

## **Wasser für die Megacities – das Beispiel Manila<sup>1</sup>** **Neue Staudämme, höhere Preise und Wassermärkte**

von Uwe Hoering

Wasser wird mancherorts knapp, zum Beispiel in Manila. Die philippinische Hauptstadt ist weitgehend angewiesen auf Wasser aus dem Angat-Staudamm, der von der National Power Corporation (NPC) betrieben wird. Wegen geringer Niederschläge war 1997/98 der Wasserstand im Stausee dramatisch gesunken. Um die Versorgung von Metro Manila aufrechtzuerhalten, wurde den Bauern in einem 30.000 Hektar großen Bewässerungssystem das Wasser abgestellt. Verständlicherweise war ihr Ärger darüber, dass sie nicht informiert wurden, ihre Ernte verloren und keine Entschädigung erhielten, groß. Im vergangenen Jahr ging es dann umgekehrt: Im Frühjahr wurde Einwohnern von Manila der Wasserhahn abgedreht, um die Ernte zu retten.

Allerdings handelt es sich bei den Versorgungsproblemen und daraus resultierenden Konflikten zwischen Stadt und Land, Trinkwasser, Bewässerung und Stromerzeugung nicht nur um ein natürliches, sondern vor allem um ein wirtschaftliches und ein strukturelles Problem: Der Bedarf der rasch wachsenden Metropole steigt kräftig an, die Versorgung mit Rohwasser, aber auch das Nachfragemanagement hinken hinterher.

### *Privatisierung*

Eigentlich sollte die Privatisierung der städtischen Wasserbetriebe im Frühjahr 1997 einen umfassenden Beitrag zur Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung Manilas mit Trinkwasser leisten. Die beiden privaten Konzessionäre Maynilad und Manila Water, beide mit ausländischen Wasserkonzernen als Teilhaber, versprachen nicht nur niedrige Wasserpreise, sondern auch, den Anschluss einkommensschwacher Haushalte ans Wassernetz auszuweiten. Durch eine Verringerung der extrem hohen Wasserverluste durch undichte Leitungen - so die Hoffnung - könnte gleichzeitig der steigende Bedarf bedeckt werden, ohne neue, kostspielige Dämme, Stauseen und Überlandleitungen anzulegen.

Obwohl die privaten Konzessionäre Erfolge melden, hat sich die Situation kaum verbessert: Eine Studie im Auftrag der Asiatischen Entwicklungsbank ADB stellte fest, dass auch fünf Jahre nach Vertragsabschluss immer noch 5 von 12 Millionen Einwohner unzureichend versorgt waren (McIntosh/ADB, 15). Mit den Armen, so erklärte J.F Talbot, Direktor des französischen Wassermultis SAUR, offen, lasse sich nun mal kein Geld verdienen.

Auch die Wasserverluste liegen mit weit über 50 Prozent nach wie vor sehr hoch. Ein Grund: Die Konzessionäre haben kaum Geld in die wenig lukrative Rehabilitierung der Netze gesteckt. Statt durch den Verkauf größerer Wassermengen aufgrund geringerer Leitungsverluste ihre Kosten zu decken und Gewinne zu machen, forderten sie ständig höhere Tarife: Seit der Privatisierung sind die Preise um bis zu 500 Prozent gestiegen. Gleichzeitig übten sie Druck auf die Regierung bzw. das staatliche Wasserunternehmen MWSS aus, zusätzliche Investitionen in die Verbesserung der Rohwasserversorgung zu stecken, also mehr Wasser zu liefern – und zwar kostenlos.

### *Ausbau des Angebots*

In einem „Office Memorandum“ vom 28.4.2000 bezeichnet die Weltbank „Maßnahmen im vernachlässigten Bereich der Rohwasserversorgung“ als eine der wichtigsten Herausforderungen für die Versorgung Manilas, unter anderem, weil die unzureichende Verfügbarkeit und die ad-hoc-Umverteilung zwischen Metropole und Landwirtschaft durch den Angatdamm-Betreiber NPC „eine wichtige Risikoquelle für die Konzessionäre“ darstelle. Um die „Wassersicherheit“ (Weltbank) für die privaten

---

<sup>1</sup> Briefing Paper Nr. 3 zum Hintergrundpapier „Wasser für Nahrung – Wasser für Profit“

Unternehmen zu erhöhen, fließt immer mehr Geld in neue Großprojekte, durch die die Belieferung der Hauptstadt mit Wasser verbessert werden soll:

