

# ARME UND UMWELT – VERLIERER DER WASSERPRIVATISIERUNG?

ANNETTE VAN EDIG, EVA YOUKHANA

## Einleitung

In diesem Beitrag soll es um die weltweite Wasserversorgungsproblematik gehen. Diskutiert werden die Vor- und Nachteile der Privatisierung der Wasserwirtschaft mit Hilfe von privaten Firmen, sowohl in Entwicklungsländern wie auch in Europa.

Im Hinblick auf die Entwicklungszusammenarbeit standen die achtziger Jahre im Zeichen der internationalen Trinkwasserdekade (*International Drinking Water Supply and Sanitation Decade*, IDWSSD). Das Ziel von UNICEF und der Weltgesundheitsorganisation WHO war es, bis 1990 alle Menschen mit qualitativ unbedenklichem und quantitativ ausreichendem Trinkwasser zu versorgen – die Voraussetzung für eine weltweite Verbesserung der allgemeinen Gesundheit und Lebensqualität und darüber hinaus der Reduzierung von wasserinduzierten Krankheiten. Obwohl Teilerfolge vor allem in ländlichen Gegenden erzielt und der Zugang zu Trinkwasser verbessert werden konnte, wurde die Zielsetzung bei weitem nicht erreicht. Kritisch wird immer noch die Situation in den städtischen Gebieten eingeschätzt, in denen der Anstieg der Bevölkerungszahlen nicht eingedämmt werden konnte. Aufgrund der z.T. katastrophalen Versorgungslage und einer zunehmenden Wasserknappheit vieler afrikanischer, lateinamerikanischer und asiatischer Länder wurden seitdem neue Weichen für die weltweite Wasserversorgung und Abwasserentsorgung gestellt.

Viel diskutiert und heftig umstritten sind neoliberale wirtschaftspolitische Ansätze internationaler Entwicklungsorganisationen, allen voran der Weltbank<sup>1</sup> und des UNDP<sup>2</sup>, die nach Telekommunika-

- 1 Die ausführliche Darstellung der Weltbank-Strategie zur Privatisierung kann in dem im Juni 2001 erscheinenden Diskussionspapier »Private Sector Development Strategy – Issues and Options« nachgelesen werden (<http://rru.worldbank.org/strategy/index.asp>).
- 2 Siehe auch UNDP/*World Bank Water and Sanitation Program* (<http://www.wsp.org/english/index.html>).

tion und Elektrizität nun auch Wasserversorgung und Abwasserentsorgung privatisieren wollen.

Die meisten Systeme in Industrie- und Entwicklungsländern werden zurzeit vom öffentlichen Sektor betrieben, nur 10 % der städtischen Wasserversorgung befindet sich in privater Hand (Schiffler 2001: 7-11). Jedoch ist die Beteiligung der Privatwirtschaft an der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung auf dem Vormarsch. Nachdem staatlichen Entwicklungsmodellen hinsichtlich des Ziels, eine nachhaltige Wasserversorgung zu gewährleisten, der Erfolg abgesprochen werden kann, erhoffen sich die Befürworter der Markttöffnung und Liberalisierung effizientere, kostengünstigere und zukunftsweisende Entwicklungsmodelle. Im Zusammenhang mit Budgetdefiziten und Rückzahlungsverpflichtungen der Nationalstaaten, der Demokratisierung politischer Institutionen, einer fortgeschrittenen Dezentralisierung und der gesteigerten Notwendigkeit von Umweltschutzmaßnahmen, wurden in Lateinamerika, Asien, aber auch in Europa bereits mehrere Modelle in Richtung privatisierter Wasserversorgung und Abwasserentsorgung umgesetzt und zahlreiche befinden sich in Planung.

Hauptakteure auf dem Privatisierungsplan sind global agierende Unternehmen wie *Suez Lyonnaise des Eaux*, *Vivendi*, *RWE* oder *Saur*, die zu den größten Dienstleistern von Versorgungseinrichtungen im Wasser- und Abwassermanagement weltweit gehören. Zusammen mit namhaften Tochterunternehmen<sup>3</sup> beherrschen sie die unterschiedlichen Formen des *Public Private Partnership* (PPP)<sup>4</sup> in europäischen Ländern wie Frankreich und England/Wales, aber auch in zahlreichen Entwicklungsländern. In Deutschland dominieren die Energieriesen EON und RWE den Energie- und Wassermarkt. Schon jetzt versorgen die Rheinischen Elektrizitätswerke (RWE) 11 % der Bevölkerung mit

- 3 Tochterunternehmen von *Suez Lyonnaise* sind bspw. das traditionsreiche spanische Wasserversorgungsunternehmen *Agua de Barcelonas* (*Agbar Group*), der belgische Energiekonzern *Tractebel* (Yaron/Rycroft 1999: 10 ff.).
- 4 *Public Private Partnership* oder Privatisierung – ein häufig benutztes Synonym – bezieht sich auf Individuen oder Unternehmungen des privaten Sektors, die diejenigen Versorgungsaufgaben übernehmen, die vorher von Regierungsseite ausgeführt wurden (Tate 2000: 1).

Haushaltswasser und dessen Klärung. In einem Gutachten des deutschen Bundeswirtschaftsministeriums wird die weitere Liberalisierung des deutschen Wassermarkts diskutiert.<sup>5</sup>

Im vorliegenden Beitrag soll die kontroverse Diskussion um die Privatisierung von Wassersystemen in Entwicklungsländern näher beleuchtet werden. Im Mittelpunkt steht dabei die städtische Trinkwasserversorgung, weil man sich hier die meisten Verbesserungen gegenüber einer öffentlichen Versorgung verspricht. Im Gegensatz dazu soll die weniger Gewinn bringende ländliche Gegend weiterhin kommunal verwaltet werden.

Zunächst werden die Schwächen und Stärken verschiedener Privatisierungsmodelle diskutiert. Die Hauptargumente der Befürworter werden den Bedenken der Gegner einer privatisierten Wasserversorgung gegenübergestellt. Mit Blick auf die Bedürfnisse der ärmsten Bevölkerungsteile und des Ressourcenschutzes in der Praxis wird eingeschätzt, ob eine Privatisierung bzw. Teilprivatisierung des Wassersektors die in Aussicht gestellten Verbesserungen der sozialen und ökologischen Situation in Entwicklungsländern bislang erfüllt hat. Anhand von Beispielen wird schließlich beschrieben, welche länderübergreifenden Probleme durch Privatisierungen im Wassersektor festgestellt wurden.

## **Privatisierung des Wassersektors – Gründe und Herausforderungen**

### **Schwächen der öffentlichen Trinkwasserversorgung**

Bevor auf die unterschiedlichen Optionen und Regelmechanismen einer privatisierten Wasserversorgung weiter eingegangen wird, soll zunächst aufgezeigt werden, an welchen Punkten die öffentliche Was-

5 Im November 2000 hat das vom Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) beauftragte Gutachtergremium sein vorläufiges Thesenpapier zur Liberalisierung der Wasserversorgung in Deutschland unter dem Titel »Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung« herausgegeben. In diesem Papier wird für mehr Wettbewerb auf dem deutschen Wassermarkt plädiert.

serversorgung krankt und wo Handlungsbedarf nicht nur von Seiten der Privatisierungsbefürworter angemeldet wird.

Da Wasser als ein menschliches Grundbedürfnis gilt, untersteht die Trinkwasserversorgung in der Regel dem öffentlichen Sektor, der für das Gemeinwohl verantwortlich zeichnet. Demzufolge muss Wasser für alle – auch für einkommensschwache und arme Familien – erschwinglich sein, wozu bislang zahlreiche Subventionen vom Staat beitrugen.

Deutsche Wasserversorger, die zu 90 % der öffentlichen Hand unterliegen, genießen den Ruf, eine vergleichsweise hohe Qualität im Leistungsangebot zu haben. Das öffentliche Versorgungsmodell in Entwicklungsländern steht demgegenüber in Verruf, nicht effektiv zu sein und verschwenderisch mit der Ressource Wasser umzugehen. Die Ursachen hierfür sind vielschichtig und variieren von Land zu Land. Einige angesprochene Probleme sind länderübergreifend zu beobachten und können als Hauptkritikpunkte an der öffentlichen Versorgung, insbesondere in Entwicklungsländern, ausgemacht werden.

