

Schleichende Privatisierung

Kritik der deutschen und internationalen Entwicklungshilfe im Wassersektor

Thomas Fritz

April 2006

Thomas Fritz
Schleichende Privatisierung

**Kritik der deutschen und internationalen Entwicklungshilfe
im Wassersektor**

FDCL – BLUE 21

Berlin, April 2006

Diese Publikation wurde gefördert durch die Bewegungstiftung.



Impressum

© FDCL, Berlin, April 2006
Forschungs- und Dokumentationszentrum
Chile-Lateinamerika e.V. (FDCL)
Gneisenastr. 2a
10961 Berlin
Tel: 030/693 40 29
Fax: 030/692 65 90
Email: info@fdcl.org
Internet: www.fdcl.org

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| 1. EINFÜHRUNG | 5 |
| 2. PRIVATISIERUNGSSTRATEGIE DER MULTILATERALEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT | 8 |
| 2.1. Trotz Misserfolgen: Die Wasserprivatisierung geht weiter | 8 |
| 2.2. Die neue Konditionalität der Privatisierung | 11 |
| 2.2.1. Ownership und Selektivität | 11 |
| 2.2.2. Die Formierung des Hilfskartells | 12 |
| 2.3. Die Weltbank: Finanzier und Ideologe der Privatisierung | 13 |
| 2.3.1. Die Private Sector Development Strategy | 13 |
| 2.3.2. Output-based Aid | 14 |
| 2.3.3. Exklusive Finanzierung statt explizite Konditionalität | 15 |
| 2.3.4. Die Water Resources Sector Strategy | 16 |
| 2.3.5. Ideologischer Kampf um Finanzierungsbedarf | 16 |
| 2.3.6. Der Mythos von der Mobilisierung privaten Kapitals | 17 |
| 2.3.7. Riskante internationale Finanzierung | 18 |
| 2.3.8. Kostendeckende Tarife: Die Ärmsten schröpfen | 20 |
| 2.4. Harmonisierung der Geberpraktiken: Die Rolle der OECD | 21 |
| 2.4.1. Die Entstaatlichung des Wassersektors | 23 |
| 2.5. Die Globalisierung der Lieferbindung: Multi-Geber-Initiativen | 24 |
| 2.5.1. Public-Private Infrastructure Advisory Facility | 25 |
| 2.5.2. Emerging Africa Infrastructure Fund | 27 |
| 2.5.3. Water and Sanitation Program | 27 |
| 2.5.4. Global Water Partnership | 28 |
| 2.5.5. European Water Initiative und EU Water Facility | 29 |
| 3. PRIVATISIERUNGSSTRATEGIE DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT | 32 |
| 3.1. Die Fusion von Entwicklungshilfe und Wirtschaftsförderung | 32 |
| 3.1.1. Bedeutung der deutschen Entwicklungshilfe im Wassersektor | 32 |
| 3.1.2. Deutsche Interessen am globalen Wassermarkt | 33 |
| 3.1.3. Neoliberales Staatsverständnis des Entwicklungsministeriums | 36 |
| 3.1.4. Das Dogma der „Entwicklungspartnerschaft“ | 36 |

| | |
|---|-----------|
| 3.2. Erfahrungen mit deutschen Public Private Partnerships im Wassersektor | 39 |
| 3.2.1. PPPs: teuer... | 39 |
| 3.2.2. ... und ineffizient | 43 |
| 3.2.3. Armutsorientierung mangelhaft | 44 |
| 3.2.4. Schleichende Privatisierung | 46 |
| 3.2.5. Manufacturing Consent | 49 |
| 3.3. Mit dem Strom schwimmen: Deutsche Ziele in den Entwicklungsbanken | 50 |
| 3.4. Bolivien: Die ‚ehrlichen Makler‘ in Aktion | 52 |
| 3.4.1. Das Gesetz 2029 und die Enteignung der Wasserkomitees | 52 |
| 3.4.2. Rollenkonflikt: Die GTZ als Moderator und Partei | 55 |
| 3.4.3. Der deutsche Plan Bolivia | 56 |
| 3.4.4. Widerstand gegen Aktienmodell | 58 |
| 3.4.5. Aguas del Illimani: Deutschland greift ein | 60 |
| 3.4.6. Entwicklungszusammenarbeit versus Demokratie | 64 |
| 3.5. Weiter auf dem Privatisierungspfad: Empfehlungen der BMZ-Gutachten | 65 |
| 4. DER PRIVATISIERUNG WIDERSTEHEN | 69 |
| 5. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS | 72 |
| 6. LITERATUR | 73 |

1. Einführung

In 27 Ländern leistet die Bundesrepublik Deutschland Entwicklungshilfe im Wassersektor. Diese „Hilfe“ ist Anfang 2005 unter heftigen Beschuss geraten, nachdem die massiven Interventionen Deutschlands bei der gescheiterten Wasserprivatisierung in der bolivianischen Hauptstadt La Paz und ihrer Nachbarstadt El Alto an die Öffentlichkeit drangen. Gegen den Willen der betroffenen Nachbarschaftsräte von El Alto, die für eine Kündigung des Versorgungsvertrags mit dem privaten Konsortium Aguas del Illimani mobilisierten, drängte die Bundesrepublik auf eine fortgesetzte Privatsektorbeteiligung und legte ein in Aussicht gestelltes Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) auf Eis. Die schon seit Jahren schwelenden Konflikte zwischen den privatisierungskritischen Bewegungen Boliviens und vor allem der bundeseigenen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) unterstreichen die Notwendigkeit eines kritischen Blicks auf die entwicklungspolitische Praxis im Wassersektor.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ließ die eigenen Wasserprojekte jüngst verschiedenen Evaluierungen unterziehen, die in eine geplante Neufassung des deutschen Wasserkonzepts einfließen sollen. Zwar enthüllen die Evaluierungen erhebliche Defizite hinsichtlich des selbstgesteckten Ziels der „Armutsbekämpfung“, die formulierten Empfehlungen lassen jedoch keine Abkehr vom Privatisierungspfad erkennen. Stattdessen kristallisiert sich eine modifizierte Strategie schrittweiser Privatisierung heraus: Öffentliche Unternehmen sollen durch Dezentralisierung und Autonomisierung aus der staatlichen Verantwortung herausgebrochen und durch privatwirtschaftliche Managementmethoden für weitere Privatisierungen fit gemacht werden. Kurzfristige Dienstleistungsverträge dienen dem Einstieg in weitreichendere „Public Private Partnerships“. Eingebettet bleibt diese schleichende Privatisierung in Sektorreformen, die ausländischen Investoren immer mehr Geschäftsrisiken abnehmen sollen. Durch verbesserte Geberkoordinierung will man den Druck auf die Empfängerländer erhöhen, um den nötigen „Reformwillen“ zu erzeugen.

Mit diesem Papier legen das Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika (FDCL) und die Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung (BLUE 21) eine Bestandsaufnahme und Kritik der modernisierten Privatisierungsstrategie der deutschen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit im Wassersektor vor. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der deutschen Privatisierungspolitik. Deren Verständnis erfordert jedoch eine Darstellung der wichtigsten Trends der multilateralen Entwicklungshilfe, mit welcher das Papier beginnt.

Trotz des teilweisen Rückzugs einzelner Konzerne aus Entwicklungsländern nimmt die Wasserprivatisierung weltweit weiter zu. Die multilaterale Entwicklungshilfe reagierte auf diesen Teilrückzug mit einer Anpassung ihrer Kreditkonditionalitäten, einer verschärften Selektivität bei der Förderung und einer engeren Abstimmung unter den Gebern. Eine bestimmende Rolle bei der „neuen Konditionalität der Privatisierung“ übernimmt die Weltbank. Ausführlich schildern wir ihre Finanzierungsstrategien und –mythen, da diese von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit nicht nur unterstützt, sondern auch mitformuliert werden. Zu diesen Mythen gehört die Behauptung, der Privatsektor verfüge über besondere Mobilisierungs-

fähigkeit von Kapital sowie exklusive Effizienzvorteile. Ebenso setzen wir uns kritisch mit dem von der Weltbank behaupteten Finanzierungsbedarf zur Erreichung der sogenannten ‚Millennium Development Goals‘ auseinander. Im Wassersektor sehen die Millenniumsziele die Halbierung des Anteils der Menschen ohne Zugang zu Trinkwasser- und Sanitärversorgung bis zum Jahr 2015 vor.

Neben der Weltbank übernimmt die OECD eine wichtige Rolle bei der Geberharmonisierung, die aus Perspektive der Empfängerländer zur Herausbildung eines überaus mächtigen „Hilfskartells“ führt. Die OECD-Strategie läuft dabei auf eine systematische Entstaatlichung des Wassersektors hinaus. Zur international harmonisierten Privatisierungsstrategie gehören schließlich auch die vielen neu gegründeten Multi-Geber-Initiativen. Diese dienen ausschließlich der Finanzierung von Privatsektorbeteiligungen und diesbezüglichen Beratungsleistungen. Wir stellen jene Initiativen vor, an denen die Bundesrepublik beteiligt ist.

Anschließend stellen wir die Privatisierungsstrategie der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf den Prüfstand. Diese Strategie ist Ausdruck der zunehmenden Fusion von Entwicklungshilfe und Wirtschaftsförderung. Das Werben des Entwicklungsministeriums um Partnerschaften mit der Privatwirtschaft und die deutschen Industrieinteressen am globalen Wassermarkt kommen sich hier entgegen. In der beschleunigten Proliferation von Public Private Partnerships schlägt sich daneben das neoliberale Staatsverständnis des Entwicklungsministeriums nieder. Danach habe sich der Staat aus der Versorgungstätigkeit zurückzuziehen und auf Rahmenplanung und Regulierung zu beschränken.

Diese in Industriestaaten geborene Ideologie überträgt das Ministerium umstandslos auf Entwicklungsländer – mit fatalen Folgen. Die empirischen Erfahrungen mit den deutschen Public Private Partnerships im Wassersektor verdeutlichen, dass die Privatisierung überaus teuer und ineffizient gewesen ist. Schlimmer noch: Vom BMZ in Auftrag gegebene Gutachten attestieren den PPPs auch mangelhafte Armutsorientierung. Immer wieder führten die deutschen Wasserprojekte zu Gebührensteigerungen, die gerade für ärmere Haushalte – die vermeintliche Zielgruppe der Entwicklungshilfe – unerschwinglich waren.

Am Beispiel Boliviens schildern wir anschließend ausführlich die Kommerzialisierungspraxis der deutschen Durchführungsorganisationen, und hier vor allem die Rolle von GTZ und KfW. Diese Darstellung verdankt sich den bolivianischen sozialen Bewegungen, die ihre Auseinandersetzungen mit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit systematisch dokumentierten. Das Beispiel Boliviens weist auf Probleme hin, die in offiziellen Gutachten entweder gar nicht oder nur unzureichend thematisiert werden, etwa die mit dem Selbstbild vom „ehrliehen Makler“ kaum zu überdeckende Interessenpolitik staatlicher Entwicklungsagenturen, ihre häufige und keineswegs leere Drohung mit Einstellung von Hilfszahlungen sowie die eine demokratische Entwicklung unterminierende Beeinflussung der Rechtssetzung.

Während die sozialen Bewegungen gerade diese Einflussnahme auf die Rechtssetzung kritisieren, fordern die anschließend analysierten BMZ-Evaluierungen unbeirrt eine weitere Konzentration auf eben dieses institutionelle „Capacity Building“. Demnach soll die politische Willensbildung in den Partnerländern in Richtung einer von Deutschland definierten „guten Wasserpolitik“ einschließlich Privatisierungen gelenkt werden. Ausgeblendet bleibt dabei, dass dieser erzwungene Import der von Gebern diktierten Rechtsnormen die demokratische

Entwicklung unterhöhlt, vor allem wenn diese Normen – wie im deutschen Fall – auf schleichende Durchsetzung transnationaler Kapitalinteressen abzielen.

Diese Politik wird allerdings nicht dadurch aufzuhalten sein, dass soziale Bewegungen der Entwicklungszusammenarbeit zu erneuter Legitimation verhelfen, sondern nur durch grenzüberschreitende Kooperation lokaler Antiprivatisierungsinitiativen, so unser abschließendes Fazit. Erst in diesen sozialen Auseinandersetzungen entstehen die demokratisch-partizipativen Alternativen zur Kommerzialisierung des Wassers.