- Bereits in den frühen 1990er Jahren wurde mit dem 200 Millionen-US-Dollar teuren Umiray Angat-Transbasin Project begonnen, finanziert von der ADB. Durch einen Tunnel, der Wasser aus dem Umiray-Fluss in den Angat-Stausee bringt, sollte die Versorgung für Metro Manila um 800 mld<sup>2</sup> verbessert werden. Abholzung und Erdbeben im Einzugsgebiet des Umiray führten allerdings dazu, dass der Tunnel vor zwei Jahren durch Baumstämme und Geröll verstopfte.
- Im Rahmen des Konzessionsvertrags hatte das staatliche Wasserunternehmen MWSS zugesagt, den beiden privaten Konzessionären Maynilad und Manila Water ab dem Jahr 2000 aus dem Binnensee Laguna de Bay, an dem Manila liegt, zusätzlich 300 bis 400 mld Wasser zur Verfügung zu stellen. Doch unter anderem wegen starker Opposition durch Fischer und Umweltschützer kam das Projekt bis heute nicht voran. „Eine rechtzeitige Fertigstellung hätte durch das zusätzliche Wasserangebot sowohl die Versorgung verbessert als auch unser Unternehmen wirtschaftlich tragfähig gemacht“, klagt Maynilad.
- Um die Versorgungsprobleme langfristig zu lösen, soll bis 2013 der Staudamm Laiban am Kaliwa River in Tanay, Rizal-Provinz, fertiggestellt werden. Erste Vorbereitung für dieses Großprojekt, das zusätzlich 1.900 mld Rohwasser liefern soll und nach den Projektionen damit den Bedarf bis 2016 decken würde, begannen bereits 1979, doch wurden die Arbeiten 1989 unterbrochen. Die Kosten werden auf bis zu 1,2 Mrd. US-Dollar veranschlagt. Der Bau macht unter anderem die Umsiedlung von 3.000 Familien notwendig. Deshalb mehren sich inzwischen die Proteste gegen das Vorhaben, etwa am Internationalen Staudamm-Tag 2005. Die ADB wird aufgefordert, ihren Kredit für die Machbarkeitsstudie auszusetzen.
- Darüber hinaus richten sich die Hoffnungen auf das Agos River-Project, das ab 2016 dann zusätzlich durch die Bereitstellung von 3.000 mld Wasser die Versorgung von Metro Manila gewährleisten soll.

Während die Verbesserung der Trinkwasserversorgung für zahllose Bewohner Manilas weiter auf sich warten lässt, setzen die Internationalen Finanzinstitutionen und die Regierung vor allem auf neue hydraulische Infrastruktur – trotz fragwürdiger Ergebnisse und negativer Auswirkungen auf Umwelt und betroffene Bevölkerung.

### *Verteilungsmechanismen*

Im Office Memorandum vom April 2000 beschreibt die Weltbank die Versorgungskrise von 1997/98 als „eine ausgezeichnete Gelegenheit“, die Diskussion über das System der Wasserverteilung auf den Philippinen „besser abzustimmen“. Der „offenkundige Weg dafür wäre die explizite Definition von Rechten, die übertragen werden können“ (14). Energieerzeuger, Landwirtschaft, das staatliche Wasserunternehmen MWSS und die privaten Konzessionäre hätten alle ein erkennbares Interesse in der Entwicklung eines transparenten, gerechteren („equitable“) und verlässlicheren Verteilungsmechanismus, behauptet sie (Office Memorandum 2000, 3).

Auch die Asiatische Entwicklungsbank ADB plädiert für marktwirtschaftliche Regulierungsmechanismen an Stelle der bisherigen administrativ-politischen Verteilung durch staatliche Institutionen wie den Energieversorger NPC und die Bewässerungsbehörde NIA:

„Die gegenwärtigen Konflikte zwischen den Nutzern werden überwiegend mit politischen Ad-hoc-Entscheidungen beantwortet. Wenn sie dagegen durch den freien Marktwert von Wasser geregelt würden, und wenn Wasserrechte frei gehandelt werden könnten, dann würden sich solche Konflikte in Win-win-Situationen auflösen, auf der Grundlage der freien Entscheidung aller Beteiligten.“ (McIntosh/ADB, 14)

Die ADB benennt viele „Wenns“, damit solche marktwirtschaftlichen Verteilungsmechanismen

---

2 Millionen Liter pro Tag

funktionieren können! Eine Voraussetzung ist die Formulierung gesicherter Wasserrechte, was im Fall Manila bislang nicht gegeben ist. Bislang werden Wasserrechte vom National Water Resources Board (NWRB), vergeben. Die Wasserrechte für das Angat-Bewässerungssystem liegen gegenwärtig bei der National Irrigation Administration (NIA), während die Bauern selbst keine individuellen, verbrieften Wasserrechte haben.