Der erste Kritikpunkt bezieht sich auf die Wasserpreise. Diese seien zu niedrig und deckten in vielen Ländern noch nicht einmal die Unkosten des öffentlichen Wasserversorgers. In den Blickpunkt der Kritik sind die sozialen Tarife (*social tariff*) geraten. Mit diesen werden die einkommensschwachen Haushalte nicht selten subventioniert, um auch den Bedürftigen den Zugang zu dem knappen Gut zu ermöglichen. Jedoch sind nicht nur die Bedürftigen Nutznießer dieser Regelung, denn häufig profitieren die besser Verdienenden von den Sozialtarifen (Alfaro/Bradburd/Briscoe 1998: 275).

So wird allen Haushalten eine festgelegte Grundmenge an Wasser zu einem sehr niedrigen Tarif zur Verfügung gestellt. Eine solche Staffelung der Wasserpreise gereicht den ganz armen Familien zum Nachteil, weil diese sich oftmals zu mehreren Familien einen Anschluss im Haus teilen. Die geteilte Nutzungsregelung wird im Sozialtarif nicht berücksichtigt und so kommen die Familien schnell über die preisreduzierte Grundmenge in die nächste Preisklasse, da sie mit einem Anschluss mehr Wasser verbrauchen als dies für nur einen Haushalt der Fall wäre. Solche Tarifstrukturen führen, so die Kritik an der öffentlichen Versorgung, zu geringen Einnahmen und demzufolge zu einem Defizit in den staatlichen Kassen. Neuanschlüsse können nicht eingerichtet und die Infrastruktur kann nicht ausgebaut werden.

Die geringen Einnahmen und eine zunehmend investitionsbedürftige Infrastruktur führen zu erhöhten Wasserverlusten, beispielsweise durch nicht gewartete Anlagen und Lecks in den Pumpsystemen.<sup>6</sup> Mangel an Wasser und schlechte Wasserqualität zwingen den Verbraucher wiederum zur Nutzung alternativer Wasserquellen, die teuer, nicht kontrolliert und häufig ungeklärt sind. Folgen für die Gesundheit und die Umwelt sind vorprogrammiert. Insbesondere die einkommensschwachen, nicht an das Wassernetz angeschlossenen Haushalte müssen auf diese alternativen Wasserquellen zurückgreifen. Die Folge ist eine Zunahme der wasserinduzierten Krankheiten in den Armutsregionen.

Daneben erschwert der Mangel an Abwasseranschlüssen die Situation der bedürftigen Haushalte. So waren in Argentinien vor der Privatisierung insgesamt 70 % der Bevölkerung an das Wassersystem angeschlossen und 58 % am Entsorgungssystem. In den ärmeren Vierteln waren die Zahlen deutlich niedriger: Dort waren nur 55 % an das Ver- und 35 % an das Entsorgungssystem angeschlossen (WSP 2001: 2). Auch hier hat der Staat versagt, indem er es sowohl versäumt hat, die armen Haushalte an das Abwassernetz anzuschließen, als auch für eine Reinigung und Wiederverwertung des genutzten Wassers zu sorgen.

Ein dritter Kritikpunkt am öffentlichen Wasserversorger bezieht sich auf die Verwaltung der staatlichen Versorgungssysteme, die ineffektiv und nicht marktgerecht arbeiten. Dem Verwaltungsapparat im Wassersektor wird häufig vorgeworfen, korrupt zu sein und Finanzen in die Taschen der verantwortlichen Funktionäre fließen zu lassen. In politisch instabilen Regionen fungieren die Wasserbehörden oft als Instrumentarien der Politik und stehen unter dem Druck der ständig wechselnden Regierungen. Eine unabhängige Versorgungsleistung zu Gunsten des Ressourcenschutzes und zum Wohle des Verbrauchers kann allein dadurch schon in vielen Entwicklungsländern nicht gewährleistet werden. Der Wasserversorger, wie auch die meisten ande-

6 In Ghana geht über 50 % des staatlich verteilten Wassers durch physische Verluste oder illegale Anschlüsse verloren (GNA 2001). In Argentinien beliefen sich die physischen Verluste vor der Privatisierung auf 45 % (WSP 2001).

ren Regierungsinstitutionen, krankte daran, ein ineffizienter, korrupter »Wasserkopf« zu sein.<sup>7</sup>

### **Herausforderungen für die (private) Trinkwasserversorgung**

Die Kritik am öffentlichen Wasserversorger als auch das Scheitern der internationalen Trinkwasserdekade hat in den neunziger Jahren zu international anerkannten Prinzipien<sup>8</sup> hinsichtlich der Zukunft im Wassermanagement geführt. Angestrebt wird:

- eine Dezentralisierung und Nutzerbeteiligung im Wassermanagement (*Demand Responsive Approach*),
- eine nachhaltige und ressourcenschonende Nutzung,
- die Einführung von marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen, denn Wasser soll zukünftig als ein ökonomisches Gut angesehen werden.

Mit Hilfe dieser Grundsätze sollen die Defizite des städtischen Wasserversorgungsmarkts aufgefangen werden. In der Liberalisierung sehen die Befürworter den Schlüssel zur Lösung der angesprochenen Probleme. Staatliche Kassen würden geschont, Investitionen getätigt und die Versorgung verbessert werden. Diese Entwicklung käme allen zugute, da effizienter gearbeitet, illegale Anschlüsse aufgedeckt und die vielen defekten Wasserzähler repariert und neue angebracht werden könnten. Staatliche Kassen würden durch das sich selbst tragende Versorgungssystem geschont und die Einsparungen könnten an anderer Stelle investiert werden.

7 Demgegenüber werden in dem Artikel »Privatization, Multinationals and Corruption« Fallbeispiele aus Indonesien, Pakistan und Uganda aufgegriffen, wo es nach der Vergabe von Konzessionen an private Firmen zu Korruption und Bestechung gekommen ist. Im Falle Großbritanniens wurde nachgewiesen, dass »the overwhelming majority of corruption cases in Britain are connected to the award of contracts. Compulsory contracting-out in local government, and the new Private Finance Initiative have produced an explosion in the number of such deals« (Hall 1999: 8).

8 »Dublin Principles«, verabschiedet von 100 Staaten in Dublin 1992 auf der internationalen Regierungskonferenz zum Thema Wasser und Beteiligung (FAO 1998).

Die Vergabe von Konzessionen, Leasingverträgen etc. würden zudem den Wettbewerb im Wassersektor anregen und marktwirtschaftliche Prinzipien würden die Leistung steigern. Neben der Verpflichtung zu Neuanschlüssen und der Reparatur und Wartung der Anlagen soll auch in die Abwasserentsorgung investiert werden, um das Wasser wiederzuverwerten und damit die Umwelt zu schonen.<sup>9</sup>

Das »UNDP/World-Bank Water and Sanitation Program« stellt zwei Hauptargumente für den als notwendig erachteten Wandel der Trinkwasserversorgung in den Vordergrund. Zum einen sollte die Ressource Wasser zukünftig nicht mehr als soziales, sondern als ökonomisches Gut<sup>10</sup> verstanden werden, zum anderen sollte das Wassermanagement nur auf unterster Zuständigkeitsstufe von öffentlichen Trägern behandelt werden. Bei der Umgestaltung der öffentlichen in eine private Wasserversorgung zeichnen sich folgende Problembereiche ab, die im Rahmen der weltweiten Privatisierungsprozesse länderübergreifend von Bedeutung sind:

- Wie kann Privatisierung den Bedürfnissen der Armen hinreichend gerecht werden?
- Wie kann der Versorgungsdienst dezentralisiert werden?
- Welche regulierenden Maßnahmen sind von Regierungsseite einzurichten?
- Wie kann eine nachhaltige Wassernutzung und Entwicklung gewährleistet werden?

Alfaro (Alfaro/Bradburd/Briscoe 1998) leitet hieraus integrierende Regelmechanismen für private Träger ab, die sich in unterschiedlichen Vertrags- und Genehmigungsoptionen äußern. Die im Folgenden

- 9 In Argentinien verpflichtete sich Aguas Argentinas, das Unternehmen, welches die Wasserversorgung von Buenos Aires für 30 Jahre übernahm, in den Bau und die Entwicklung von Abwasseranlagen zu investieren sowie die Anschlüsse an das Abwassersystem von 58 % bis hin zu 85 % am Ende der Konzessionszeit – nach 30 Jahren – zu erhöhen (WSP 2001: 3). Nach acht Jahren wurden diese Zielvorgaben im Rahmen des Fünf-Jahres-Planes aber bei weitem nicht erreicht.
- 10 Vgl. zur Definition des Konzepts »Wasser als ökonomisches Gut« Briscoe: 1996.

aufgeführten »neuen Ansätze« haben einen kleinsten gemeinsamen Nenner: Verantwortlichkeiten für die Produktion sollten getrennt werden von den Verantwortlichkeiten für Regulierungsmechanismen im Wassermanagement – oder: »separating poachers from gamekeepers« (Alfaro/Bradburd/Briscoe 1998: 277).