2. Privatisierungsstrategie der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit

2.1. Trotz Misserfolgen: Die Wasserprivatisierung geht weiter

Im Rahmen der von den Vereinten Nationen ausgerufenen Weltwasserdekade in den 80er Jahren begannen die Weltbank und andere internationale Finanzinstitutionen, verstärkt in Wassertechnologien in Entwicklungsländern zu investieren. Nach nur langsamen Fortschritten schwenkten sie jedoch rasch auf das Ziel einer unmittelbaren Privatisierung von Wasserdienstleistungen um. Seit Ende der 80er Jahre koppelte die Weltbank fast ihre gesamten Wasserkredite an irgendeine Form von Privatisierungsaufgaben, während der öffentliche Sektor, der rund 95% der weltweiten Versorgungsleistungen schultert, weitgehend vernachlässigt wurde. Der Anteil der Privatsektorbeteiligung am Kreditgeschäft der Weltbankgruppe nahm in den 90er Jahren dramatisch zu. Vor allem verlagerte sich ein Großteil des Geschäfts auf die für Privatsektorförderung zuständigen Weltbanktöchter ‚International Finance Corporation‘ IFC und ‚Multilateral Investment Guarantee Agency‘ MIGA. In der Folge nahmen die Privatisierungsaktivitäten im Wassersektor deutlich zu. Von 1990 bis 2002 registrierte die Weltbank weltweit 233 Wasser- und Abwasserprojekte, die in verschiedener Weise private Unternehmen beteiligten. Der Großteil dieser Privatisierungen fand in Lateinamerika (106 Projekte) und Ostasien (73) statt. In Subsahara-Afrika zählte die Weltbank 14, im Mittleren Osten und Nordafrika 7 solcher Projekte (Kirkpatrick et al. 2004: 4).

Seit dem Jahrtausendwechsel jedoch gerieten immer mehr der großen Privatisierungsprojekte in arge wirtschaftliche Schwierigkeiten. Vor allem die für viele Jahre abgeschlossenen Wasserkonzessionen mit transnationalen Konzernen scheiterten immer häufiger. Es kam zu zahlreichen Nachverhandlungen¹, Vertragskündigungen und Gerichtsverfahren und schließlich zu einem Rückzug einiger transnationaler Konzerne aus den risikoreichen Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern. Stattdessen konzentrierten sie sich wieder auf ihre Kernmärkte in Europa oder Nordamerika. So scheiterten u.a. die Privatisierungen in Córdoba und Buenos Aires (Argentinien), Cochabamba und La Paz (Bolivien), Daressalam (Tansania), Maputo (Mosambik), Ho-Chi-Minh-Stadt (Vietnam) und Paraná (Brasilien). Andere Vorhaben wie in Manila (Philippinen) oder Jakarta (Indonesien) blieben von Dauerkrisen gezeichnet.

Anfang 2003 verkündete der weltweit führende französische Wasserkonzern Suez, er werde seine Investitionen in Entwicklungsländern um ein Drittel reduzieren. Nach seinen erfolgreichen Engagements in Manila, Jakarta, Córdoba und La Paz trat Suez zuletzt im September vergangenen Jahres den Rückzug aus seiner Aguas Argentinas-Wasserkonzession in Buenos Ai-

¹ Rund 75% aller Wasserkonzessionen werden vorzeitig neu verhandelt.

res an. Weitere Beispiele sind Veolia, deren Vertrag in Paraná gekündigt wurde, Saur, die sich aus Mosambik zurückzogen, und International Water Limited, die ankündigten, gänzlich das Wassergeschäft aufzugeben. Bekannt wurde diese Firma im Besitz von Bechtel (USA) und Edison (Italien), als sie in einem Volksaufstand im April 2000 aus der bolivianischen Stadt Cochabamba vertrieben wurde. Gründe für diesen teilweisen Rückzug transnationaler Konzerne sind

- a) die politische und wirtschaftliche Instabilität einiger ihrer Märkte,
- b) die Erkenntnis, dass Wasser- und Sanitäranschlüsse für einkommensschwache Haushalte ein wenig lukratives Geschäft sind, und
- c) der Meinungsumschwung in der Bevölkerung, die angesichts steigender Gebühren und mäßiger Qualität vielfach starke Widerstände gegen die Privatisierung entwickelte.

Die Zurückhaltung privater Investoren und der partielle Rückzug einiger Firmen stellten die internationale Gebergemeinschaft und besonders die Weltbank vor große Probleme. Sie mussten eine neue Strategie entwickeln, um die Wasserinfrastrukturen in Entwicklungsländern zu verbessern. Der Strategiewechsel beinhaltet nun aber nicht, wie zu vermuten gewesen wäre, die Unterstützung und Reform der öffentlichen Versorger, sondern eine Reihe von Maßnahmen, die der Privatwirtschaft weiter den Weg ebnen sollen. Regierungen und öffentliche Entwicklungshilfe sollen noch mehr Anreize für private Investitionen schaffen, wie die Übernahme von Kreditgarantien und Wechselkursrisiken, die Finanzierung der Beraterkosten bei internationalen Ausschreibungen und Privatisierungen, die Herstellung eines investitionsförderlichen rechtlichen Umfelds, unabhängige Regulierungsbehörden sowie ergebnisbezogene staatliche Subventionierung der Kundschaft privater Wasserversorger. Obwohl all diese Maßnahmen ausschließlich die öffentliche Hand belasten, lassen sich viele Regierungen auf diese Konzepte ein. Trotz der vielen schlechten Erfahrungen und des Rückzugs einzelner Konzerne nimmt die Wasserprivatisierung in Entwicklungsländern, ebenso wie in Industriestaaten, weiter zu.

Es wäre daher verfehlt, die Zurückhaltung einzelner Investoren als Ende des Privatisierungsprozesses zu interpretieren. Vielmehr treten derzeit andere Vertragsformen stärker in den Vordergrund, vor allem kurzfristigere Verträge anstelle der langfristigen Konzessionen. Die Entwicklung der verschiedenen Vertragsformen ist wichtig, um den potenziellen Beitrag der Privatwirtschaft für die Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele im Wassersektor realistisch einzuschätzen. Es lassen sich im Wesentlichen vier Formen von Privatisierungsverträgen für Wasserdienstleistungen unterscheiden:

- **Dienstleistungsverträge:** Diese kurzfristigen Verträge (bis zu 3 Jahren Laufzeit) übertragen lediglich eng begrenzte Aufgaben wie etwa die Ausstellung von Kundenrechnungen an private Unternehmen. Dieses Outsourcing wird über eine feste Gebühr entgolten.
- **Managementverträge:** Im Rahmen dieser mittelfristigen Verträge (1 bis 10 Jahre) unterstützen private Unternehmen die öffentlichen Versorger bei der Betriebsführung und Instandhaltung. Sie sind für keinerlei Investitionen zuständig und übernehmen auch keine betrieblichen Risiken. Ihre Dienstleistungen werden durch feste Managementgebühren entgolten. Häufig kommen ExpertInnen des privaten Unternehmens für eine begrenzte Zeit bei den öffentlichen Versorgern zum Einsatz. Diese Vertragsform ist weitgehend risikolos für die privaten Unternehmen.

- **Leasingverträge:** Im Rahmen der langfristigen Leasingverträge (8-20 Jahre), die auch unter der französischen Bezeichnung „Affermage“ firmieren, übernehmen Private die Verantwortung für Betriebsführung und Instandhaltung. Sie sind für bestimmte Wartungs- und Instandhaltungsarbeiten eines bestehenden Netzes verantwortlich, jedoch nicht für Erweiterungsinvestitionen (z.B. Neuanschlüsse bisher nicht versorgter Haushalte oder Bau neuer Leitungen und Kläreinrichtungen). Das Entgelt erfolgt durch die Gebühren, wobei Neuinvestitionen von staatlicher Seite zu finanzieren sind. Damit übernehmen die Privaten das operative bzw. Betriebsführungsrisiko, während das Investitionsrisiko bei der öffentlichen Hand verbleibt.
- **Konzessionsverträge:** Bei den langfristigen Konzessionsverträgen (meist 15 bis 30 Jahre, gelegentlich auch noch länger) übernehmen private Firmen die vollständige Verantwortung für Betriebsführung, Wartung/Instandhaltung und Investitionen eines Versorgungsunternehmens. Ihr Entgelt erzielen sie über die Benutzergebühren. Damit entfallen auf die Privaten das Betriebsführungs-, Investitions- und Tarifrisko. Sie sind dabei für sämtliche Investitionen zuständig, einschließlich Netzerweiterungen und Neuanschlüsse zur Trinkwasser- und Sanitärversorgung. Zur Finanzierung dieser Investitionen muss allerdings nicht notwendigerweise das eigene Kapital verwendet werden. Der Konzessionär kann verschiedene Quellen anzapfen: betriebliche Überschüsse, marktübliche oder konzessionäre Kredite, Zuschüsse der Entwicklungsagenturen oder auch selbst Anleihen begeben. Üblicherweise enthalten Konzessionsverträge Investitionsziele, die von den Privaten erreicht werden sollen.

Neben diesen Formen der Service-Übertragung kann es auch zur Veräußerung von Anteilen an öffentlichen Unternehmen bis hin zum vollständigen Verkauf kommen. Eine Privatisierung durch vollständige Vermögensübertragung gab es bisher allerdings nur in England und Wales unter der Thatcher-Regierung. Schließlich findet ein zunehmender Teil privatwirtschaftlicher Aktivitäten im Wassersektor in Form von „Greenfield“-Investitionen statt. Damit ist der Bau von u.a. Wasserspeichern, Staudämmen oder Klärwerken gemeint, denen häufig sogenannte BOT-Verträge (Build-Operate-Transfer) zugrunde liegen. BOT-Projekte betreffen insofern nicht die Versorgungsdienstleistung im engeren Sinn. Indirekt belasten sie aber häufig dennoch die Finanzierung der Wasserversorgung.²

Aufgrund der ernüchternden Privatisierungserfahrungen in manchen Entwicklungsländern verlagert sich derzeit das Interesse von den risikoreicheren langfristigen Konzessionsverträgen auf die kurzfristigeren Dienstleistungs- und Managementverträge. Nach Meinung der ‚Public-Private Infrastructure Advisory Facility‘ PPIAF, einer Multi-Geber-Einrichtung zur Privatisierungsförderung (siehe Kapitel 2.5.1.), liegt dieser Trend im beiderseitigen Interesse von Regierungen und Unternehmen: „Die meisten privaten Infrastruktur-Aktivitäten des letzten Jahrzehnts fanden in der Form langfristiger Konzessionsverträge statt. Heute sind private Investoren aber zurückhaltender mit Investitionen in Ländern, deren politische Risiken als

² Nach dem Prinzip der BOT-Verträge baut eine Firma z.B. ein Klärwerk und wird über 20 bis 30 Jahre von einer Kommune über deren Wasserkäufe bezahlt. Häufige Gründe für das Scheitern dieser Verträge sind überzogene Nachfrageprognosen seitens der Anlagenbauer sowie die unbedingte Zahlungsverpflichtung der öffentlichen Abnehmer. Selbst wenn das Wasser sich als zu teuer oder das Mehrangebot als überflüssig erweist, müssen die Kommunen es abnehmen und bezahlen (ausführlicher dazu: Hall/Lobina 2006: 42f.).

hoch angesehen werden, und Regierungen sind zurückhaltender bei der Unterzeichnung langfristiger Verträge, besonders in politisch sensiblen Sektoren wie Energie und Wasser. Im Ergebnis haben sowohl Regierungen als auch Unternehmen ein stärkeres Interesse an kurzfristigen Management-Verträgen als an langfristigen Konzessionen entwickelt“ (PPIAF 2004: 6).

Dieser Trend betrifft unmittelbar die Millennium-Entwicklungsziele im Wasser- und Sanitärbereich, da private Unternehmen nur bei Konzessionsverträgen in die Erweiterung der Versorgungsnetze investieren müssen. In dem Maße, in dem Private sich aus Konzessionen zurückziehen, müsste die öffentliche Hand vermehrt in Wasser- und Sanitäranschlüsse investieren. Diese Umorientierung findet jedoch nicht statt. Stattdessen fließen immer mehr öffentliche Subventionen in die Beteiligung der Privatwirtschaft, die sich wiederum aus der Expansion der Versorgungsnetze verabschiedet. Staatliche Privatsektorförderung im Wassersektor steht daher im Widerspruch zur propagierten Erreichung der Millenniumsziele.