Als zweite Voraussetzung für funktionierenden Wasserhandel hält die ADB „einen Paradigmenwechsel bei den städtischen Wassertarifen“ für notwendig (14). In Manila zum Beispiel würden die Tarife trotz der erheblichen Erhöhungen seit der Privatisierung mit 0,05 US-Dollar/m<sup>3</sup> weit unter den "wirklichen Kosten von Wasser" bleiben, die nach Berechnungen der ADB für die meisten Städte in Asien sechs bis acht mal höher liegen (McIntosh 20). Nur ein entsprechender Anstieg der Tarife würde den Handel mit Wasserrechten als eine Option für "Wassersicherheit" wirtschaftlich attraktiv machen:

„Der Anstoß für den Handel mit Wasserrechten muss von den städtischen privaten Wassernutzern kommen. Wenn sie statt 5 Cent je Kubikmeter 40 Cents zahlen würden, dann gäbe es etwas, das einen realistischen Handelswert besitzt. Doch solange die Tarife für die Haushalte niedrig bleiben, gibt es wenig Anreize für die Übertragung von Wasserrechten.“

Die Preise müssten – so die ADB - auch die vollen finanziellen Kosten für die Bereitstellung von Rohwasser, das bislang von staatlichen Unternehmen kostenlos geliefert wird, decken, plus eine Managementgebühr für die Bewirtschaftung, sei es durch Behörden, sei es durch private Dienstleister. Zusätzlich sollte ein Aufschlag für den Umweltschutz erhoben werden. Mittlerweile versucht die Nationale Wasserbehörde NWRB durchzusetzen, dass Verbraucher nicht nur Gebühren für die Bereitstellung, sondern auch für Wasser selbst bezahlen sollen. Die Entwicklungsbehörde für den Laguna-See verkauft bereits an die private Wohnungsbaugesellschaft Ayala Lands Wasser zu einem Vielfachen des Tarifs, den private Haushalte momentan bezahlen.

#### *Die Landwirtschaft als Wasserquelle*

Solche Wasserpreise wären natürlich für die Landwirtschaft, insbesondere für die Kleinbauern, viel zu hoch. Das weiss auch die Weltbank:

„Es ist politisch nicht durchsetzbar, Bauern die Opportunitätskosten für Rohwasser zu berechnen, also den Wert, den städtische Konsumenten für ihren Verbrauch bereit sind zu bezahlen. Politik und Gerechtigkeit stehen im Konflikt mit der Logik einer Preisfestsetzung orientiert an den Opportunitätskosten.“ (CWRAS, 64)

Ein Ausweg aus dem Dilemma wären handelbare Wasserrechte: Bauern könnten dann freiwillig und nach Abwägung von Vor- und Nachteilen ihre Wasserrechte in die Städte verkaufen, wenn sie dort mehr dafür erhalten würden, als wenn sie damit Reis oder andere Produkte bewässern.

"Wenn den Bauern 3 Cents je Kubikmeter Wasser gezahlt würden, hätten sie die Möglichkeit, ihre Einkommen zu verdreifachen, vorausgesetzt, sie bauen Pflanzen wie zum Beispiel Kartoffeln an, die keine Bewässerung brauchen" (McIntosh/ADB, 15).

Damit würden zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen, so die Versprechungen. Während den Bauern Wohlstand winkt, würde die Versorgung der städtischen Verbraucher verbessert. Das Wasser würde dorthin fließen, wo die Bereitschaft der Verbraucher – und die höhere Kaufkraft – vorhanden ist, um höhere Preise zu zahlen, in der Sprache der Ökonomen also dahin, wo es den „höchsten Wert“ hat.

Auch die Weltbank sieht im Wasserhandel einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der Versorgungsprobleme Manilas. In ihrer Länderstrategie Wasserressourcen (CWRAS) für die Philippinen empfiehlt sie die Konzentration auf einige langfristige Themen. Neben Integriertem Wasserressourcen-Management (IWRM) auf der Ebene von Flussgebieten nennt sie Nachfragemanagement, beispielsweise durch die Einführung von Preisen für Rohwasser, Wasserrechte und Wassertransfer.

„Kurzfristig könnte das bedeuten, dass mit Zustimmung der Bauern eine Wasserbank betrieben wird,

an die Bauern in Trockenperioden vorübergehend Wasser für die Städte verkaufen. Längerfristig muss die Belieferung von Manila mit Wasser insgesamt erhöht und sichergestellt werden. Die kostengünstigste Lösung dafür könnte sein, das Wasser des Angat-Stausees, das jetzt der Bewässerungslandwirtschaft zu Verfügung steht, zukünftig ausschließlich für die Stadt zu nutzen. Ein System handelbarer Wasserrechte würde diese Umstellung transparent und freiwillig machen."