Wie die Privatisierung des Wassemarktes im Einzelnen umgesetzt wird und welche Entwürfe es dazu gibt, wird im Folgenden näher erläutert.

## Formen der Trinkwasserversorgung

### Privatisierungsoptionen

Maclaren (1995 zit. n. Tate 2001: 7) unterscheidet zwischen sieben verschiedenen Privatisierungsoptionen, von Teilprivatisierungen bis hin zur vollständigen Privatisierung. Je nach wirtschaftlichen und politischen Bedingungen kann zwischen den einzelnen Formen gewählt und die passende angewendet werden.

*Tabelle 1: Options for Municipal Water System Privatization*

Option	Design	Construction	Operation	Ownership
1	Design by Private Sector Consultant	Competitive Construction Bids	Public Operation	Public Ownership
2	Design by Private Sector Consultant	Competitive Construction Bids	Short Term Contract with private Firm	Public Ownership
3	Design by Private Sector Consultant	Competitive Construction Bids	Long term Contract with Private Firm	Public Ownership
4	Design and Construction by Public Agency		Public Operation	Public Ownership
5	Design and Construction by Public Agency		Short Term Contract with Private Firm	Public Ownership



6	Design and Construction by Public Agency	Long Term Contract with Private Firm	Public Ownership
7	Full Privatization	20 Year Contract with Private Firm	Private Ownership and Financing

Die Optionen 1-3 stellen gängige Praktiken vieler Länder dar, wobei zumindest die Planung und der anschließende Aufbau von Versorgungseinrichtungen an private Consultants übertragen oder durch Ausschreibungen vergeben werden.

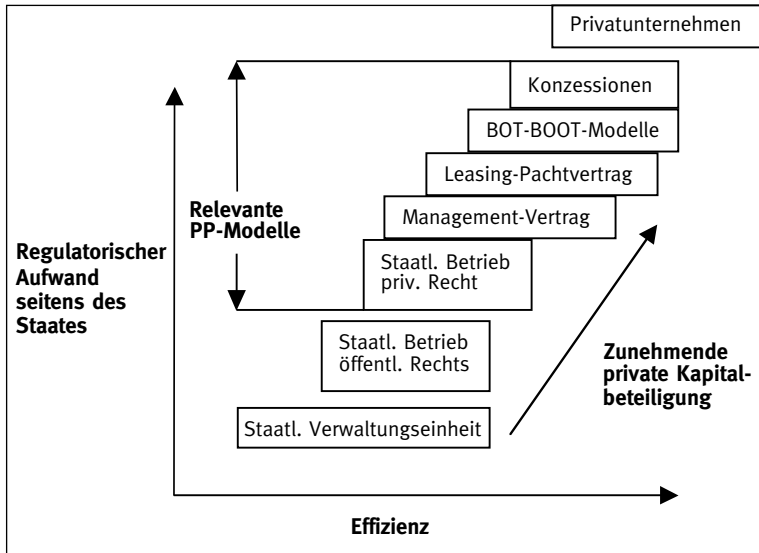
Die Inbetriebnahme und Wartung der Dämme, Wehre, Pumpsysteme, Brunnen oder das Installieren von Hausanschlüssen (je nach Nutzungsabsicht) bleibt entweder in öffentlicher Hand oder wird durch kurzzeitige oder langjährige Verträge an private Träger vergeben. Bei der Ausgliederung bestimmter Teilaufgaben an private Firmen handelt es sich um leicht realisierbare Modelle des *Public Private Partnership* (PPP). Option 4 stellt eine Möglichkeit dar, die in dieser Form der Trennung in europäischen Ländern, selten aber in Entwicklungsländern vorkommt. Die Wasserversorgung untersteht hinsichtlich Planung, Aufbau, Instandhaltung und Eigentümerschaft voll der öffentlichen Hand. Private Firmen sind nicht in die Wasserversorgung integriert. Bei den Optionen 5 und 6 übernehmen zwar öffentliche Agenturen die Planung und den Aufbau der Anlagen, die Inbetriebnahme und Wartung (*Operation*) der Versorgungssysteme wird jedoch von privaten Firmen übernommen. Option 7 gibt die vollständige Privatisierung wieder, die in dieser Form nur in England und Wales umgesetzt wurde. In Schottland hingegen blieb die Wasserver- und Abwasserentsorgung in staatlicher Hand.

### Vertragliche Regelungen der Kommerzialisierung

Es gibt unterschiedliche Vertragsarten die zwischen Staat und privatem Wasserversorger abgeschlossen werden können, je nach Inhalt und Umfang der zur Verfügung gestellten Leistung. Wichtig ist hierbei die Frage, welche Versorgungsdienste durch wen bereitgestellt werden und mit welchen rechtlichen Maßnahmen die Dienstleistungen gesichert werden sollen.

Die folgende von der Weltbank publizierte Abbildung *Toolkits for Private Sektor Participation*<sup>11</sup> gibt Auskunft über die Bandbreite von Regelungsmechanismen und Verträgen im Kommerzialisierungsprozess des Wassersektors.

Abbildung 2: Spektrum möglicher Modelle zur Beteiligung der Privatwirtschaft



Quelle: BMZ 1999: 93

### Dienstleistungsverträge (Service contracts)

Eine verbreitete und leicht realisierbare Form besteht in der Auslagerung (*contracting out*) einzelner Aufgaben bei der Bereitstellung von Wasserversorgungseinrichtungen und Abwasserkanalisation (in der Tabelle nicht berücksichtigt). Oft handelt es sich hierbei um kurzzeitige Verträge mit einem oder mehreren privaten Anbietern, die bspw. den Gebühreneinzug oder das Installieren von Hausanschlüssen für die Vertragsdauer übernehmen. Das *contracting out* oder *outsourcing* (BMZ 1999: 94) wird wegen seines Wettbewerbscharakters durch die

<sup>11</sup> Übersetzte Fassung aus BMZ 1999: 58.

stets zu erneuernden Verträge bevorzugt angewendet. EMOS (*Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias S.A.*) in Chile hat bspw. zahlreiche Aufgaben wie Reparatur und Instandhaltung der Infrastruktur, Säuberung und Instandhaltung von Gebäuden, Netzwerkdienste, Werbung, Transport, Zählerablesung und Instandhaltung der Zähler an private Firmen übertragen (Alfaro/Bradburd/Briscoe 1998: 286).

### Managementverträge (Management contracts)

Im Rahmen von Managementverträgen wird die gesamte Betriebsführung an private Firmen übertragen, die durch staatliche Vergütungen, wie bspw. dem Vorsteuerabzug, an bestimmte Leistungen gebunden werden. In Mexiko D.F. wurde seit 1988 die Partizipation von privaten Unternehmen in jeweils einem Quadranten der imaginär viergeteilten Stadt in limitierter Form zugelassen. Laut Weltbankbewertungen fielen die Ergebnisse für die Wasserversorgung eher schlecht aus, was an der starken Dominanz der mexikanischen Regierung gelegen haben soll.<sup>12</sup>

### Leasingverträge (Leasing contracts)

In einem Leasingvertrag (*affermage*) ist das in öffentlichem Besitz stehende staatliche Unternehmen für alle anstehenden Forderungen verantwortlich, übernimmt alle neuen Kapitalinvestitionen – die nicht die Instandhaltung betreffen (s.a. Konzessionen) – und bestimmt im Allgemeinen die Höhe der Tarife. Der Leasingnehmer übernimmt die Verantwortung für die Inbetriebnahme und Instandhaltung (*operation and maintenance*) sowie für die Betriebsführung. Leasingverträge werden üblicherweise für längere Zeitperioden von 10-15 Jahren vergeben, um den Pächter zu Investitionen zu ermutigen. Die Wasserversorgung der Elfenbeinküste wird bereits seit Beginn der sechziger Jahre von dem privaten Wasserverteiler SODECI übernommen. Mit Leasingverträgen über 20 Jahre Laufzeit (zuletzt erneuert 1987) ist das 46 %ige Tochterunternehmen des französischen Großkonzerns SAUR verantwortlich für die Sachanlagen, deren Finanzierung sie übernimmt, die

12 Bis zum Regierungswechsel im Juli 2000 wurde das Land über 70 Jahre lang von ein und derselben Regierungspartei (Partei der Institutionalisierten Revolution, PRI) geführt. In den letzten Jahrzehnten wies ihr Verwaltungsapparat äußerst korporatistische Strukturen auf, die sich in zunehmender Korruption und einer daraus folgenden Ineffizienz äußerte.