2.2. Die neue Konditionalität der Privatisierung

Der wesentliche Hebel für die weiter voranschreitende Privatisierung in Entwicklungsländern sind die von den internationalen Gebern verfügbten Auflagen. Privatisierungsanforderungen gehören bereits seit Ende der 80er Jahre zu den zentralen Kreditkonditionalitäten des Internationalen Währungsfonds IWF, der Weltbank und der regionalen Entwicklungsbanken. Sie sind u.a. in den mit dem IWF auszuhandelnden „Letters of Intent“ (LoI) und in den „Country Assistance Strategies“ (CAS) der Weltbank enthalten. Aufgrund der weit geteilten Kritik an ihren Kreditauflagen und den Schwierigkeiten bei der Durchsetzung ihrer Privatisierungsziele unternehmen die multilateralen Finanzinstitutionen seit einigen Jahren Reformen ihrer Konditionalitäten, die deren Zwangscharakter vor einer zunehmend kritischen Öffentlichkeit verbergen sollen und durch eine Reform des offiziellen Diskurses begleitet werden.

2.2.1. Ownership und Selektivität

In der neuen Sprachregelung werden die Kredithilfen von der sogenannten „ownership“ der Sektorreformen in den Empfängerländern abhängig gemacht. Die Öffentlichkeit soll davon überzeugt werden, dass die von den multilateralen Gebern unterstützten Reformen von den Regierungen selbst entwickelt wurden. Die Hilfgemeinschaft reagiere lediglich auf Anfragen, diese intern entwickelten Reformprogramme zu unterstützen. Der Idee nach werden bei vollständiger „country ownership“ einer auf Privatisierung setzenden Wassersektorreform explizite Privatisierungskonditionalitäten seitens der Geber überflüssig.

Diese neuen Formen der Privatisierungskonditionalitäten sind entsprechend schwieriger zu entdecken. Sie verbergen sich in den Finanzierungsinstrumenten der Gebergemeinschaft oder werden durch die diskreteren Formen der Technischen Zusammenarbeit (TZ) und der Beratung durchgesetzt. In Ländern, die weder über die Erfahrungen noch über die Kapazitäten verfügen, um sämtliche möglichen Reformoptionen auszuwerten, führen die Beratungsleistungen der technischen Zusammenarbeit von Weltbank oder GTZ naheliegenderweise dazu,

dass die entwickelten Reformprogramme auf der Linie der Geberinteressen liegen. Die Entwicklungsagenturen beeinflussen mit ihrer Beratung die nationale Politik, ohne notwendigerweise auf den offenen Druck von Kreditkonditionalitäten zurückgreifen zu müssen.

Neben der Politik der „ownership“ kommt es auch zu einer strengeren Selektivität seitens der Geber. Sie behalten sich vor, jene Länder stärker zu fördern, die ihren Vorstellungen „guter Regierungsführung“ entsprechen. Kredithilfen fließen bevorzugt dorthin, wo die politischen Rahmenbedingungen erwarten lassen, dass die verlangten Wassersektorreformen im Sinne der Geber umgesetzt werden. Diese Selektivität vermindert ebenfalls den Zwang, die Kreditvergabe an explizite Privatisierungskonditionen zu koppeln (vgl. CCODP 2005: 6f.).

Besonders deutlich wird die durch „ownership“ und Selektivität erneuerte Privatisierungsstrategie am Beispiel der sogenannten „Armutsbekämpfungsstrategien“. Regierungen, die in den Genuss einer Schuldenerleichterung unter der sogenannten HIPC-Initiative (Highly Indebted Poor Countries) kommen wollen, müssen zunächst eine nationale, möglichst partizipativ erarbeitete Armutsbekämpfungsstrategie vorlegen. Da die diesbezüglichen „Poverty Reduction Strategy Papers“ (PRSP) jedoch von IWF und Weltbank zu genehmigen sind, schreiben die betroffenen Regierungen bevorzugt nieder, was die internationale Gebergemeinde hören will. Entsprechend bleibt die angemahnte gesellschaftliche Partizipation bei der Erstellung dieser Papiere in den meisten Fällen eine Farce. So überrascht es kaum, wenn die britische Nichtregierungsorganisation „World Development Movement“ feststellt, dass in 27 von 43 PRSPs die Privatisierung im Wassersektor gefordert wird (Joy/Hardstaff 2005: 31).

Die im Jahr 2001 verabschiedete Armutsbekämpfungsstrategie Boliviens etwa weist der Privatwirtschaft aufgrund der Finanzierungsengpässe des öffentlichen Sektors „eine wichtige Rolle“ beim Bau und Betrieb von Infrastruktur zu (PRSP Bolivia 2001: 167). Bei den Systemen der Sanitär- und Wasserversorgung soll einerseits Partizipation und Selbsthilfe gefördert werden, andererseits „eine stärkere Privatsektorbeteiligung beim Betrieb dieser Systeme“ (ebd.: 100). Dazu werde ein „rechtliches und wirtschaftliches Umfeld“ geschaffen, das für in- und ausländisches Privatkapital attraktiv ist (ebd.: 194). Letztere Verpflichtung macht deutlich, dass die Kreditkonditionalitäten der internationalen Entwicklungshilfe sich nicht mehr auf einzelne Projekte wie den Bau eines Wasserkraftwerks beschränken. Vielmehr zielen sie systematisch auf Strukturveränderungen ganzer Sektoren ab.

2.2.2. Die Formierung des Hilfskartells

Die PRSPs und andere nationale Entwicklungspläne bieten den internationalen Kreditgebern eine hilfreiche Orientierung zur Selektion von Empfängerländern, die den Vorstellungen „guter Regierungsführung“ genügen. Entsprechen die Schuldnerregierungen den Erwartungen von IWF und Weltbank und verpflichten sich in ihren Armutsbekämpfungsstrategien zu Privatisierung und Liberalisierung, können auf dieser Grundlage die Hilfgelder fließen. Zugleich verweisen die Entwicklungsbanken nun auf die vermeintlich geglückte „ownership“, da sie mit ihren Krediten lediglich die Umsetzung nationaler Strategien unterstützen, weswegen der Vorwurf externer Konditionierung unberechtigt sei. Darüber hinaus dienen PRSPs und andere Entwicklungspläne fortan als willkommener Orientierungspunkt für die gesamte

Gebergemeinde und damit als ein wichtiges Instrument der internationalen Harmonisierung multilateraler und bilateraler Entwicklungshilfe.

Die Geberkoordinierung entlang scheindemokratischer Armutsbekämpfungsstrategien wirkt sich dabei besonders machtvoll aus, wenn sie auf Ebene einzelner Länder erfolgt, was auch immer häufiger geschieht. Orientieren sich sämtliche in einem Land tätigen Entwicklungsorganisationen (Weltbank, regionale Entwicklungsbanken, Europäische Union sowie diverse nationale Organisationen wie GTZ und KfW) an den Privatisierungszielen eines PRSPs und stimmen sich in ihren landesspezifischen Programmen ab, bildet sich ein förmlich lückenloses Hilfskartell. Eine solche vereinigte Hilfsfront auf Länderebene kann noch weit effektiver die gewünschte Privatsektorbeteiligung durchsetzen und öffentlichen Versorgungsalternativen das Wasser abgraben.³

2.3. Die Weltbank: Finanzier und Ideologe der Privatisierung

Mit ihrer 2002 angenommenen „Private Sector Development Strategy“ (PSD) sowie ihrer neuen „Water Resources Sector Strategy“ (WRSS) aus dem Jahr 2004 rückt die für die internationale Entwicklungszusammenarbeit tonangebende Weltbank den Privatsektor in den Mittelpunkt all ihrer Bemühungen. Da die deutsche Entwicklungshilfe nicht nur den durch die Weltbank gesetzten internationalen Normen folgt, sondern diese u.a. im Wassersektor selbst mitgestaltet, skizzieren wir einige Kernelemente dieser Strategien.

2.3.1. Die Private Sector Development Strategy

Die „Private Sector Development Strategy“ PSD zielt auf eine Stärkung der Privatsektorbeteiligung im gesamten Infrastrukturbereich einschließlich der Wasserversorgung ab. Hierzu soll die Rolle jener Zweige der Weltbankgruppe, die schon jetzt exklusiv Privatunternehmen zur Verfügung stehen, weiter gestärkt werden. Dazu gehören die ausschließlich in private Unternehmungen investierende „International Finance Corporation“ IFC sowie die „Multilateral Investment Guarantee Agency“ MIGA, die Investitionsgarantien zur Absicherung gegen politische Risiken bietet – ebenfalls ein exklusiver Service für die Privatwirtschaft. Der Anteil von IFC und MIGA am Gesamtgeschäft der Weltbankgruppe mit Krediten und Garantien nahm in den letzten Jahrzehnten dramatisch zu: Er stieg von 3,3% im Jahr 1980 auf 25% im Jahr 2000 (World Bank 2002: 22). Wie die Weltbank schreibt, hat sich die IFC „zum hauptsächlichen Instrument direkter Hilfe an private Unternehmen entwickelt“ (ebd.). Der Anteil

³ De la Motte und Hall (2004: 7) nennen das Beispiel Mosambiks, wo sich die Geber 2003, ihrer eigenen Macht wohl bewusst, unter dem Namen „G11“ zusammenschlossen. Mit der Weltbank teilten sie ein gemeinsames Set von Konditionalitäten, die sich an der Armutsbekämpfungsstrategie (PRSP) des Landes orientierten. Das PRSP wiederum beinhaltet die Förderung der Privatsektorbeteiligung im Energie- und Wassersektor.

der Privatsektorförderung am Gesamtgeschäft aller Zweige der Weltbankgruppe (IBRD, IDA, IFC, MIGA)⁴ verdoppelte sich zwischen 1995 und 2000 von 16% auf über 30%. Bereits jetzt fließt also knapp ein Drittel der aus Steuermitteln stammenden Weltbankgelder direkt in den Privatsektor – und dies mit steigender Tendenz. Allein im Jahr 2000 belief sich die von der Weltbank direkt an Multis gezahlte Entwicklungshilfe auf über 6 Milliarden \$.

Die „Private Sector Development Strategy“ will diesen Trend noch verstärken. Während die IBRD und die Weltbanktochter IDA (International Development Agency) sich auf Institutionen- und Capacity-Building sowie gezielte Subventionen konzentrieren sollen, finanziert die IFC die Entwicklung, den Bau oder den Kauf von Infrastrukturdienstleistungen durch direkte Konzernhilfen (World Bank 2002: 65f.). Die Verschiebung des Weltbankgeschäfts in Richtung IFC bedeutet, dass die Summe von IBRD- oder IDA-Krediten an Regierungen schrumpft, während die direkten Kredithilfen an die Privatwirtschaft via IFC steigen. Politisch engt sich dadurch der ohnehin schon geringe Einfluss der Empfängerländer auf die Verwendung externer Finanzen noch stärker ein. Die praktische Folge des Anschwellens exklusiv der Wirtschaft vorbehaltener Entwicklungshilfegelder ist, dass nur noch in kommerzielle, und nicht mehr in Non-Profit-Unternehmen investiert wird. Damit fließt Entwicklungshilfe nur noch dort hin, wo der Privatsektor hinreichende Profite realisieren kann. Für den Wassersektor ist daher zu befürchten, dass die Versorgung sich weiterhin auf die wohlhabenderen städtischen Gebiete konzentriert, während die wuchernden Siedlungen am Rande der Städte sowie die ländlichen Gebiete auf der Strecke bleiben.

2.3.2. Output-based Aid

Um diese armutsverschärfende Tendenz zumindest abzumildern, propagiert die Weltbank-Strategie sogenannte „output-based aid“-Projekte (World Bank 2002: 59f.). Der grundlegende Mechanismus ist keineswegs neu, er findet sich in zahlreichen Formen von Public Private Partnerships. „Output-based aid“ (OBA) heißt, dass öffentliche Subventionen nicht bereits als Vorleistung beim Bau von Infrastrukturprojekten (Kraftwerke, Wasserwerke, Krankenhäuser, Straßen etc.) gezahlt werden, sondern erst nachdem bestimmte vertraglich festgelegte Ergebnisse produziert wurden. Staatliche Subventionen fließen erst dann, wenn z.B. Strom oder Wasser zu definierten Tarifen an eine bestimmte Zahl von Haushalten geliefert wird oder das Krankenhaus eine jährlich definierte Zahl von PatientInnen behandelt. Oder der Staat subventioniert die Straßenbenutzungsgebühren, aus denen die Baukosten refinanziert und der private Gewinn abgeschöpft werden.

