Rolle für globale themenspezifische Netzwerke und Bewegungen wie *Freshwater Action Network* oder die *Water Justice Movement*, die sich unter anderem dafür einsetzt, ein Menschenrecht auf Wasser aus der

---

19 Persönliche Kommunikation, 13.03.2009; siehe auch Chng 2008.



UN-Menschenrechtscharta abzuleiten. Durch diesen internationalen Diskurs, in dem ein Rechtsanspruch gegenüber dem Staat aufgebaut wird, soll Druck auf Regierungen und Unternehmen, Politik und Wirtschaft ausgeübt werden und so die Machtasymmetrie vor Ort zwischen Multinationalen Unternehmen, Regierung, Regulierungsbehörden und Zivilgesellschaft bzw. Verbrauchern kompensiert werden.<sup>20</sup> Außerdem floss die Wasserkampagne zum Beispiel ein in die Lobby- und Advocacy-Arbeit gegenüber internationalen Finanzinstitutionen wie der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) und in breitere Kampagnen gegen die Welthandelsorganisation und das dort verhandelte Dienstleistungsabkommen GATS. Als lokale Kampagne wurde sie über Medien, Publikationen, Austausch und Vernetzung mit anderen Aktivitäten, durch Präsenz von Aktivist:innen bei internationalen Wasserkonferenzen wie dem Weltwasserforum oder WTO-Verhandlungen in den privatisierungskritischen Diskurs eingebracht und stärkte so mit einem ganz spezifischen, lokalen Beitrag die globalisierungskritische Bewegung insgesamt.

### Literatur

- Brot für die Welt (2001): *Wasser für alle – eine globale Herausforderung*. Stuttgart: Brot für die Welt.
- Chng, Nai Rui (2007): *Citizen Mobilisation and Water Privatization: A Study in Metro Manila*. Unveröffentlichtes Manuskript.
- (2008): Privatization and Citizenship: Local Politics of water in the Philippines. *Development*, 51, 42-48. [www.sidint.org/development](http://www.sidint.org/development).
- FDC (2008a): *National Advocacy against the Privatization of Essential Services and Commons (Water)*, 11. März 2008. [www.fdc.ph](http://www.fdc.ph), Aufruf 10.02.2009.
- FDC (2008b): *Position Paper presented to the Committee on Natural Resources, House of Representatives, 14<sup>th</sup> Congress*, 13. August 2008. [www.fdc.ph](http://www.fdc.ph), Aufruf 10.02.2009.
- Hoering, Uwe (2001): *Privatisierung im Wassersektor. Entwicklungshilfe für transnationale Wasserkonzerne – Lösung der globalen Wasserkrise?* Bonn/Berlin: Weed.
- (2003): *Enttäuschte Hoffnungen: Privatisierungserfahrungen in Manila*. Stuttgart: Brot für die Welt. [http://www.menschen-recht-wasser.de/downloads/3\\_1\\_2\\_hintergrundbeispiel-manila.pdf](http://www.menschen-recht-wasser.de/downloads/3_1_2_hintergrundbeispiel-manila.pdf).
- Morgan, Bronwen (2004): Water: frontier markets and cosmopolitan activism. *Soundings: a Journal of Politics and Culture*, Issue 27 on 'The Frontier State'. Autumn 2004, 10-24.

20 Dabei gab es durchaus Fortschritte: In Uruguay etwa und seither in mehreren anderen Ländern gelang es, den Zugang zu Wasser als Menschenrecht und/oder die Versorgung als öffentliche Aufgabe in der jeweiligen Verfassung zu verankern.



- (2005): Social Protest against Privatization of Water: Forging Cosmopolitan Citizenship? In: Marie-Claire Cordonier-Seggier and Christopher Gregory Weeramantry (eds.): *Sustainable Justice: Reconciling International Economic, Environmental and Social Law*. Leiden/Boston: Martinus Hijhoff. Chapter 21.
- Reese, Niklas (2006): Allheilmittel oder schleichendes Gift? Die Privatisierung der Wasser- und Stromversorgung. In: Reese, Niklas; Werning, Rainer (Hg.): *Handbuch Philippinen. Gesellschaft/Politik/Wirtschaft/Kultur*. Bad Honnef: Horlemann, 105-113.
- Tabios, Malou; Viajar, Rhoda; Fajardo, Jolette (2001): Breaking New Ground: The Water Privatization Campaign. *PAID!* Official Publication of the Freedom from Debt Coalition. Vol. 11, No. 1-2, 7-13.
- Tadem, Teresa S. Encarnacion (2005): Engaging the State and International Financial Institutions: The NGO Campaign Against Water Privatization in the Philippines. *Asian Studies*, Vol. 40, No. 2, 39-63.