Nutzung und Instandhaltung aller von ihr gemäß des Vertrages besetzten Installationen, für die Qualität und den Fortbestand der zur Verfügung gestellten Produkte und Dienstleistungen sowie für Investitionen zum Ausbau der Infrastruktur.<sup>13</sup>

### **BOOT-BOT-Modelle**

So genannte Betreiber- oder *Build-Operate-Transfer*-Modelle (BOT) werden zunehmend dort eingebunden, wo Investitionskosten und -erfordernisse zwar steigen, gleichzeitig aber öffentliche Investitionsausgaben wegen Haushaltsdefiziten faktisch sinken. Über diese BOT bzw. BOOT (*Build-Own-Operate-Transfer*-)Modelle beteiligen sich die privaten Firmen nicht nur am Betrieb (s. Management- und Leasingverträge), sondern auch an der Durchführung und Finanzierung der Investitionen (BMZ 1999: 94). Befürworter versprechen sich geringere Investitionskosten im Falle, dass öffentlich finanzierte Einrichtungen durch politische Ereignisse, gewerkschaftliche Aktivitäten oder Arbeitsplatzbedingungen negativ beeinflusst werden.

### **Konzessionen**

Eine Konzession ist einem Leasingvertrag sehr ähnlich. Hierbei ist der Konzessionsinhaber zusätzlich neben der Inbetriebnahme und dem Management der Anlagen auch für Investitionen bei infrastrukturellen Erweiterungen verantwortlich. Ein Beispiel für die Vergabe von Konzessionen an private Wasserversorger ist die »Buenos Aires Konzession«, auf die später noch eingegangen wird.

### **Vollständige Privatisierung**

Diese Form der Privatisierung mit dem Verkauf der Anlagen mit allen Rechten und Pflichten wird im Wassersektor eher der Ausnahmefall bleiben. England und Wales geben das weltweit einzige Beispiel für eine vollständige Privatisierung der Wasserversorgung ab. Dieses Beispiel wird im Weiteren noch näher diskutiert werden.

13 Mehr zu den Aufgabenbereichen des Wasserversorgungsunternehmens auf <http://www.globenet.org/preceup/pages/ang/chapitre/capitali/experien/coteivo.htm>

## Umsetzbarkeit von Privatisierungsmaßnahmen

### Die Bedürfnisse der Einkommensschwachen:

#### Wasserpreise und Neuanschlüsse an das Ver- und Entsorgungnetz

Wie oben bereits angesprochen zielt ein wesentliches Argument der Privatisierungsbefürworter auf die Verbesserung der Versorgungslage der einkommensschwachen Bevölkerung ab, obwohl diese wegen notwendiger Neuanschlüsse oder aufgrund ihrer Zahlungsunfähigkeit »ungeliebte Kunden« sind. Damit ihre Versorgung im Rahmen einer Teilprivatisierung nicht völlig vernachlässigt wird, muss der Staat den Wasserversorger vertraglich verpflichten, sie in die Versorgung einzubeziehen und sich nicht nur die »guten« Kunden herauszupicken im Sinne des so genannten *cherry-picking*. So wurde Aguas Argentinas ausdrücklich in der 1993 geschlossenen Konzession dazu verpflichtet, eine bestimmte Zahl von Neuanschlüssen an das Wasser- und Abwasser-Netz durchzuführen (*service expansion plan*).

Die Kostenreduzierung spielt bei der Vergabe der Konzession eine wichtige Rolle. Es wird angenommen, dass die privaten Unternehmen effizienter und kostengünstiger arbeiten und die so eingesparten Kosten an die Nutzer in Form von reduzierten Wasserpreisen weitergeben können. Dies wäre letztlich ein Vorteil für beide Seiten. So werden im Verlauf der Ausschreibung von den Unternehmen Vorschläge zur Preisreduzierung des Wassers vorgebracht. Die Vergabe eines Vertrages richtet sich danach, welche Preisreduzierung die potenziellen Anbieter versprechen.

Aguas Argentinas hat die Konzession der Wasserver- und -entsorgung in Buenos Aires vor allem deshalb erhalten, weil sie eine Reduzierung des Wasserpreises um 26,9 % versprach.<sup>14</sup> Letztlich wurde dieses Versprechen nicht erfüllt; vielmehr mussten die Konsumenten auch nach der Vergabe der Konzession weitere Preiserhöhungen über sich ergehen lassen. 1994 wurden die Wasserpreise um 13,4 % erhöht, 1998 um weitere 4,6 %. Begründet wurden die Erhöhungen von Aguas Argentinas mit der Zahlungsunwilligkeit der armen Haushalte für die

14 Vor der Privatisierung 1991 waren die Wasserpreise um 25 % und ein Jahr später um weitere 29 % erhöht worden; eine Erhöhung, die ausdrücklich darauf ausgerichtet war, viele private Konzessionsbewerber anzulocken.

Neuanschlüsse sowie mit den vielen Schäden der Infrastruktur. In dieser Hinsicht hat sich die in Aussicht gestellte Reduzierung der Wasserpreise als reine Rhetorik erwiesen.

Eine weitere Möglichkeit, die Schere zwischen Arm und Reich zu schließen, sehen die Befürworter der Privatisierung in der Einführung von Preis/Leistungs-Verknüpfungen (*price/service level combination*) bei der kommunalen oder städtischen Wasserversorgung, die in Absprache mit der betroffenen Bevölkerung austariert werden könnte. Der Nutzer kann an der Entscheidung partizipieren, welchen Service er zu zahlen imstande ist und einem seinen ökonomischen Verhältnissen entsprechendem Leistungspaket zustimmen oder gegebenenfalls ablehnen. Mit dem Argument der gescheiterten staatlichen *social tariffs* vor allem in Entwicklungsländern sei die Abstufung besser als eine »Alles-oder-nichts«-Option (Alfaro/Bradburd/Briscoe 1998: 278). Die brasilianische Abwasserentsorgung dient als Beispiel für die Umsetzung einer abgestuften Zahlungsvereinbarung, bei der die Wahlmöglichkeiten der variablen Dienste den Einkommensklassen entsprechen (ebd.).

Neben einer qualitativ und quantitativ abgestuften Versorgung bestehen erweiterte Finanzierungsmodalitäten für einkommensschwache Haushalte in zeitlich bis zu mehreren Jahren ausgedehnten Finanzierungsplänen. Das staatliche chilenische Unternehmen EMOS bot z.B. für die Installation von Wasseranschlüssen in Santiago de Chile eine Auswahl von Rückzahlungsentwürfen an, die auch den Zugang bedürftiger Nutzer zur Trinkwasserversorgung ermöglicht haben (ebd.: 278ff.). Wie bei Preis-Leistungsverknüpfungen wird die finanzielle Belastung für einkommensschwache Haushalte zwar gemildert, eine Reduzierung von Wasserkosten findet jedoch nicht statt. Diese Finanzierungspläne mit normalerweise günstigen Krediten sind vor allem bei den Neuanschlüssen an das Ver- und Entsorgungnetz von großer Wichtigkeit.

In Argentinien bot Aguas Argentinas den anzuschliessenden Haushalten eine monatliche Ratenzahlung zur Tilgung der Anschlusskosten an.<sup>15</sup> Die Raten von 48 US-\$ entsprachen allerdings immer

15 Eine rechtliche Besonderheit in Argentinien ist ein Gesetz, welches besagt, dass ein Haushalt an das Wasser- oder Abwassernetz angeschlossen werden muss, wenn es sich in einer bestimmten Entfernung zur

noch 20 % des monatlichen Einkommens der ärmsten Haushalte, was zu einem Zahlungsrückstand und der Einstellung von Neuanschlüssen führte. Außerdem forderte das Versorgungsunternehmen eine Erhöhung der bei den Vertragsverhandlungen festgesetzten Wasserpreise.