Nach der neuen Arbeitsteilung innerhalb der Weltbankgruppe käme es IBRD und IDA zu, Kredite zur Finanzierung derartiger Subventionen auszureichen, während die Infrastrukturen durch direkte IFC-Investitionen finanziert würden. Die Weltbank fordert diesbezüglich: „Öffentliche Finanzierungen für ‚output-based aid‘-Projekte sollten ein integraler Bestandteil des Haushalts der Regierung sein“ (ebd.: 62). Internationale Entwicklungshilfe, die in „output-

⁴ Die im Finanzgeschäft tätigen Zweige der Weltbankgruppe umfassen die „International Bank for Reconstruction and Development“ IBRD, die konzessionäre Kredite an Niedrigeinkommensländer ausreichende „International Development Agency“ IDA sowie die IFC und die MIGA.

based aid“ (OBA) fließe, könne dann für gezielte Subventionen an bedürftige Verbraucher verwandt werden, die beispielsweise durch Gebührensteigerungen betroffen sind. Grundsätzlich solle OBA nur an Verbraucher, nicht an die Versorger gezahlt werden.

Das Konzept der „output-based aid“, das mittlerweile durchgängig in Dokumenten der Industrielobbyisten und der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit propagiert wird, bedeutet im Kern eine Sozialisierung privater Geschäftsrisiken. Die aus Steuermitteln finanzierte Risikominimierung greift genau an dem schwierigsten Punkt für private Versorger ein, nämlich den regelmäßigen, möglichst kostendeckenden und einen Gewinn garantierenden Einnahmen aus dem Versorgungsgeschäft. Transnationale Dienstleistungskonzerne, die in Entwicklungsländern investieren, versuchen auf verschiedene Weise diese Einnahmen abzusichern: Um das Risiko einer Währungsabwertung zu umgehen, behalten sie es sich vor, ihre Energie- oder Wassergebühren an stabile Währungen wie den Dollar zu koppeln. Wertet die Währung des betreffenden Landes ab, wird die Währungsdifferenz entweder durch höhere Gebühren oder durch staatliche Zuschüsse oder durch einen Mix aus beidem ausgeglichen.

Um das Risiko einer zu niedrigen Nachfrage abzufedern, lassen sich Versorgungsunternehmen Mindestabnahmemengen garantieren. Auch hier sind Einnahmedefizite bei zu niedriger Nachfrage durch öffentliche Mittel auszugleichen. Derartige Vereinbarungen fixer Produktionsmengen haben den perversen Effekt der Subventionierung von Ineffizienz und Überproduktion. Nicht zuletzt gelingt es transnationalen Konzernen immer wieder, fixe Gewinne oder Profitmargen in Management- und Konzessionsverträgen garantieren zu lassen. So erfreute sich beispielsweise Aguas del Illimani, das von Suez angeführte Konsortium in La Paz, an einer garantierten Rendite von 13%. In Cochabamba durfte das Konsortium Aguas del Tunari mit einer Profitmarge von 16 bis 18% rechnen.

Wie die Erfahrungen aus zahlreichen gescheiterten Privatisierungen zeigen, können viele Regierungen diesen Verpflichtungen nicht dauerhaft nachkommen, etwa im Fall von Wirtschaftskrisen. Output-based aid der internationalen Gebergemeinschaft greift genau hier ein. Durch Subventionierung der Zahlungsfähigkeit der Verbraucher sollen die Einnahmen und Gewinne der Versorger sichergestellt werden. Unverblümt heißt es in der „Private Sector Development“-Strategie: „Generell bieten output-orientierte Finanzierungen Entwicklungsinstitutionen ein gutes Instrument, um private Beteiligung bei der Erbringung von Dienstleistungen zu unterstützen.“ (World Bank 2002: 62).

2.3.3. Exklusive Finanzierung statt explizite Konditionalität

Mithin kommen zu den direkten Hilfen an transnationale Konzerne, die bereits jetzt ein Drittel des Weltbankgeschäfts ausmachen, auch noch all die indirekten Subventionen hinzu, die in Form von „output-based aid“ und ähnlichen Modellen bereits jetzt fließen und in Zukunft noch üppiger ausfallen sollen. In dem Maße, in dem Entwicklungshilfemittel nur noch für Projekte unter Beteiligung privater Konzerne zur Verfügung stehen, sinken die Möglichkeiten, Finanzierung für öffentliche oder andere soziale Unternehmensformen zu erhalten. Dies hat einen für die Privatisierer angenehmen Nebeneffekt: Je weniger Geld für öffentliche Lö-

sungen verfügbar ist, umso geringer ist die Notwendigkeit, explizite Privatisierungskonditionen bei der Kreditvergabe zur Auflage zu machen.

So argumentiert z.B. die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, man sei nicht auf die Eigentumsform der Versorger festgelegt, denn die Privatisierung sei lediglich eine Option (siehe Kapitel 3.2.4.). Diese scheinbare Neutralität wird jedoch dadurch konterkariert, dass die deutsche Entwicklungshilfe zunehmend auf Public Private Partnerships setzt und damit die Mittel für Non-Profit-Lösungen austrocknet.

2.3.4. Die Water Resources Sector Strategy

Mit ihrer neuen „Water Resources Sector Strategy“ (WRSS) legte die Weltbank schließlich eine wasserspezifische Ausformulierung der „Private Sector Development Strategy“ vor. Obwohl die Bank einräumen muss, dass lediglich 5% der weltweiten Wasserdienstleistungen kommerziell erbracht werden, liegt der Schwerpunkt der neuen Wasserstrategie unbeirrt auf weiteren Privatsektorbeteiligungen. Die von der Weltbank präsentierten Maßnahmen stehen in einem eklatanten Missverhältnis zu den realen Kapazitäten kommerzieller Wasserfirmen, zur Lösung der weltweiten Versorgungsprobleme beizutragen. Damit umschifft die Weltbank systematisch die drängende Frage, wie der öffentliche Sektor, der auch in Zukunft 95% der weltweiten Wasser- und Sanitärversorgung schultern muss, reformiert und unterstützt werden könnte. Stattdessen leitet sie von einem fragwürdigen zusätzlichen Finanzierungsbedarf von jährlich 110 Mrd. \$ – diese Summe sei nötig, um bis 2025 weltweite „Wassersicherheit“ zu erreichen – die Notwendigkeit einer verstärkten Mobilisierung von internationalem Privatkapital ab (World Bank 2004: 43).

Internationales Privatkapital fließe aber nur, wenn es zu engeren „public-private partnerships“ komme. Diese „öffentlich-privaten Partnerschaften“ umfassen die Herstellung eines investorenfreundlichen rechtlichen und regulativen Umfelds mit effizienten Institutionen, die öffentliche Unterstützung des Privatsektors bei Wechselkursrisiken, die Mischung öffentlicher und privater Gelder, um die Kapitalkosten zu senken, und nicht zuletzt „output based aid“-Projekte, die das Investitionsrisiko durch staatliche Subventionierung der Gebühreneinnahmen mindern. Besorgniserregend und erhellend zugleich ist die Ankündigung der Weltbank, sie werde wieder verstärkt in kontroverse Infrastrukturprojekte investieren – neben der Privatisierung der städtischen Wasserversorgung vor allem in Staudämme und großflächige Bewässerungs- und Kanalsysteme. Um sich als verlässlicher Partner der Investoren zu empfehlen, wolle die Bank nicht länger als „risikoscheu“ wahrgenommen werden, sondern kontroverse „high-reward-high-risk water infrastructure“ finanzieren (ebd.: 47).

2.3.5. Ideologischer Kampf um Finanzierungsbedarf

Es ist gerade dieser Weltbankfokus auf Privatsektorbeteiligung und kapitalintensive Mega-projekte, der zu dem enorm hohen angeblichen Finanzierungsbedarf von zusätzlich 110 Mrd. \$ pro Jahr führt. Gegenwärtig werden in Entwicklungsländern rund 70 Mrd. \$ für Trinkwas-

ser- und Sanitärversorgung, Wasserkraft und Bewässerung ausgegeben. Jedoch schwanken die international verbreiteten Schätzungen über den zusätzlich notwendigen Finanzierungsbedarf ganz erheblich. So schreibt der internationale „Water Supply and Sanitation Collaborative Council“ WSSCC, dass allein die Schätzungen zur Erreichung der sogenannten „Millennium Development Goals“ im Wasser- und Sanitärbereich von 10 Mrd. \$ bis zu 100 Mrd. \$ zusätzlicher Investitionen reichen (WSSCC 2004: 10).

Dabei ist die Vermutung nicht unbegründet, dass private Profitmotive gerade bei jenen Schätzungen eine Rolle spielen, die einen besonders hohen Finanzbedarf behaupten. Laut WSSCC geht die Schätzung von zusätzlich 100 Mrd. \$ von einem hohen Service- und Technologieniveau aus, „das auf mittlere und höhere Einkommen fokussiert“ ist. Werden hingegen dezentrale, lokal angepasste und demokratisch kontrollierte Versorgungsstrukturen zu Grunde gelegt, sinken die Kosten beträchtlich – aber eben auch die Profitmöglichkeiten. In seiner „Vision 21“ schreibt der WSSCC, „(...) wenn die Entscheidungsprozesse nah an die Gemeinschaften verlagert werden, lassen sich die Kosten für Wasser-, Sanitär- und Hygienedienstleistungen signifikant reduzieren. Dies würde zu weit niedrigeren Zahlen führen als bisher angenommen“ (WSSCC o.J.). Der Council selbst veranschlagt, dass zwischen 9 und 10 Mrd. \$ zusätzlicher Investitionen pro Jahr nötig seien. In einer zivilisierten Welt wäre es kein Problem, diese Summen aufzubringen.

Aber nicht nur die Rede vom hohen Investitionsbedarf ist interessengeleitet, sondern auch das gebetsmühlenartig wiederholte Argument, öffentliche Finanzierung reiche nicht aus für die Bewältigung der Versorgungsprobleme, weswegen Privatsektorbeteiligung und externes Kapital unverzichtbar sei. So behauptet die neue Wasserstrategie, „die erforderliche Infrastruktur kann nicht mit öffentlicher Finanzierung allein gebaut werden, der Privatsektor hat eine wichtige komplementäre Rolle zu spielen“ (World Bank 2004: 43). Dies sei besonders relevant für Länder, „die keine Möglichkeiten haben, Finanzierungen aus inländischen öffentlichen oder privaten Quellen zu erhalten“ (ebd.: 44). Damit transportiert die Weltbank zweierlei problematische Annahmen: Zum einen unterstellt sie, der Privatsektor verfüge über besondere Möglichkeiten zur Mobilisierung von Kapital, zum anderen stellt sie den Rückgriff auf ausländische Finanzierung als unausweichlich dar. Beides ist zu hinterfragen.

2.3.6. Der Mythos von der Mobilisierung privaten Kapitals

Die Behauptung von der Unverzichtbarkeit des Privatsektors ist schon angesichts des überwältigenden Anteils von rund 95% öffentlicher Wasserversorgung irreführend. Grundsätzlich haben öffentliche und private Unternehmen Zugang zu den gleichen Finanzierungsquellen, seien dies staatliche Geber, private Banken, Entwicklungsbanken oder Investmentgesellschaften. Beide müssen den Nachweis erbringen, dass ihre Investitionen einen Ertrag erbringen, der die Rückzahlbarkeit des Kredits ermöglicht. Öffentliche Unternehmen verfügen dabei häufig über günstigere Kreditkonditionen, da ihnen aufgrund staatlicher Rückendeckung ein geringeres Ausfallrisiko attestiert wird. Entsprechend sind öffentliche Finanzierungen billiger als die komplexen Finanzierungsinstrumente der Privatwirtschaft. Die Rede von den unzulänglichen öffentlichen Mitteln dient insofern dazu, den Markt für die teuren Finanzprodukte der Investmentgesellschaften und Banken zu vergrößern. Die von den Privatisierern

verlangte Mischung öffentlicher und privater Gelder kommt ebenfalls vor allem dem Privatsektor zugute, weil sie die Kapitalkosten im Vergleich zu rein marktförmig verzinsten Krediten deutlich senken kann.