Die Auswirkungen eines solchen Handels mit Wasserrechten auf Landwirtschaft, Ernährungssicherheit und Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten, etwa für Tagelöhner, sind noch gar nicht abzusehen. Zumindest in Trockenzeiten würde die Bewässerungslandwirtschaft weitgehend zum Erliegen kommen. Vage setzen ADB und Weltbank für die dann „Wasserlosen“ Bauern und arbeitslosen Tagelöhner auf neue Einkommensmöglichkeiten durch den Verkauf von Wasserrechten und alternative Beschäftigungsmöglichkeiten „off farm“, außerhalb der Landwirtschaft.

#### **Öffentlich-Private Partnerschaft für den Wasserhandel**

Die Weltbank unterstützt ein Pilotprojekt, das untersuchen soll, ob für Manila „ein Verteilungsverfahren auf der Grundlage von Rechten politisch durchsetzbar und wünschenswert“ wäre“. An den Gesprächen, die weitgehend hinter verschlossenen Türen stattfinden, sind auch die privaten Konzessionäre Maynilad und Manila Water beteiligt, die ein besonderes Interesse an einer gesicherten Versorgung haben und laut Weltbank "wirksamen Druck ausüben, um das Verteilungs- und Managementsystem von Wasserrechten zu modernisieren".

"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. Die Weltbank als kenntnisreicher Partner in Wasserrechtsfragen hilft, transparente Mechanismen für die Umverteilung von Wasser im Rahmen übertragbarer Wasserrechte bei gleichberechtigter Entschädigung zu definieren."

Quelle: World Bank 2004: Water Resources Sector Strategy. Washington D.C.

#### *Wasser als privates Wirtschaftsgut*

Die „beiden Schlüsselemente“, um die Probleme im Wassersektor wie unzureichende Wassersicherheit, Konflikte und schlechtes Management zu lösen, sind nach Auffassung der ADB „die Anerkennung von Wasser als Wirtschaftsgut und der Handel mit Wasserrechten“ (15). Mit dieser Strategie, die sich wie ein roter Faden durch die neuen Strategiepapiere, Sektorreformvorhaben und Projekte von Weltbank und ADB im Wassersektor ziehen, treiben internationale Finanzinstitutionen die Ausweitung der Privatisierung im Wassersektor durch die „Schaffung von Geschäftsmöglichkeiten für den privaten Sektor in der Entwicklung von Wasserressourcen“ voran (ADB News release 144/03, 15. Oktober 2003).

Neben ökonomischen Management-Instrumenten wie Wasserpreis und handelbaren Nutzungsrechten bedeutet das eine Ausweitung von PPP-Projekten wie BOT-Vorhaben (Build-Operate-Transfer), insbesondere im Bereich der Erschließung von Wasserressourcen durch neue Staudämme und Aufbereitungsanlagen, vielfach finanziert durch öffentliche Kredite. „Take or pay“-Abkommen wie im Energiesektor, bei denen feste Abnahmemengen vereinbart werden, auch wenn das Wasser gar nicht benötigt wird, kostendeckende Wasserpreise und gesicherte, handelbare Wasserrechte fungieren dabei als Instrumente zur Absicherung der wirtschaftlichen Risiken der privaten Investoren, ja, als Voraussetzungen für Profite. Andere Optionen für die Anpassung von Angebot und Nachfrage wie die Verringerung von Wasserverlusten im Netz oder ein sparsamerer Umgang mit Wasser, durch die der Anstieg der Verbrauchs gebremst würde, treten dagegen in den Hintergrund.

Im Klartext bedeutet diese Lösungsperspektive: Die wachsende Lücke zwischen Angebot und Nachfrage, zwischen Wasserverbrauch und -belieferung soll durch eine Ausweitung des Angebots durch private Unternehmen bei voller Kostendeckung durch die Verbraucher geschlossen werden. Der Effekt: Die Kosten für die städtischen Verbraucher würden enorm steigen. Und damit würden die einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen auch weiterhin vom Zugang zu einer bezahlbaren Wasserversorgung ausgeschlossen – es gäbe mehr Wasser für Profit, nicht aber für die Armen.

**Literatur:**

Arthur C. McIntosh 2003: Asian Water Supplies. Reaching the Urban Poor. Manila/London (ADB/IWA Publishing)

World Bank 2003: Philippines. Country Water Resources Assistance Strategy. (The World Bank East Asia and Pacific Region)

World Bank/IFC/MIGA 2000: The World Bank's role in Water Resources Management in the Philippines. Office Memorandum, April 28, 2000 Office Memorandum