Für die faktische Reduzierung des Wasserpreises der einkommensschwachen Haushalte wird von Privatisierern ein so genanntes *cross-subsidy scheme* basierend auf nicht-linearer Preisgestaltung vorgeschlagen. Der Staat wirkt hier regulierend in die Zahlungsanforderungen der privaten Anbieter ein und subventioniert zahlungsschwache oder zahlungsunfähige Haushalte, indem er durch Zahlungen an die Gemeinde Teile der Wasserrechnungen übernimmt.<sup>16</sup> Den Vorteilen dieser, dem sozialen Wassertarif ähnlichen Zahlungsart, stehen die hohen staatlichen Subventionen gegenüber. Kritiker äußern neben ihren Bedenken bezüglich der Praktikabilität in nicht-urbanen Kommunen auch Befürchtungen in Hinsicht auf die Ressourcenverteilung. Die Preisunterscheidung könnte zu nicht gerade gemeinnützigen und umweltbelastenden Privatinitiativen, der Bestechung von Behörden und so zur Korruption führen, um höhere Wassertarife zu vermeiden (ebd.: 280). Solche Zahlungsmodalitäten erfordern darüber hinaus einen hohen Regulationsaufwand seitens des Staates, der bei einer Fülle im Wettbewerb stehender Privatunternehmen und in Hinblick auf schlecht funktionierende Verwaltungsbehörden nur schwer realisierbar ist.

*Cross-subsidy* kann weiterhin zwischen den Nutzungssektoren vollzogen werden, indem die Industrie über höhere Preise den Trinkwassersektor subventioniert, aber auch zwischen den Haushalten, so dass die einkommensstärkeren Haushalte die einkommensschwächeren über höhere Wasserpreise subventionieren.

Dieser Ansatz wurde in Argentinien angewendet, als deutlich wur-

nächsten Vorrichtung befindet. Die Haushalte können also auch gegen ihren Willen angeschlossen und hinterher zur Zahlung dieses Anschlusses verpflichtet werden (WSP 2001: 3).

- 16 In Santiago de Chile wurden im Auftrag der Regierung Haushaltsumfragen zur sozialen Situation von den Kommunen durchgeführt, um das Maß der notwendigen Subventionen zu ermitteln. Daraus ergab sich eine Subventionsrangfolge zwischen 15 % und 75 % an Übernahmekosten des Staates bezogen auf die Wasserrechnungen der Einzelnen.

de, dass sich die einkommensschwachen Haushalte die Gebühren für die Neuanschlüsse nicht leisten konnten. Nach den Neuverhandlungen wurde eine zweimonatige Gebühr in Höhe von 3 US-\$ für alle Haushalte eingeführt (SUMA: *Universal Service and Environmental Improvement Fee*). 2 US-\$ sollten für die Neuanschlüsse verwendet werden, 1 US-\$ für Investitionen in den Umweltschutz (McDonald/Loftus 2001: 20). Die Einführung dieser Gebühren war in der Mittelschicht sehr unbeliebt, da hier die Wasserrechnung stieg, obwohl weder eine bessere Qualität noch ein besserer Service durch die Preiserhöhung erwartet werden konnte. Durch diese Regelung erhielt Aguas Argentinas regelmäßige Einnahmen, die sogar über den eigentlichen Kosten der Neuanschlüsse lagen (ebd.: 19ff.).

Die Realisierung der gemeinschaftlichen Produktion von Dienstangeboten (*Co-production* oder *Participatory Water Service*) stellt ein weiteres mögliches Betätigungsfeld bei der Liberalisierung des Wassersektors dar. *Co-production* heißt, dass die Bewohner von armen Gemeinden die Arbeitskraft für Bau und Unterhalt der »Zubringer«-Infrastruktur zur Verfügung stellen, während der formale Versorgungsbetrieb – das jeweilige Privatunternehmen – die »Basisstruktur« unterhält und für deren Instandhaltung verantwortlich ist. Im Umland von Buenos Aires profitierten bislang 30.000 Einwohner in 15 Nachbargemeinden von dieser Form der Zusammenarbeit, die sich die Neuanschlüsse sonst nicht hätten leisten können.

Hauptbedenken gegen die *co-production*-Strategien sind die Integration nicht-standardisierter Technologien und infrastruktureller Rahmenbedingungen, die gerade auf dem Land oder innerhalb ärmerer städtischer Gemeinden stark variieren können. Die Verwirklichung von *co-production* macht dort Sinn, wo der technische Standard des Versorgungssystems (z.B. ein autarkes Brunnensystem) dem technischen Know-how der Bevölkerung entspricht. Beispiel für funktionierende Koproduktionen geben unabhängige Versorgungssysteme in ländlichen Gemeinden ab, wo einfache Brunnen- und Pumpsysteme von privaten Consultants gebaut, von der Dorfgemeinschaft aber komplett instand gehalten und verwaltet werden können.

Ein weiterer Ansatz der Bedürfnisbefriedigung der Armen ist die Zusammenarbeit der Gemeinden und des Wasserversorgers mit Nichtregierungsorganisationen (NROs), die einkommensschwache Haushalte vertreten. So haben NROs in Buenos Aires zugunsten eines



Wohnviertels interveniert, welches ursprünglich nicht für einen Anschluss an das Wassernetz vorgesehen war. Die NRO übernahm dann 54 % der Anschlusskosten, womit sie diese subventionierte.

### Regulative Optionen des Staates

Inwieweit die zwischen Regierung und privaten Unternehmen geschlossenen Verträge eingehalten werden und wer die in den Verträgen formulierten Ziele überwacht und letztlich die Preise in der Trinkwasserversorgung mitbestimmt, ist eine Frage der Regulierung von staatlicher Seite. Eine Regulierungsbehörde vertritt den Staat vor dem privaten Wasserversorger und kann ihn – je nach Mandat – nicht nur überwachen, sondern unter Umständen auch Akzente bei der Sektorentwicklung setzen.

Wie stark oder schwach eine solche Regulierungsbehörde ist, hängt von verschiedenen Faktoren ab:

- *Zeit* – zu welchem Zeitpunkt eine Behörde eingerichtet wird, beeinflusst wesentlich ihre Effizienz. So bestehen in manchen Ländern bereits Institutionen, welche die regulativen Funktionen übernehmen können. In vielen Ländern, die gegenwärtig teilprivatisiert werden, besteht die Regulierungsbehörde im Rahmen der Privatisierung und Teilprivatisierung.<sup>17</sup>
- *Zusammensetzung* der Mitarbeiter des Regulators – inwieweit sich politische Interessen bei der Besetzung des Regulators durchsetzen können, hängt von dem
- *Ernennungsverfahren* der Mitglieder der Behörde ab. Wenn vornehmlich Politiker auf den unterschiedlichen administrativen Ebenen ein Mitglied benennen können, ist davon auszugehen, dass eben auch politische Interessen die Mitglieder der Behörde dominieren.

17 So wurde die Regulierungsbehörde ETOSS (*Ente Tripartite des Obras de Servicios de Saneamiento*) in Argentinien erst im Mai 1993 – zeitgleich mit der Vergabe der Konzession – gegründet. In Ghana wurde die PURC (*Public Utilities Regulatory Commission*) zwar schon 1997 gegründet, – die Privatisierung des städtischen Wassersektors erfolgt 2002 – jedoch sind auch vier Jahre ein relativ kurzer Zeitrahmen, um die Behörde mit den notwendigen Verantwortlichkeiten auszustatten.

- Insofern ist der *Entwicklungsstand der Zivilgesellschaft* für die Stärke oder Schwäche einer solchen Behörde von Bedeutung.
- Auch die *Finanzierung* der Behörde ist für die Durchführung der ihr zugewiesenen Aufgaben nicht unerheblich: Es wird einen Unterschied für die getroffenen Entscheidungen machen, insbesondere bei der Frage der Wasserpreise, ob das Gehalt der Mitglieder durch die Wasserrechnungen (also vom Wasserversorger) oder durch den Staat direkt finanziert wird.<sup>18</sup>

Welche *Aufgaben* den Regulierungsbehörden zukommen, wird entweder vertraglich bestimmt oder direkt durch die Regierung zugewiesen. Die PURC in Ghana z.B. prüft Anträge auf Preiserhöhungen der Elektrizitäts- und Wasserversorger sowie deren institutionelle und wirtschaftliche Effizienz. Sie kann so die Preise bestimmen. Welche Aufgabe ihr nach der Privatisierung der städtischen Wasserversorgung zukommen wird und welche Aufgabe ihr bei der Preisregulierung der ländlichen Wasserversorgung zuteil wird, ist bislang völlig unklar.<sup>19</sup> Es wird letztlich auf die Einzelheiten des Rahmenvertrags ankommen, der zwischen der Regierung Ghanas und dem privaten Investor geschlossen werden wird. Dann erst kann auch die tatsächliche Stärke der regulativen Behörde eingeschätzt werden.