Staatliche Unterstützung bei der Mittelbeschaffung privater Unternehmen findet aber noch in weiteren Formen statt. Schließen transnationale Konzerne Privatisierungsverträge, die einen staatlichen Verlustausgleich oder eine staatliche Gewinngarantie beinhalten, signalisieren sie zugleich ihren Kreditgebern eine hohe Wahrscheinlichkeit der Rückzahlbarkeit. Nicht zuletzt erzeugen Weltbank und regionale Entwicklungsbanken selbst den Eindruck einer besonderen Mobilisierungsfähigkeit finanzieller Ressourcen durch private Unternehmen, wenn sie ihre Kredite an Privatisierungsaufgaben knüpfen und den Konzernen immer mehr direkte Hilfen zur Verfügung stellen. Erfüllen die Empfängerländer die Weltbankauflagen und beteiligen den Privatsektor, fließen mitunter beträchtliche Summen – eine sich selbst erfüllende Prophezeiung. Die vermeintlich private Mittelbeschaffung für Infrastrukturinvestitionen greift de facto immer wieder auf die öffentliche Hand zurück (Bayliss et al. 2001: 6).

Entsprechend schätzen Hall und Lobina (2006: 37f.), dass in Subsahara-Afrika, Süd- und Ostasien in den letzten 15 Jahren bestenfalls 600.000 neue Wasseranschlüsse aufgrund von privaten Investitionen realisiert wurden. Hiervon seien aber die zahlreichen Haushalte wieder abzuziehen, bei denen die Wasserlieferungen wegen unbezahlter Rechnungen wieder eingestellt wurden. Allein in der südafrikanischen Stadt Nelspruit schnitt der britische Konzern Biwater Tausende von Haushalten von der Wasserversorgung ab. Ebenso seien all die Investitionen abzuziehen, bei denen die privaten Betreiber auf das Sparvermögen in den Gastländern zurückgriffen. So legte Suez Anleihen in Indonesien auf, um die ausländischen Kredite für seine Konzession in Jakarta zurückzuzahlen. Werden dann noch die internationale Entwicklungshilfe berücksichtigt, seien bestenfalls 250.000 Anschlüsse durch Gelder der Anteilseigner aus dem Norden realisiert worden.

Daneben führten die unrealistischen Annahmen über die Mobilisierungsfähigkeit privaten Kapitals zu einem drastischen Einbruch der Infrastrukturinvestitionen seitens der öffentlichen Hand und internationaler Geber. Viele Länder senkten ihre Wasserinvestitionen in der Erwartung, der Privatsektor würde diese Lücken schließen. Auch die Weltbank kürzte ihre Kreditlinien im Infrastrukturbereich zwischen 1993 und 2002 um rund die Hälfte, von 9,5 Mrd. \$ auf 4,8 Mrd. \$. Entgegen all den optimistischen Prognosen schrumpften jedoch auch die privaten Investitionen im gesamten Infrastrukturbereich einschließlich Wasser zwischen 1997 und 2002 um 50%. Hall und Lobina (2006: 50) ziehen das ernüchternde Fazit, dass der Nettobeitrag von 15 Jahren Privatisierung eine drastische Reduktion der verfügbaren Mittel für Wasserinvestitionen in Entwicklungsländern ist.

2.3.7. Riskante internationale Finanzierung

Die von der Weltbank geforderte Verwendung internationaler Gelder ist zudem ein riskanter Weg der Wasserfinanzierung. Er sollte unter den gegebenen Bedingungen stattdessen so weit wie möglich vermieden und perspektivisch durch nationale Finanzierung ersetzt werden.

Investitionsmittel lassen sich grundsätzlich auf folgende Weise beschaffen:

- a) Das Wasserunternehmen produziert reinvestierbare Überschüsse;
- b) staatliche oder private Einrichtungen (z.B. Regierungen, nationale Fonds, internationale Entwicklungsagenturen, Hilfswerke) gewähren nicht-rückzahlbare Zuschüsse;
- c) das Geld wird bei in- oder ausländischen Privatbanken, Investoren oder Entwicklungsbanken geliehen; oder
- d) die Mittelbeschaffung erfolgt durch Begebung nationaler oder internationaler Anleihen.

Ein Rückgriff allein auf betriebliche Überschüsse ist allerdings nur begrenzt möglich, da Wasserver- und Abwasserentsorgungssysteme äußerst kapitalintensiv sind und eine Finanzierung aller notwendigen Investitionen aus betrieblichen Überschüssen sehr hohe Gewinne bzw. sehr hohe Gebühren verlangen würde. Daher bleiben externe Finanzierungen meist unverzichtbar.

Die Höhe der Mittel, die dafür national mobilisiert werden kann, schwankt zwar von Land zu Land; grundsätzlich ist inländische Mittelbeschaffung jedoch auch in Niedrigeinkommensländern möglich, sei es über lokale Kapitalmärkte, in die inländische Ersparnisse fließen, oder über nationale Entwicklungsfonds und -banken. Dies bestätigen mittlerweile auch einzelne Mitarbeiter von Entwicklungsbanken wie Bernd Schönewald, Ökonom der Kreditanstalt für Wiederaufbau KfW: „Die nationalen Finanzsektoren sind oft liquide“. Zur Erreichung der Millenniumsziele müssen seiner Ansicht nach „in erster Linie die Aufwendungen v.a. aus nationalen Finanzierungsquellen (...) deutlich erhöht werden“ (Schönewald 2005: 69ff.).

Nationale Finanzierung bietet wichtige Vorteile. Zum einen entfällt das Risiko einer Währungsabwertung: Das Geld wird in lokaler Währung geliehen und zurückgezahlt, wobei die nötigen Einnahmen durch die ebenfalls in lokaler Währung erhobenen Steuern oder Gebühren erzielt werden können. Zum anderen kann nationale Finanzierung günstiger ausfallen als internationale. Gerade für Entwicklungsländer greift bei internationaler Kreditfinanzierung ein Teufelskreis: je ärmer das Land, umso höher die Risiken, umso höher die Kapitalkosten und umso höher letztlich auch die Tarife, die von privaten Versorgern erhoben werden.

Schließlich müssen sich die Kreditnehmer bei nationaler Finanzierung nicht den Privatisierungskonditionalitäten der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit und der multilateralen Finanzinstitutionen unterwerfen. Diese Konditionalitäten sind im Übrigen besonders wirkungsvoll bei den nicht-rückzahlbaren Zuschüssen der bilateralen technischen Zusammenarbeit (TZ), wie der GTZ-Geschäftsführer Wolfgang Schmitt freimütig einräumt: „Im Unterschied zur multilateralen Entwicklungszusammenarbeit internationaler Organisationen (z.B. *technical assistance* der Entwicklungsbanken) verfügt die bilaterale TZ über dezidierte Gestaltungsmacht aufgrund ihrer Vergabe als Zuschuss in Form von Direktleistung“ (Schmitt 2005: 108).

Bevor nach internationalen Finanzquellen Ausschau gehalten wird, sollte insofern erst definiert werden, inwieweit lokale Finanzierung möglich ist. Hierfür bedarf es gründlicher Abschätzungen des Investitionsbedarfs, die sich vor allem an sozialen Kriterien orientieren sollten. Ferner muss die Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs vor Ort und transparent erfolgen. Sie darf nicht den internationalen Entwicklungsbanken, Unternehmen und Beratungsfirmen überlassen werden. Diese haben – wie gesehen – ein Interesse an möglichst hohen Schätzungen vermeintlich notwendiger Investitionen, die sich bevorzugt an den technischen Lösungskapazitäten multinationaler Firmen und nicht an lokalen Bedarfen orientieren.

Zudem sind bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit aufgrund ihrer ideologischen Privatisierungsfixierung nicht vertrauenswürdig. So scheut sich die Weltbank nicht, dem Privatsektor exklusive Reformfähigkeiten zuzusprechen. In ihrer Wassersektorstrategie heißt es: „Verbessertes Wasserressourcenmanagement findet nur statt, wenn gestärkte Akteure Anreize zu Veränderungen erfahren“ (World Bank 2004: 45). Die Konsultationen der Bank hätten ergeben, dass „die Einbindung des Privatsektors (als Betreiber der städtischen Wasserversorgung oder eines Wasserkraftwerks) einen mächtigen Anreiz zum Wandel bietet“ (ebd.). Systematisch ignoriert die Bank jedoch die Fülle von Beispielen öffentlicher Unternehmen und Kooperativen, die sich selbst – mitunter durch gesellschaftlichen Druck von außen – in effiziente, transparente und sozial verantwortliche Betriebe transformierten. Auch die zahlreichen Ansätze nicht-kommerzieller Partnerschaften zwischen öffentlichen Unternehmen zum Zweck des Technologie-Transfers und der Weiterbildung werden schlicht unterschlagen (vgl. TNI/CEO 2004).

2.3.8. Kostendeckende Tarife: Die Ärmsten schröpfen

Die von der Weltbank behauptete Unverzichtbarkeit des Privatsektors zwingt sie dazu, unverändert an dem Ziel kostendeckender Tarife festzuhalten, sodass auch die Ärmsten für die Profite der Investoren berappen müssen, wenn sie dazu überhaupt in der Lage sind. Die Weltbank plädiert dazu für die phasenweise Einführung kostendeckender Wasserpreise. In der ersten Phase eines Privatisierungsprojekts wird ein großer Teil der Kosten von den internationalen Gebern finanziert, was Verbesserungen der Versorgung erlaubt. Dadurch erhofft man sich, die Zahlungsbereitschaft der Kundschaft zu erhöhen, sodass die Gebühren sukzessive bis zur Vollkostendeckung angehoben werden können (World Bank 2004: 25).

Auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit betrachtet das Ziel der Vollkostendeckung als wesentliche Komponente ihrer Wasserprojekte. Diese müssen nachweisen, welchen Beitrag sie zur Vollkostendeckung leisten, d.h. zur Begleichung von Betriebskosten und sämtlichen Neu-, Ersatz- und Instandhaltungsinvestitionen. Dieser Beitrag könne auch schrittweise sowie indirekt durch Effizienzsteigerungen erfolgen (vgl. KfW 2005; Kaiser/Rothenberger 2004: 38f.). In den Empfehlungen des DIE (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) für eine neue Sektorstrategie heißt es ferner: „Kostenbeteiligung am Wasserverbrauch ist auch bei den ärmsten Bevölkerungsgruppen wichtig, damit Verschwendung nicht gefördert wird“ (Horlemann/Neubert 2005: 48). Allerdings bräuchten diese Gruppen Unterstützung bei der Überwindung der „Anschlusschürde“ (ebd.).

Der Königsweg zur Kostendeckung liegt laut Wassersektorstrategie der Weltbank darin, einen institutionellen Rahmen zu schaffen, der dafür sorgt, dass die Versorger ihren Kunden gegenüber verantwortlich sind und effizient wirtschaften: „Wenn dies geschieht, und wenn die Nutzer sehen, dass ihre Beiträge zur Verbesserung der Dienstleistungsquantität und –qualität verwendet werden, können und werden sie zahlen“ (World Bank 2004: 25). Eine Begründung für diese realitätsfremde Aussage liefert die Weltbank allerdings nicht. Es ist schleierhaft, warum die benachteiligten Bevölkerungsgruppen plötzlich zahlungsfähig und –willig sein sollen, nur weil ein Versorger effizient wirtschaftet. Weder ändert sich dadurch ihre prekäre

Einkommenssituation, noch haben sie den geringsten Grund zu akzeptieren, dass mit Wasserversorgung überhaupt private Gewinne gemacht werden.

Das vielstimmige Lamento der Entwicklungsagenturen über die mangelnde Zahlungsbereitschaft unterschlägt, dass in den letzten Jahren für eine Vielzahl staatlicher Leistungen, die zuvor als frei zugänglich galten, Gebühren eingeführt wurden, sei es im Bildungs- und Gesundheitswesen, in der Energieversorgung, dem Wegebau oder auch für die Straßenbenutzung. Der entwicklungspolitische Gutachter Frank Bliss schlussfolgert: „Vor dem Hintergrund der Gebühreneinführung für nahezu alle staatlichen Leistungen innerhalb von wenigen Jahren verliert im übrigen die Annahme, dass auch Arme fünf Prozent ihres Einkommens für Wasser ausgeben können, jeden realistischen Hintergrund“ (Bliss 2005). Viele Menschen müssen sich schlicht entscheiden, ob sie ihre knappen Mittel für eine Wasserrechnung, für das Schulgeld, für Behandlungskosten oder für eine bessere Ernährung verwenden.

Hinzu kommt, dass in den meisten Ländern soziale Ausgleichssysteme fehlen. Selbst dort, wo es Sozialtarife oder Quersubventionierungen innerhalb der Wasserversorger gibt, sind diese Mechanismen oftmals unzureichend. Die auch von internationalen Gebern häufig propagierten progressiv steigenden „Blocktarife“, die beispielsweise für die ersten 50 Liter Wasser am Tag eine geringere Gebühr verlangen, welche dann mit zunehmenden Verbrauch steigt, kommen nicht in erster Linie Geringverdienern, sondern Niedrigverbrauchern zugute. Ein reicher Single-Haushalt profitiert mehr als eine arme Großfamilie.

Nicht zuletzt trägt die Forderung kostendeckender Tarife dazu bei, den Staat aus der Verantwortung für die Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung mit Basisdiensten für die gesamte Bevölkerung zu entlassen. Stattdessen liegt die praktische Verantwortung nun in Händen der Verbraucher, die ihre individuelle Zahlungsfähigkeit sicherstellen müssen, um in den Genuss der Wasserversorgung zu kommen.

Eine Subventionierung der ärmsten Verbraucher durch „output based aid“-Projekte der internationalen Entwicklungshilfe wäre keine überzeugende Alternative: Sie würde die Betroffenen den schwankenden, vom politischen Goodwill der Geber abhängigen Finanzflüssen ausliefern und bliebe durch die Kopplung an Privatsektorbeteiligungen letztlich eine Quersubventionierung privater Profite. Gerade die Volatilität der internationalen Entwicklungshilfe ist ein nicht zu unterschätzender restringierender Faktor. Kredite werden stets in Tranchen ausbezahlt, die bei Missfallen über die Partner in den Empfängerländern jederzeit zurückgehalten werden können, was auch regelmäßig geschieht. Zudem sind die Entwicklungshilfemittel für den Wassersektor seit Mitte der 90er Jahre rückläufig. Dies gilt auch für die Bundesrepublik, wo sie um 25% sanken (vgl. Kapitel 3.1.1.).

2.4. Harmonisierung der Geberpraktiken: Die Rolle der OECD

Eine der bedeutendsten aktuellen Entwicklungen im internationalen Hilfsgewerbe besteht in der zunehmenden Kooperation zwischen den Geberländern und internationalen Organisationen wie Weltbank, Internationalem Währungsfonds IWF und den regionalen Entwicklungs-

banken (u.a. Interamerikanische Entwicklungsbank IDB, Afrikanische Entwicklungsbank AfDB, Asiatische Entwicklungsbank AsDB). Die bilaterale Entwicklungshilfe der Bundesrepublik und anderer Geberländer wird zunehmend über multilaterale Mechanismen kanalisiert und durch international abgestimmte Politiken gesteuert, die die Gewährung von Hilfe stets an eine Privatsektorbeteiligung koppeln.⁵ Als wichtige Orientierungspunkte für die Geber dienen dabei die „Country Assistance Strategies“ (CAS) der Weltbank sowie die von IWF und Weltbank abzusegnenden Armutsbekämpfungsstrategien (PRSPs). Die Bundesrepublik trägt diese international harmonisierten Privatisierungsbestrebungen nicht nur mit, sondern ist aktiv an der Ausgestaltung dieser Politik beteiligt.

Eine sehr wichtige Rolle bei der internationalen Harmonisierung der Geberpraktiken spielt daneben die OECD, der Club der 30 fortgeschrittensten Industriestaaten der Welt. Das OECD „Development Assistance Committee“ DAC verbreitet Empfehlungen und „gute Praktiken“ bilateraler und multilateraler Entwicklungshilfe, wie etwa ihre letztjährige „Pariser Erklärung“ zur Effektivität der Hilfe. Darin verpflichten sich die Geber u.a. dazu, ihre Unterstützung auf Basis nationaler Entwicklungsstrategien wie den Poverty Reduction Strategies zu gewähren, während den Empfängerländern eine Verbesserung des Investitionsumfelds obliegt. Besonders Gewicht legt die Pariser Erklärung auf Reformen des öffentlichen Beschaffungswesens, und damit auf das wichtigste Einfallstor für die Privatisierung der Wasserversorgung und anderer Infrastrukturen. Geber und Hilfsempfänger verpflichten sich zur Umsetzung und zum Monitoring von Reformen nationaler Beschaffungssysteme in Entwicklungsländern auf Grundlage „gemeinsam vereinbarter Standards“ (OECD 2005: 5).

Was vordergründig der Bekämpfung der notorischen Korruption bei der staatlichen Auftragsvergabe dienen mag, bettet sich im Kontext der OECD in die forcierte Öffnung nationaler Beschaffungssysteme für transnationale Konzerne in Form „offener“, „wettbewerblicher“ und „internationaler“ Ausschreibungsverfahren ein. Eines der Papiere des OECD-DAC über die guten Praktiken der internationalen Entwicklungshilfe beinhaltet ein Indikatorensystem zur Beurteilung der Beschaffungssysteme in Entwicklungsländern. Demnach müsste ein den propagierten internationalen Standards genügendes nationales System „offene, wettbewerbliche Beschaffung“ präferieren sowie oberhalb definierter Auftragswerte „internationale, wettbewerbliche Ausschreibungsmethoden“ vorsehen. Nur im streng kontrollierten und besonders zu begründenden Ausnahmefall dürfe es zu einer ausschreibungsfreien Direktvergabe kommen (vgl. OECD 2005a: 61). Die Begründung des DAC entspricht dem neoliberalen Mainstream: „Geldwerte Leistung ist nicht zu bekommen, solange der Markt für öffentliche Aufträge nicht effektiv funktioniert“ (ebd.: 51). Auf lange Sicht sei es sinnvoller, lokale Unternehmen dem Wettbewerb auf offenen Märkten auszusetzen, als lokale „infant industries“ zu schützen.

Auch der Beratungsindustrie, die im Privatisierungsgeschehen eine zunehmend wichtige Rolle spielt und enorme Umsätze realisiert, möchte der OECD-Ratgeber für die Gebergemeinde zu Aufträgen verhelfen: „Es wird als gute Praxis von Beschaffungsstellen angesehen, die Beauftragung von Privatfirmen und individuellen Beratern zu maximieren (...), damit diese verschiedene Funktionen übernehmen, die für ein effizientes Ausschreibungsverfahren notwendig sind. Der Privatsektor kann wertvolle Unterstützung beim Wissensmanagement,

⁵ Vorreiter dieser Entwicklung ist vor allem das britische Department for International Development DFID.

bei der technischen und wirtschaftlichen Analyse, bei der Projektvorbereitung und –implementierung sowie beim Monitoring und der Evaluierung (einschließlich Audits) leisten“ (ebd.: 40).

Hinsichtlich öffentlich-privater Partnerschaften in der Wasserversorgung liegt die OECD ebenfalls gänzlich auf Linie der Weltbank. Den Stillstand und den teilweisen Rückgang der Privatsektorbeteiligung in der Wasserversorgung führt die OECD auf die hohe Zahl von Konzessionsverträgen zurück, die den Privaten sowohl die Betriebsführung, die Wartung, als auch die Investitionen übertragen, und sie damit zahlreichen Risiken aussetzen: betrieblichen, investitionsbezogenen, politischen, regulatorischen und Wechselkursrisiken. Die vornehme Aufgabe der internationalen Entwicklungshilfe sei es, den Privaten diese Risiken abzunehmen: „Regierungen der Entwicklungsländer sowie Geber und internationale Finanzinstitutionen können helfen, indem sie diese Risiken teilweise oder vollständig übernehmen“ (OECD 2003: 4). Ferner erzeugen die „ungenügenden“ und „instabilen“ regulatorischen Rahmenbedingungen in den Gastländern „signifikante Unsicherheit über die zukünftigen Cash Flows privater Betreiber“. Auch hier solle die Entwicklungshilfe sich betätigen: „Technische Hilfe der Geber kann bei der Beseitigung vieler dieser Hindernisse helfen, indem sie Unterstützung für Capacity Building und institutionelle Reformen gewährt“ (ebd.: 5).

2.4.1. Die Entstaatlichung des Wassersektors

Auch der jüngst veröffentlichte Entwurf eines „Policy Framework for Investment“, das die OECD als Referenzpunkt für Regierungen, internationale Organisationen und Geber verstanden wissen will, liegt auf der Linie der internationalen Privatisierungsdogmatik. Um die Widerstände gegen Wasserprivatisierungen und die ständigen Neuverhandlungen von Konzessionsverträgen zu vermeiden, fordert die OECD veränderte Modalitäten der Privatsektorbeteiligung: „Die Verschiebung der Finanzierungslasten für Wasserdienstleistungen vom Steuerzahler auf den Verbraucher würde die Wassernachfrage und damit den Investitionsbedarf reduzieren, den Sektor auf eine finanziell tragfähigere Basis stellen, bessere Kontrolle durch Forderungen nach Verantwortlichkeit fördern, und die Herstellung von Public-Private-Partnerships unterstützen“ (OECD 2006: 49). Was die OECD der internationalen Gebergemeinschaft hiermit empfiehlt, läuft auf die radikale Entstaatlichung des Wassersektors und die Entrechtlichung der VerbraucherInnen hinaus.

Wasserdienstleistungen werden immer entweder durch Steuern oder Gebühren bezahlt. Der Wasserzugang für Arme hängt wesentlich von der Kostenverteilung des jeweiligen Finanzierungssystems ab, d.h. vom Umfang der Quersubventionierung Armer durch Reiche. Der Vorteil des Steuersystems ist, dass es potenziell ein höheres Maß an Reichtumsumverteilung ermöglicht. In progressiven Steuersystemen zahlen Niedrigverdiener weniger Steuern als Großverdiener und Vermögende. Die potenzielle Umverteilungswirkung ist dabei besonders groß, wenn die Steuern vom Zentralstaat erhoben werden. Je ärmer eine Ortschaft, umso stärker ist sie auf Finanzierungsquellen des Zentralstaats angewiesen, der die wohlhabenden Orte zur Kasse bitten kann. Im Vergleich zu zentralstaatlichen Steuern haben lokale Steuern, die in ärmeren Orten erhoben werden, eine deutlich geringere Umverteilungswirkung. Gleiches gilt für Gebühren eines örtlichen Wasserversorgungsunternehmens. Selbst wenn dessen Tarif-

struktur eine soziale Komponente enthält, bleibt die Umverteilungswirkung in Orten begrenzt, in denen nur wenige Wohlhabende leben, wie z.B. in ländlichen Regionen.

Folglich vertieft die von der OECD propagierte Verschiebung der Finanzierungslasten „vom Steuerzahler auf den Verbraucher“ die innerstaatliche Wohlstandskluft und zielt zugleich auf die Ausschaltung des potenziell effektivsten staatlichen Umverteilungsinstrumentes ab. Das Kalkül ist beunruhigend: Die OECD scheint die mangelnde Zahlungsfähigkeit der VerbraucherInnen in Entwicklungsländern ausnutzen zu wollen, um die lokale Wassernachfrage und den Investitionsbedarf künstlich zu drosseln und – durch Ausschaltung zentralstaatlicher Finanzierungsalternativen – eine Privatsektorbeteiligung förmlich zu erzwingen.

Die auf die Belastung der VerbraucherInnen abzielende Strategie ergänzt sich mit dem von Weltbank und anderen Gebern unterstützten Konzept der „output-based aid“, die ebenfalls als gezielte Subvention an besonders bedürftige VerbraucherInnen gezahlt werden soll. Diese internationale Privatisierungsstrategie für den Wassersektor stellt insofern einen Angriff auf die bedeutende Rolle dar, die die Zentralstaaten – auch historisch – bei der Wasserfinanzierung spielen. Manche Regierungen verwenden ihre Steuereinnahmen zur direkten Finanzierung der Wasserversorgung, ohne dass zusätzliche Gebühren für die NutzerInnen anfallen. Andere reichen einen Teil ihrer Einnahmen an lokale Behörden weiter, um die örtliche Wasserversorgung zu unterstützen. Viele Länder verwenden ihre Steuereinnahmen überdies zur Bereitstellung billiger staatlicher Kredite für Investitionen in die lokalen Versorgungsnetze (vgl. Hall 2004).

Mit der Verschiebung der Finanzierung vom Steuerzahler auf die Verbraucher wird aber nicht nur diese traditionelle zentralstaatliche Rolle bei der Finanzierung beschnitten, sondern auch die häufig in der Verfassung verankerte staatliche Verpflichtung zur Sicherstellung einer ausreichenden Wasser- und Sanitärversorgung. Tendenziell erodiert ein Rechtsanspruch der BürgerInnen gegenüber dem Staat. Anstelle des Staates, der über die Besteuerung die nötigen Einnahmen zur Gewährleistung dieses Anspruchs generiert, müssen nun – ähnlich wie bei den kostendeckenden Tarifen – die VerbraucherInnen ihre Zahlungsfähigkeit sicherstellen, wenn sie versorgt werden wollen.