Wesentlich detaillierter wurden die Aufgaben der argentinischen Regulierungsbehörde ETOSS beschrieben, welche darin bestehen:

- die Erfüllung der Konzession zu überwachen,
- den 5-Jahres-Investitionsplan zu überwachen,
- die Tarifbestimmungen festzulegen,
- Beschwerden der Konsumenten zu untersuchen.

<sup>18</sup> Die PURC in Ghana wird vom Staat finanziert, ETOSS in Argentinien durch eine 2,6 %ige Erhöhung der Wasserpreise. ETOSS war vornehmlich durch ehemalige Beamte der OSN (öffentlicher Wasserversorger) besetzt, die für diese neue Aufgabe unterqualifiziert waren (Donald 2001: 14).

<sup>19</sup> Die PURC versichert, dass sie auch im Falle der Privatisierung das letzte Wort zur Erhöhung der Tarife haben wird. Der staatliche Wasserversorger, dessen Rolle zukünftig nachgeordnet sein wird, erhebt Anspruch auf die gleiche Entscheidungsgewalt (GNA 2001).

Als ETOSS jedoch diesen Aufgaben bei einer Auseinandersetzung mit Aguas Argentinas nachkommen wollte, konnte sie sich aufgrund mangelnder *politischer Unterstützung* seitens der Regierung nicht durchsetzen. Die argentinische Regierung respektierte die Entscheidungen von ETOSS oftmals nicht. In der offiziellen Begründung hieß es, dass die Mitglieder von ETOSS zu »politisch« seien (WSP 2001: 2f.).<sup>20</sup>

Dieses Beispiel hat gezeigt, dass es eines starken, unabhängigen Regulators bedarf, der die volle staatliche Unterstützung genießt. Ansonsten wird die Rolle dieser, für die Grundversorgung wichtigen Behörde, marginalisiert und sie kann ihre eigentlichen Funktionen nicht mehr wahrnehmen. Die Regulierung der privaten Wasserversorger durch eine unabhängige dritte Instanz ist aber unumgänglich, um die Zielvorgaben in den Verträgen zu überwachen, die Umsetzung zu kontrollieren und das letzte Wort in den wichtigen Themen der Wasserpreise, des Umwelt- und Wasserschutzes und der Wasserqualität zu haben. Nur durch eine starke Regulierungsbehörde kann ein privates wirtschaftliches Monopol über ein solches existenzielles Gut, wie es das Wasser darstellt, gerechtfertigt werden.

Das Instrument der Sanktionierung bei Missachtung der festgelegten Ziele kann wesentlich zur Regulierung beitragen. So wird in Konzessionen normalerweise festgelegt, welche Bußgelder bei Zielverfehlungen zu entrichten sind. In Argentinien kam dieses Regulierungsinstrument deshalb nicht zum Zuge, weil es dem privaten Wasserversorger gelang, alle Bußgelder bei verspäteten Investitionen auszuschließen.

In England wurden im Verlauf des vollständigen Privatisierungsprozesses Ende der achtziger Jahre drei Regulierungsbehörden eingerichtet. Die Behörden, zuständig für die Wasserqualität (DWI), Umweltschutz (EA) und Preisregulierung (OFWAT), wurden in ihrer Position als unabhängig und stark gewertet. Trotzdem verschlechterte sich die Situation der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in den

20 Wahrscheinlicher ist, dass die Entscheidungen der Mitglieder von ETOSS entweder zu lange dauerten oder die Gefahr bestand, dass sie den Forderungen von Aguas Argentinas nach höheren Preisen und anderen wesentlichen Änderungen der ursprünglichen Verträge nicht nachgegeben und dadurch die Privatisierung als solche in Gefahr gebracht hätten (McDonald/Loftus 2001).

ersten Jahren stark, da die privaten Wasserunternehmen hinter ihren Versprechungen weit zurücklagen. Die Regulierungsbehörden deckten zwar die Missstände auf, verhängten jedoch wegen Kompetenzbeschränkungen keine Sanktionen (Lobina 2001: 10ff.). Erst unabhängige und parlamentarische Studien wiesen Ende der neunziger Jahre Defizite in der Preisregulierung, im Umweltschutz und in der Wasserqualität nach. Seitdem werden unter der neuen Labour-Regierung strengere Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserversorgung gestellt. Dies beinhaltet:

- die Einführung von zusätzlicher Besteuerung (*windfall tax*),
- das Auferlegen von strengeren Regulationsmechanismen (wie z.B. Preisobergrenzen),
- die Einführung von Gesetzgebungen, welche die soziale Verantwortung der Unternehmen ins Zentrum stellen, z.B. durch die Ächtung von Anschlussstrennungen (ebd.: 25ff.).

### Umwelt, Gesundheit und Arbeit – das Beispiel England

Die genannten negativen Folgen für die Umwelt durch die Wasserprivatisierung sind in England besonders auffällig – vielleicht, weil die Privatisierung schon vor über 10 Jahren eingeführt wurde.

Gemäß des *Water Act 1988*<sup>21</sup> kamen damals an der Börse neu gehandelte Firmen in den Besitz des gesamten Wassersystems und wurden Eigentümer der RWAs (*running water companies*), 10 staatlichen Unternehmen, die bis dahin die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in zugeteilten Gebieten regelten. Die privaten Unternehmen, zum Teil bereits Tochterfirmen multinationaler Wasserriesen wie SAUR, *Suez Lyonnaise* oder *Vivendi*, unterzeichneten 25-Jahres-Konzessionen für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Nachdem die RWAs kurz darauf 1989 auf dem Aktienmarkt veräußert wurden, konzentrierte sich der Wassersektor auf die privaten Versorgungsunternehmen mit Patentrechten für neue Entwicklungen. Einem möglichen Wettbewerb um das Versorgungsgeschäft wurde damit vorgebeugt – Monopole entstanden.

21 Die Neuformulierung des britischen Wasserrechts basiert auf einer Gesetzesvorlage von 1984, die einer Privatisierung des Wassers Vorzug leistete.

Die Preise sind in den ersten Jahren zwischen 50 und 150 % gestiegen, Anschlüsse wurden gesperrt, Arbeitsplätze abgebaut<sup>22</sup> und der Zustand der Kläranlagen war und ist kritisch, weil nicht genügend Investitionen getätigt wurden. Demgegenüber stiegen die Wasserpreise und die Gewinnmargen der Unternehmen, welche im weltweiten Vergleich nunmehr überproportional hoch sind (ebd.).

Besonders besorgniserregend ist nach dem zehnjährigen Geschäft die Qualität des Wassers. Gemäß eines Berichts der Regulierungsbehörde für Umweltschutz DWI (*Drinking Water Inspectorate*) 1998, lagen die Werte von Nitrit, Eisen, Blei und verschiedenen Pestiziden der Regionen mit privatisierter Wasserversorgung bei 80 % über den erlaubten Richtwerten. Entgegen der Erwartungen und Versprechungen der privaten Träger wurden die umweltbelastenden Vorfälle in den ersten Jahren nicht reduziert. 1997 brach in London die ansteckende Durchfallerkrankung *Cryptosporidiosis* (Crypto) aus. Zwar konnte das verantwortliche Unternehmen *Three Valleys Water* zu Entschädigungszahlungen für betroffene Haushalte verpflichtet werden, allerdings wurde eine weitere Verfolgung des Falles durch die zuständige Behörde nicht aufgegriffen (Lobina 2001: 22ff.). Das nationale Zentrum für Umweltdaten EA (*Environment Agency*) wies zudem nach, dass für eine von fünf vorgefallenen Umweltverschmutzungen die privaten Wasserver- und Abwasserentsorgungsfirmen verantwortlich zu machen seien. Damit stehen diese an erster Stelle beim Betrieb energieaufwendiger Verbrennungsöfen und der Abwasserleitung in die Flüsse.