2.5. Die Globalisierung der Lieferbindung: Multi-Geber-Initiativen

Abgerundet wird die international harmonisierte Privatisierungsstrategie des Hilfskartells durch sogenannte Multi-Geber-Initiativen, die der Förderung der Privatsektorbeteiligung im Wassersektor und anderen Infrastrukturen dienen. Diese Initiativen konzentrieren sich vielfach auf die Vorbereitung von Privatisierungen. Sie finanzieren Studien und Pilotprojekte und beauftragen Beratungsfirmen damit, die regulatorischen Anforderungen für ausländische Investitionen zu formulieren, Masterpläne zur Reform nationaler Wassersektoren zu entwickeln, Umsetzungsstrategien vorzuschlagen oder Public Relations-Kampagnen zur Beeinflussung der skeptischen Öffentlichkeit zu erarbeiten. Eine Reihe dieser Einrichtungen entstand auf direkte Initiative der Weltbank. In der Regel vereinigen sie eine Reihe von Partnern, häufig die Weltbank, mehrere Geberländer sowie weitere internationale Organisationen. Ihre Arbeit

entzieht sich weitgehend einer demokratischen Kontrolle in den Geber- und Empfängerländern und die Finanzierungsentscheidungen folgen häufig rein privatwirtschaftlichen Kriterien, oftmals unter direkter Beteiligung privater Fondsmanager.

Die vermehrte Gründung von Multi-Geber-Initiativen bedeutet eine Veränderung der klassischen Form von Lieferbindung, das heißt der Kopplung bilateraler Kredite an Aufträge für Firmen des jeweiligen Geberlandes. Durch diese internationalen Finanzierungsmechanismen löst sich die für staatliche Entwicklungszusammenarbeit typische unmittelbare Beziehung zwischen Hilfgeldern und Firmen desselben Landes auf. Stattdessen dient die Sammlung nationaler Entwicklungsgelder durch Multi-Geber-Einrichtungen nunmehr den Interessen der Gesamtheit privater Konzerne. Entwicklungsländer oder die Unternehmen verschiedenster Geberländer können nun Kredite oder Zuschüsse bei einem der internationalen Multi-Geber-Fonds beantragen, in welchen bilaterale Beiträge Deutschlands, Großbritanniens und anderer Länder flossen. Die Konditionalität besteht somit nicht mehr in der Vergabe eines Auftrags an eine bestimmte Firma eines individuellen Geberlandes, sondern grundsätzlich in der Privatsektorbeteiligung an den öffentlichen Infrastrukturen.⁶

Die Bundesrepublik ist an einer Reihe dieser Initiativen beteiligt, darunter an der ‚Private Public Infrastructure Advisory Facility‘ PPIAF, dem ‚Emerging Africa Infrastructure Fund‘ EAIF, dem ‚Water and Sanitation Program‘ WSP, der ‚Global Water Partnership‘ GWP sowie der ‚European Water Initiative‘ EUWI.⁷ Da diese Initiativen ein wichtiges Element der neuen, modernisierten Strategie der Infrastruktur- und Wasserprivatisierung darstellen, geben wir im Folgenden einen Überblick der Multi-Geber-Fonds mit deutscher Beteiligung.

2.5.1. Public-Private Infrastructure Advisory Facility

Die 1999 gegründete ‚Public-Private Infrastructure Advisory Facility‘ ist eine Multi-Geber-Einrichtung für Technische Hilfe, die ausschließlich auf die Privatsektorbeteiligung in Infrastruktursektoren in Entwicklungsländern ausgerichtet ist. Ihre Gründung geht auf eine gemeinsame Initiative Japans und Großbritanniens zurück, die dabei eng mit der Weltbank kooperierten. PPIAF zählt insgesamt 14 Mitglieder: 11 Geberländer, darunter die Bundesrepublik vertreten durch das BMZ, sowie die Asiatische Entwicklungsbank, die Weltbank und das UN-Entwicklungsprogramm UNDP. PPIAF vergibt Aufträge für Technische Hilfe bei der Privatsektorbeteiligung, die sich auf die Herstellung von gesellschaftlichem Konsens, die Beratung bei Sektorreformen, die Formulierung von Gesetzen, den Aufbau von Regulierungsinstanzen sowie auf die Durchführung von Privatisierungsprojekten beziehen. Die Aufträge werden fast ausschließlich an private Beratungsfirmen vergeben und fokussieren auf die Sektoren Wasser- und Sanitärversorgung, Energie, Transport und Telekommunikation. Seit ihrer Gründung bis

⁶ Multi-Geber-Initiativen unterlaufen insofern auch die im Rahmen der OECD unternommenen Versuche der Eindämmung gebundener Hilfe. Während die OECD-Initiativen sich auf die bilaterale Ebene konzentrieren, wird mit Multi-Geber-Initiativen nunmehr globalisierte gebundene Hilfe zugunsten der Gesamtheit privater Unternehmen geschaffen.

⁷ Für einen Überblick weiterer Multi-Geber-Initiativen siehe De la Motte und Hall (2004: 8ff.) sowie Joy und Hardstaff (2005: 49ff.).

einschließlich 2004 beteiligte sich die PPIAF an 53 Privatisierungsprojekten, darunter an Management-, Leasing- und Konzessionsverträgen für Wasserversorgung, Straßen und Häfen, die Privatisierung von Eisenbahnen und Kraftwerken, die Auktion von Telekommunikationslizenzen sowie kleinere output-orientierte Infrastrukturprojekte. PPIAF-finanzierte Beratungsprojekte waren am Aufbau oder der Reform von 32 Regulierungsbehörden, an der Formulierung von 38 Gesetzen sowie an Sektorreformen in 15 Ländern beteiligt (PPIAF 2004).

Neben Trainingsmaßnahmen für Behördenvertreter finanziert die PPIAF auch die Erstellung von sogenannten ‚Toolkits‘, die ‚best practices‘ der Privatisierung vorstellen. PPIAF war maßgeblich an der Entwicklung und Implementierung von Pilotprojekten für ‚output-based aid‘ beteiligt. Ferner erstellt die Organisation sogenannte ‚Country Framework Reports‘, die für einzelne Länder Strategien zur Erschließung von Geschäftsmöglichkeiten für private Infrastrukturdienstleister entwickeln. Obwohl diese ‚Country Framework Reports‘ aus Steuergeldern finanziert werden, sind sie in der Regel nicht öffentlich zugänglich. Die PPIAF-Strategen sind sich der politischen Sensibilität ihrer Arbeit wohl bewusst. In einer Kurzzusammenfassung eines PPIAF Länderberichts zu Bolivien heißt es, dass sich der Überblick zum Wassersektor wegen der gescheiterten Wasserkonzession in Cochabamba lediglich auf eine knappe Beschreibung der Konzession von La Paz beschränke. Der abgeschlossene Gesamtbericht wird der Öffentlichkeit allerdings vorenthalten. Das politische Umfeld zum Zeitpunkt seiner Fertigstellung wurde als „nicht zuträglich für die Diskussion einiger der Ergebnisse in einem formalen Rahmen mit einer großen Zuhörerschaft“ angesehen. Daher sei vereinbart worden, die einzelnen Bestandteile des ‚Country Framework Reports‘ als Arbeitsdokumente zum internen Gebrauch der Regierung zu behandeln. Trotz der Nichtverbreitung des Berichts seien jedoch einzelne seiner Ergebnisse in die Konzeption neuer Weltbankprojekte eingeflossen (PPIAF 2004a).

Die enge Verbindung mit der Beratungsindustrie verdeutlicht das gemeinsam mit der Weltbank herausgegebene ‚Toolkit‘ für den Wassersektor, das Regierungen bei der Beteiligung von Privatfirmen in der Wasser- und Sanitärversorgung beraten soll (PPIAF/World Bank 2006). Das Team, das diese Handreichung erarbeitete, umfasst neben Weltbank- und PPIAF-ExpertInnen ausschließlich MitarbeiterInnen verschiedener Unternehmensberatungen, die sich im Privatisierungsgeschäft ein lukratives Standbein erworben haben, wie Stone & Webster, PricewaterhouseCoopers PwC, Indepen, ERM, Oxera, Castalia, Cameron McKenna und Bureau Francis-Lefevre. Im wohlverstandenen Eigeninteresse nutzt dieses Milieu das ‚Toolkit‘, um den Regierungsvertretern den gewaltigen wirtschaftlichen, finanziellen, technischen und rechtlichen Beratungsbedarf vor Augen zu führen, der im Zusammenhang von Vorbereitung und Durchführung von Privatisierungen auftritt. „Regierungen mangelt es üblicherweise an diesem breiten Spektrum an Expertise (...) und sie benötigen deswegen Berater, die über einige dieser Fähigkeiten und Spezialkenntnisse verfügen“ (ebd.: 21). Weiter lernen die privatisierungswilligen Regierungen, dass „einige NGOs prinzipiell dagegen sind, Privatfirmen an der Wasserversorgung zu beteiligen. Diese Gruppen werden ihren Standpunkt über die Medien verbreiten“ (ebd.: 42). Daher müssten Regierungen über eine Kommunikationsstrategie verfügen, die die wahrscheinlichen Vorteile der Privatisierung gegenüber der Presse herausstreicht. Für die Erstellung dieser Handreichung stellte das PPIAF großzügig 550.000,- € zur Verfügung, weitere 185.000,- € steuerte die ‚Bank-Netherlands Water Partnership‘ bei.

2.5.2. Emerging Africa Infrastructure Fund

Beim ‚Emerging Africa Infrastructure Fund‘ EAIF handelt es sich um einen Investmentfonds, der auf Initiative des britischen ‚Department for International Development‘ DFID im Jahr 2002 eingerichtet wurde. Er stellt langfristige Kreditfinanzierungen ausschließlich für „wirtschaftlich tragfähige Infrastrukturprojekte des Privatsektors“ sowie für Privatisierungen in 44 Ländern Subsahara-Afrikas zur Verfügung. Die Sektoren umfassen Energie, Telekommunikation, Transport, Wasserversorgung und Abwasserreinigung.

Kapitalgeber sind neben dem DFID, die niederländische Entwicklungsagentur FMO, die Southern African Development Bank, die Privatbanken Standard Bank und Barclays Bank sowie die der bundeseigenen KFW-Gruppe angehörende Deutsche Entwicklungsgesellschaft DEG, die 20 Millionen \$ beisteuerte. Die DEG finanziert Investitionen privater Unternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern. Administriert wird der EAIF durch den in Washington DC ansässigen Fondsmanager Emerging Market Partnership.

Generell versucht EAIF, nur in Projekte zu investieren, die von anderen Kreditgebern kofinanziert werden. Die Finanzierungsentscheidungen fallen unabhängig von den Regierungen der betreffenden afrikanischen Länder. Die Machbarkeitsstudie zur Einrichtung dieses Fonds wurde von der ‚Public-Private Infrastructure Advisory Facility‘ PPIAF mit 775.000 \$ gesponsert, die zudem eine weitere Studie für die Einrichtung eines ähnlichen Fonds in Asien in Auftrag gab. Dieser Studienauftrag erging wiederum an die private Beratungsfirma PricewaterhouseCoopers PwC. Die geplante ‚Asian Private Infrastructure Financing Facility‘ soll 2006 die Arbeit aufnehmen (vgl. PPIAF 2002; DFID o.J.; De la Motte/Hall 2004: 10; Joy/Hardstaff 2005: 52).

2.5.3. Water and Sanitation Program

Das Water and Sanitation Program WSP ist eine bereits seit 1978 existierende Multi-Geber-Einrichtung, die von der Weltbank administriert wird und sich dem verbesserten Zugang zu Trinkwasser und sanitären Einrichtungen in Entwicklungsländern widmet. Mitglieder des WSP sind gegenwärtig zwölf Geberländer, darunter die Bundesrepublik vertreten durch die GTZ, sowie Weltbank und UNDP. Die Beiträge zum WSP fließen in Fonds, die von der Weltbank verwaltet werden.