Am Beispiel Englands lassen sich Argumente ableiten, die gegen eine vollständige Privatisierung sprechen:

- Öffentliche Monopole werden durch private Monopole ersetzt, die vom Staat kaum noch kontrollierbar sind.
- Patentrechte können den Verlust des bisher freien Wissens- und Erfahrungstransfers im Wassersektor verursachen.
- Großinvestoren im Wassersektor sind zumeist Aktiengesellschaften (*Suez Lyonnaise, Vivendi*), die zunehmend unter die Kontrolle von international operierenden Investmentfonds geraten. Durch Share-

22 In England wurden zwischen 1990 und 1999 insgesamt 8.599 Arbeitsplätze abgebaut, was 21,5 % der gesamten Arbeitsplätze im Wassersektor ausmacht (Lobina 2001: 17ff.).

holder-Values sind die Wasser- und Abwasserunternehmen einem rigiden Sparkurs durch effizientes Management, Personalabbau und Vernachlässigung ökologischer Ziele, die meist kostenaufwendig sind, unterworfen.

- Zentralisierung der Kontrolle auf wenige Regulierungsbehörden und Verlust der gemeindlichen Selbstverwaltungsorgane. Die Gemeinden verlieren ihr Mitentscheidungsrecht und werden aus der Verantwortung für ihre Versorgung ausgeschlossen (Verletzung des partizipierenden Grundsatzes).
- *Cherry picking* der privaten Unternehmen, indem generell nur Interesse an der Übernahme lukrativer staatlicher (Ab-)Wasserbetriebe gezeigt wird.

## Einschätzung und Ausblick

In dieser Darstellung wurden die Kernprobleme der Privatisierung und Teilprivatisierung der Wasserversorgung aus der Praxis, insbesondere anhand der Beispiele Englands, Argentiniens und Ghanas aufgezeigt.

In Entwicklungsländern besteht die Gefahr, dass sich die Unternehmen die lukrativen Standorte des Landes heraussuchen (*cherry picking*). Die privaten Unternehmen favorisieren Standorte, in denen bereits Infrastruktur sowie relativ wohlhabende Wassernutzer vorhanden sind. Die einkommensschwachen, bevölkerungsarmen, also zu meist ländlichen Gegenden, werden von dieser Form der Wasserversorgung vielfach abgeschnitten.

Der Staat gibt die Wasserversorgung im städtischen Bereich ganz oder teilweise an private Versorger ab. Wer aber soll sich nun verantwortlich für die ländliche Versorgung zeigen, wenn diese sowohl von den staatlichen Behörden als auch von den privaten Versorgern abgelehnt wird? In Entwicklungsländern sollen die Gemeinden in Zukunft mit finanziellen Eigenanteilen und Eigeninitiative ihre Wasserversorgung selbst verwalten. Ob dieses Konzept aufgeht, zeigt sich erst in einigen Jahren. Jetzt wird bereits die Kritik geäußert, dass die ganz armen Gemeinden aus dieser Form der Verwaltung herausfallen (Mensah 1998). Die mangelnde Wasser- und entsprechend auch Stromversorgung wird dazu beitragen, dass die infrastrukturelle Entwicklung zwischen Land und Stadt, folglich auch die wirtschaftliche

Entwicklung, weiter auseinander klafft, was letztlich zu einer steigenden Landflucht und Migration in die Städte, mit den allgemein bekannten Folgen, führen kann.

Eine weitere Gefahr besteht in der Erhöhung der Wasserpreise. Diese fand nach der Privatisierung in England als auch nach der Teilprivatisierung in Argentinien statt. In dem lateinamerikanischen Land erhöhten sich die Preise, obschon das Unternehmen eine Preissenkung von 26,9 % in Aussicht gestellt hatte. Wenn die Rechnungen nicht gezahlt werden konnten, wurde das Wasser teilweise sogar ganz abgestellt. Erst nach der Einführung des *cross subsidy scheme* (s.o.) senkten sich die Preise für Neuanschlüsse um 74 %. Dies kam den neuangeschlossenen Haushalten und den Unternehmen zugute, die dadurch mehr Wasser verkauften und weniger Investitionen tätigen mussten, da diese ja von den bereits angeschlossenen Haushalten mitgetragen wurden. Die Wasserrechnungen der bereits angeschlossenen Haushalte stiegen jedoch dementsprechend um 3 US-\$ pro Monat.

Inwieweit die Effizienz der Wasserversorgung durch die Privatisierung und Teilprivatisierung gesteigert wird, ist in erster Linie abhängig von der Frage, welche Faktoren in eine Effizienzberechnung einbezogen werden. Sind hier die Reduktion der physischen Leitungsverluste und der Abbau von illegalen Anschlüssen gemeint, so fällt die Antwort für das Fallbeispiel Argentinien positiv aus (WSP 2001: 7ff.).

Im Gegensatz dazu ergeben sich bei der Kosten-Nutzen-Rechnung für das Beispiel England/Wales negative Ergebnisse. Die vollständige Privatisierung führte dort auf allen Ebenen zu schlechten Resultaten, vor allem für die Nutzer. Ein effizienteres Management konnte nur bezüglich der Gewinnmargen der Wasserunternehmen nachgewiesen werden.

Effizienzsteigerung kann, muss aber nicht unbedingt mit weitreichenden Kompetenzen vom privaten Wasserversorger verbunden sein. So hat auch das Konsortium LEKA<sup>23</sup> im Gazastreifen mit einem Managementvertrag im Rahmen eines Treuhandkredits der Weltbank an die palästinensische Autonomiebehörde dazu beigetragen, dass die Wasserversorgung dort verbessert werden konnte.<sup>24</sup> Die nicht abge-

23 Ein Konsortium bestehend aus *Lyonnais des Eaux* und *Khatib and Alami* (Schiffler 2001: 8).

24 Der Vertrag ist Teil eines Weltbankprojekts, das sich auf die Unterstüt-

rechnete Wassermenge wurde hier um 18 % gesenkt – dies ohne Preiserhöhung oder Eingriffe in das Tarifsysteem (Schiffler 2001: 8).

Effizienzsteigerung misst sich auch an der Anzahl der Neuanschlüsse der Wasserver- und -entsorgung, der Qualität des Wassers und an den Auswirkungen auf die Umwelt. Diese Faktoren sind schwieriger in Zahlen zu ermitteln als die Reduktion von Wasserverlusten und werden daher oftmals nicht in eine ökonomische Effizienzrechnung mit einbezogen.

Es ist sicher nicht Aufgabe dieses Beitrags, eine Effizienzrechnung aufzustellen, in welche auch diese Faktoren integriert werden können. Sowohl das Fallbeispiel Argentinien als auch England weisen aber deutlich negative Folgen der Privatisierung und Teilprivatisierung auf. Die Situation verschlechterte sich in beiden Ländern im Vergleich zu der staatlichen Wasserversorgung. Die Konsequenzen der Misswirtschaft fallen über kurz oder lang auf das Unternehmen zurück, das unter die Kritik der Öffentlichkeit gerät. Durch die zeitliche Begrenzung der Verträge kann es aber vorkommen, dass der vom privaten Unternehmen heruntergewirtschaftete Betrieb der Gemeinde übergeben und somit Verantwortung abgetreten wird.

Es ist vermutlich eine Frage der Zeit, ob sich ein Unternehmen eine solche Politik auf Dauer leisten kann. Bei einer Konzession über 30 Jahre Laufzeit sollten sich Investitionen in Kläranlagen rentieren, läuft der Vertrag aber nur über einen kurzen Zeitraum, so müssten die finanziellen Anreize für die Investitionen – oder die Sanktionen bei mangelnden Investitionen – hoch sein. Auf der anderen Seite ist es für den Regulator bei solchen langfristigen Konzessionen schwieriger, einzugreifen und die Inhalte der Konzession den gegebenenfalls veränderten Umständen anzupassen. Es ist zudem nicht immer garantiert, dass die Gewinne, die das Unternehmen erwirtschaftet, auch an die Wassernutzer weitergegeben werden. Um hierfür Sorge zu tragen, müssten mit dem Gewinn des Unternehmens prozentuale Preissenkungen für die Nutzer verbunden werden.

Damit werden sowohl die Frage der Art des Vertrages zwischen

zung der lokalen Gemeinden bei der Ausbesserung der Leitungen und der Verbesserung der Wasserqualität stützt. Die Hauptverantwortung liegt bei den Gemeinden und der palästinensischen Wasserbehörde (PWA). LEKA übernimmt keine weiteren Kompetenzen.



Staat und Wasserunternehmen angesprochen als auch die Aufgabenbereiche der Regulierungsbehörde. Welche vertraglichen Formen für Privatisierungsmaßnahmen angemessen und sinnvoll erscheinen, hängt im Wesentlichen von den infrastrukturellen und verwaltungstechnischen Voraussetzungen in dem jeweiligen Land ab. Dabei können Erfahrungswerte als Bewertungsgrundlage herangezogen werden. In vielen Entwicklungsländern sind die Investitionskosten hoch, gleichzeitig herrschen administrative Lücken vor, die sich negativ auf die Überwachungsinstanzen auswirken. Kurzzeitige Serviceverträge mit marktfreundlicher Ausrichtung erscheinen dann sinnvoll, wenn gleichzeitig bessere Bedingungen für Investitionen geschaffen werden. Voraussetzung für die Verbesserung der Wasserversorgung sind kostenaufwendige und langjährige Kapitalanlagen, deren Zustandekommen nicht allein der Privatwirtschaft überlassen werden dürfen. Entscheidungsträger der Kommunen sollten weiterhin die Hauptverantwortung für ihre Versorgung tragen und damit auch die Hauptanteile bei Vertragsvergaben. Die Sicherung ihres Einflusses, aber auch die Transparenz ihrer Entscheidungen sind Voraussetzungen für einen verbraucher- und umweltfreundlichen Wasserbetrieb. Die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, deren Entscheidungsträger in Entwicklungsländern nur selten ihrer Rechenschaftspflicht gerecht werden, ist unabdingbar.

Wie umfangreich die Aufgabenstellung einer Regulierungsbehörde sein muss, hängt auch von der Größe des beauftragten Unternehmens ab. International agierende Aktiengesellschaften wie *Lyonnais des Eaux*, SAUR, *Vivendi* und jetzt auch RWE<sup>25</sup> sind den Regulierungsbehörden, was die Ausformulierung der Verträge angeht, immer einen Schritt voraus. Gerade in Entwicklungsländern sind die Kräfteverhältnisse zwischen den oben genannten Konsortien und den neugeschaffenen Regulierungsbehörden extrem ungleich verteilt. Diese Unternehmen haben teilweise einen Jahresumsatz von 60 Mrd. Francs, eine Summe, die das Bruttosozialprodukt mancher Entwicklungsländer bei weitem übersteigt.

Die Transparenz der Ausschreibung und regelmäßige Veröffentli-

25 Seit der Übernahme des führenden britischen Wasserversorgers *Thames Water* und *American Water Works* im Jahr 2001 gehören die Rheinischen Elektrizitätswerke zu den drei größten Wasserunternehmen weltweit.

chungen der Fortschritte oder Rückschläge in der Wasserversorgung ist daher ein wichtiges Kontrollinstrument der Öffentlichkeit. Die Unternehmen sind schließlich nicht an weltweit schlechter Werbung interessiert. Kontrollen und Statusberichte der Zielumsetzungen von einflussreichen Dritten (wie der Weltbank) könnten ebenfalls dazu beitragen, die Vertragsbestimmungen umzusetzen.

Allgemein gültige Regeln für eine effiziente PPP können kaum aufgestellt werden, da sich optimale Regelungen von Land zu Land unterscheiden werden und müssen. Einige Punkte sind aber zumindest in unterschiedlichen Ländern als Probleme aufgefallen:

- Im Idealfall sollten mindestens 51 % der Anteile am Versorgungsunternehmen in öffentlicher Hand bzw. bei der Kommune bleiben.
- Es sollten genaue Zielvorgaben hinsichtlich der Neuanschlüsse der Wasserver- und -entsorgung festgelegt werden, nach Möglichkeit auch mit einer Berechnung der zu erwartenden Investitionen, damit eine Situation wie in Argentinien verhindert werden kann.
- Vor Abschluss des Vertrages sollte der öffentliche Zugang aller Dokumente, die Transparenz im Hinblick auf Kosten und Gebühren sowie eine ökologische Berichterstattung des Unternehmens garantiert werden, um Korruption, Bestechung und Misswirtschaft zu vermeiden.
- Gegebenenfalls vertraglich festgelegte finanzielle Anreize bei Erreichung der Ziele haben sich als sinnvoll erwiesen.<sup>26</sup>
- Hohe Sanktionen im Falle einer Nichterreichung der vorgegebenen Ziele müssen vertraglich festgelegt werden und dürfen nicht verhandelbar sein.
- Die Regulierungsbehörde sollte nach Möglichkeit finanziell unabhängig und mit allen Kompetenzen zur Verhängung der Sanktionen als auch zur Neuverhandlung ausgestattet werden. Darüber hinaus ist auch der politische Rückhalt der Behörde durch die Regierung von größter Wichtigkeit.

26 So wurde im Falle des Management-Vertrages in Gaza ein Bonus in Höhe von 750.000 US-\$ vereinbart, wenn die Ziele erreicht würden. Ein unabhängiges norwegisches Unternehmen überprüft die Ziele nach einem ebenfalls vertraglich festgelegten Schema (Schiffler 2001: 8).

- In dem Vertrag müssen die Marginalstandorte mit Zielvorgaben für die Neuanschlüsse detailliert aufgeführt werden.

Staatliche Institutionen oder auch Kommunen sollten demnach die Wasserverteilung maßgeblich mitbestimmen. Auch wenn gegenwärtig ein Trend von der Nationalisierung zur Privatisierung in verschiedenen Sektoren zu beobachten ist, mag sich auch diese Option in Zukunft als schwer realisierbar, ineffizient oder auch als nicht sozial herausstellen. Insofern sollten auch die Investitionen in Reformen des öffentlichen Sektors nicht völlig aufgegeben werden, da ansonsten ein Vakuum der Versorgerinstitutionen entstehen könnte. Eine Kombination aus beiden Optionen mit dem entsprechenden Spielraum für unterschiedliche Regelungen in den verschiedenen Ländern könnte vielversprechend sein.

## Literatur

- Alfaro, Raquel/Bradburd, Ralph/Briscoe, John (1998): »Reforming Former Public Monopolies: The Case of Water Supply«, in: World Bank (Hg.) (2001): Inter-American Development Bank. Beyond Trade offs. Market Reforms and Equitable Growth in Latin America.
- BMZ (1999): Wasser – Konflikte Lösen, Zukunft Gestalten, Bonn: BMZ, S. 58.
- Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz (2001): Blindflug ins aquatische Wunderland, BBU-Wasserrundbriefe 599-602.
- Briscoe, John (1996): Water as an Economic Good: The Idea and What It Means in Practice, World Congress of the International Commission on Irrigation and Drainage, Cairo: World Bank.
- Corporate Watch (2000): Water Privatization – global domination by a few, Magazine Issue 12 (<http://www.corporatewatch.org.uk/magazine/issue12/cw12wl.html>).
- FAO (1998): Sources of International Water Law, Rome: FAO.
- GNA (2001): PURC Unlikely to Grant Utility Companies 300 % Price Hike, Ghanaweb.
- Hall, David (1999): Privatization, Multinationals and Corruption, PSIRU Report Nr. 9909-U-U-Corruption.Doc.

- Hall, David (2001): Contracts, Concessions and Corruption in the Water Sector, UNCHS Habitat Debate (<http://www.unchs.org/unchs/english/hdv6n3/contracts.htm>).
- Lobina, Emanuele (2001): UK Water Privatization – a Briefing, PSIRU.
- McDonald, David A./Loftus, Alex (2001): Lessons from Argentina: The Buenos Aires Water Concession.
- Mensah, K. B. (1998): Restructuring the Delivery of Clean Water to Rural Communities in Ghana: The Institutional and Regulatory Issues, *Water Policy* 1, S. 383-395.
- Yaron, Gil/Rycroft, Nicole (1999): Suez Lyonnaise Des Eaux (Corporate Profile), Polarinstitute 1999, S. 10ff.
- Schiffler, Manuel (2001): »Wasser-Privatisierung. Weder Gefahr noch Allheilmittel«, in: INAMO 27 (Wasserpolitik: Probleme und Perspektiven), S. 7-11.
- Tate, Phil (2001): Public Private Partnership: Water System Privatization, water page.
- WSP (2001): The Buenos Aires Concession, New Delhi, World Bank (Water and Sanitation Programme), S. 1-10.