Die Aufgaben des Programms umfassen Beratung für Wasserpolitik, institutionelle Reformen, Investitionsprojekte sowie die Verbreitung „innovativer Lösungen“ für Trinkwasser- und Sanitärversorgung. Dabei erfolgt eine enge Abstimmung der WSP-Aktivitäten mit der Wassersektorpolitik der Weltbank (siehe Kapitel 2.3.4.) und gegebenenfalls mit anderen Gebern. Länderspezifische Projekte werden nur durchgeführt, „wenn der WSP Manager sicher ist, dass die vorgeschlagene Aktivität nicht zu Programmen oder Aktivitäten der Weltbank, der übrigen WSP-Geber oder, so weit dies verifizierbar ist, anderer Geber im Widerspruch steht“ (WSP 2001: 3). Sichertgestellt wird diese enge Ausrichtung des Programms an Weltbankstrategien auch dadurch, dass die WSP-MitarbeiterInnen bei der Weltbank angestellt sind.

In einem gemeinsam mit der PPIAF herausgegebenen Ratgeber für die Technische Zusammenarbeit versucht das WSP dann auch nachzuweisen, dass die Privatsektorbeteiligung in der Wasserversorgung sehr wohl den „Armen“ nütze, wenn denn bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden. Werden dem Privatsektor die richtigen Anreize gewährt, sei er „mehr als bereit, auch Verbraucher mit niedrigem Einkommen zu versorgen (...). Der Betreiber muss durch Politik, Regulierung, Rechtsreform, Vertragsgestaltung und Entschädigung ermutigt werden“ (WSP/PPIAF 2002: 12). Bei einer geschickten Vertragsgestaltung, einer besseren Regulierung, einem guten Gebührensystem sowie einem offenen Prozess unter Beteiligung der betroffenen ‚Stakeholder‘ ließen sich dann auch soziale Ziele bei den verschiedenen Formen der Privatsektorbeteiligung realisieren, so der WSP-Ratgeber.

2.5.4. Global Water Partnership

Die Global Water Partnership GWP ist eine Multi-Geber-Organisation, die sich in Reaktion auf die Dublin-Konferenz zu Wasser und Umwelt sowie die Rio-Konferenz zu Umwelt und Entwicklung (beide 1992) dem nachhaltigen Wasserressourcenmanagement verschrieben hat. Gegründet wurde sie 1996 durch die Weltbank, UNDP und die schwedische Entwicklungsgesellschaft SIDA. Finanzbeiträge zur GWP fließen von zehn Regierungen, darunter die Bundesrepublik (die GTZ ist Mitglied der sog. Financial Partners Group der GWP), sowie von der Europäischen Union, der Weltbank und UNDP. Ihr Ziel ist die Unterstützung von Ländern beim nachhaltigen Umgang mit ihren Wasserressourcen sowie die Entwicklung und Implementierung von Strategien des sogenannten ‚Integrierten Wasserressourcen-Managements‘ (siehe GWP-Website: www.gwpforum.org). Seit ihrer Gründung gehört die Global Water Partnership zu den führenden Protagonistinnen privatwirtschaftlicher Wasser- und Sanitärversorgung.

Gemeinsam mit dem World Water Council gehörte die GWP zu den Sponsoren des sogenannten Camdessus-Reports ‚Financing Water for all‘, der beim dritten Weltwasserforum in Kyoto 2003 vorgestellt wurde. Dieser äußerst einflussreiche Bericht, der von einem Expertengremium unter der Leitung des ehemaligen IWF-Chefs Michel Camdessus erarbeitet wurde, versammelt in seinen Empfehlungen die gesamte Dogmatik der auf Wasserprivatisierung setzenden multilateralen Organisationen, bilateralen Geber und transnationalen Unternehmen.

Um die ‚Millennium Development Goals‘ im Wassersektor zu erreichen, seien erweiterte oder neue Finanzierungsmechanismen nötig. Ganz im Sinne der Privatwirtschaft fordert der Camdessus-Report die Ausweitung von Garantien, gelockerte Konditionen für staatliche Exportkreditbürgschaften, die Wiederaufnahme der multilateralen Kreditfinanzierungen für große Wasserkraft- und Staudammprojekte, die Einrichtung von Fonds zur Übernahme der hohen Beraterkosten bei internationalen Ausschreibungen sowie eine Finanzfazilität, die im Fall von Währungsabwertungen die erhöhten Zahlungsverpflichtungen privater Betreiber ausgleicht und die von der Fazilität gezahlten Beträge dem Empfängerland als langfristige Schulden aufbürdet (vgl. GWP et al. 2003).

2.5.5. European Water Initiative und EU Water Facility

Die European Water Initiative EUWI wurde im Jahr 2002 beim Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg aus der Taufe gehoben. Die Erarbeitung der EUWI-Konzeption erfolgte in enger Abstimmung zwischen der Europäischen Kommission (vor allem den Generaldirektionen für Entwicklung und Umwelt) und den europäischen transnationalen Wasserkonzernen, allen voran Suez, RWE's Thames Water und Vivendi. Der Grundstein für den EUWI-Partnerschaftsansatz wurde bei einem privaten Treffen zwischen dem damaligen EU-Kommissionspräsidenten Prodi und dem Suez-Präsidenten Gérard Mestrallet sowie dem Suez-Vorstandsmitglied Ives Thibault de Silguy im Februar 2002 gelegt. Vor seinem Wechsel zu Suez im Jahr 2000 bekleidete de Silguy selbst den Posten eines EU-Kommissars. Nach diesem Treffen vermerkten Kommissionsmitarbeiter: „Mestrallets' Botschaft war, dass Suez durchaus die Ärmsten mit Wasser versorgen kann, dabei aber die helfende Hand der Kommission benötigt. Suez hoffte, dass die Kommission mit ihrer Entwicklungspolitik bei der Förderung entsprechender Programme zur Trinkwasser- und Sanitärversorgung helfen werde“ (zitiert in: CEO 2003). Prodi versicherte, die Kommission würde derartige Partnerschaften unterstützen, und ermunterte Suez bei EUWI einzusteigen. Ferner kam es zu einer engen Abstimmung zwischen den Autoren des Camdessus-Berichts und der EU Water Initiative. Camdessus leitete Entwürfe seines Berichts EUWI Teilnehmern zu, während diese Papiere über die geplante EUWI-Finanzierung weiterreichten (CEO 2003).

Während sich die deklarierten Ziele der EU Water Initiative auf die Umsetzung der Millenniumsziele im Wassersektor sowie die Initiierung nationaler Wasserressourcen-Managementpläne beziehen, ging es faktisch darum, rund 1,4 Mrd. € aus verschiedenen Töpfen des EU-Entwicklungshaushalts in Public Private Partnerships im Wassersektor umzuleiten, dies in den EUWI Schwerpunktregionen Afrika, Osteuropa, Zentralasien, dem Mittelmeerraum und Lateinamerika. Diese Intention wurde besonders deutlich, als Romano Prodi im April 2003 im Vorfeld des G8-Gipfels von Evian die Einrichtung eines mit 1 Mrd. € ausgestatteten EU-Wasserfonds vorschlug. Dieser sollte zunächst nur Wasserprojekte in den AKP-Ländern⁸ und Osteuropa/Zentralasien finanzieren, später wurde auch Lateinamerika aufgenommen. Der Fonds sollte Kofinanzierungen zu Projekten anderer europäischer Geber leisten, die Public Private Partnerships unterstützen, wie die von der Europäischen Investitionsbank verwaltete ‚Investment Facility‘ (EC 2003).

Nach Kritik an dem ersten Vorschlag veröffentlichte die Kommission im Januar 2004 schließlich einen neuen Vorschlag für eine ‚ACP-EU Water Facility‘, die im März vom Europäischen Rat und im Mai vom gemeinsamen EU-AKP-Ministerrat angenommen wurde und nunmehr über 500 Millionen € verfügte. Dabei handelt es jedoch nach wie vor nicht um zusätzliche, sondern lediglich umgewidmete Mittel des EU-Entwicklungshaushalts. Die ersten Projektvorschläge konnten bis Ende Januar 2005 eingereicht werden. Die neue ‚ACP-EU Water Facility‘ enthält zwar fortschrittliche Elemente wie die Zulassung von zivilgesellschaftlichen Initiativen. Das Gesamtkonzept orientiert sich jedoch eng an den Vorschlägen des Camdessus-Berichts, wie den Richtlinien dieser Fazilität zu entnehmen ist. Auf Län-

⁸ Gruppe von 77 Ländern, zum großen Teil ehemalige europäische Kolonien, in Afrika, der Karibik und dem pazifischen Raum.

derebene orientieren sich die Unterstützungen an den Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP) oder anderen wasserbezogenen Entwicklungskonzepten.

Kofinanzierungen der Fazilität können in drei Bereichen stattfinden:

- 1.) ‚Water Management und Governance‘, also Projekte des Capacity Building sowie der politischen und institutionellen Regulierung des Wassersektors,
- 2.) Investitionen in die Infrastrukturen der Wasser- und Sanitärversorgung und
- 3.) zivilgesellschaftliche Initiativen für kleinere Projekte in armen ländlichen und städtischen Gebieten.

Die Infrastrukturinvestitionen sollen dabei den größten Teil der Mittel absorbieren und dem verbesserten Zugang von NiedrigeinkommensbezieherInnen sowie bisher unversorgten Gruppen dienen, vor allem in benachteiligten Gebieten wie Stadtrandsiedlungen oder Dörfern (vgl. EC 2004).

Grundsätzlich wird eine Kombination der Mittel mit anderen Finanzquellen verlangt, seien diese lokal oder international, öffentlich oder privat. Die Mittelkombination ist ein entscheidender Hebel für die Kanalisierung der Gelder in Privatsektorprojekte. So heißt es in den Richtlinien: „Kofinanzierung wird Behörden in AKP-Ländern angeboten, die mit der EIB, anderen öffentlichen Finanzinstitutionen der EU oder den Entwicklungsagenturen der Mitgliedstaaten kooperieren, unter angemessener Beteiligung privater/öffentlicher Betreiber dieser Länder oder der EU“ (EC 2004: 9).

Mehrfach betonen die Richtlinien die Möglichkeit der Kombination der Wasser-Fazilität mit Krediten der Europäischen Investitionsbank EIB. Die EIB ist eine der größten Finanzinstitutionen der Welt und befindet sich im Besitz der EU-Mitgliedstaaten. Sie verwaltet sowohl die Mittel des Europäischen Entwicklungsfonds (diese sind für die Kooperation mit den AKP-Ländern vorgesehen), als auch eine 2003 neu aufgelegte ‚Investment Facility‘. Diese verfügt über 2,2 Mrd. € aus dem EU-Entwicklungsbudget, die durch 1,7 Mrd. € aus EIB-eigenen Mitteln ergänzt werden. Die ‚Investment Facility‘ dient der ausschließlichen Förderung europäischer Investitionen in den AKP-Ländern. Traditionell orientiert sich die EIB-Kreditvergabe außerhalb Europas an den Interessen europäischer Unternehmen. Der überwältigende Anteil der Kredite fließt entweder direkt an europäische Konzerne oder an deren Joint Ventures mit lokalen Firmen oder an öffentlich-private Partnerschaften. EIB-Kredite im Wassersektor wurden bisher nur im Rahmen von Public Private Partnerships gewährt, darunter einige der umstrittensten und zum Teil gescheiterten Privatisierungsprojekte, wie die Wasserkonzessionen von Suez in Buenos Aires und Córdoba, von Thames Water und Suez in Jakarta und von Suez in Manila (vgl. Colajacomo 2006). Es ist daher zu erwarten, dass die propagierte Kombination der Water Facility mit der EIB Investment Facility zu einem hohen Kreditangebot für Privatsektorprojekte in den AKP-Ländern führen wird.

Daneben behält sich die Wasser-Fazilität ebenfalls die Finanzierung von output-basierten Subventionsprojekten sowie die Übernahme von Investitionsrisiken vor. Grundsätzlich sieht die Fazilität die Beteiligung an drei Typen von Public Private Partnerships vor:

- a) Projekte, die bereits vorbereitet sind und nur noch umgesetzt werden müssen;
- b) Projekte, die sich im Endstadium der Vorbereitungsphase befinden (sog. ‚design and build projects‘); und

- c) technische Hilfe bei ‚Transaktionen‘, d.h. die vorbereitenden Arbeiten bei Privatisierungen oder internationalen Ausschreibungen, auf die sich das internationale Beratergewerbe spezialisiert hat.

Die Wasser-Fazilität kann diese Transaktionsvorbereitung als eigenständiges Projekt bezuschussen, sodass eine zusätzliche Kofinanzierung der Umsetzung in einem folgenden ‚Call for Proposals‘ beantragt werden könnte. Als weiterer Anreiz für das Beratergewerbe darf der Zuschuss der Wasser-Fazilität, der bei Infrastrukturvorhaben nur 50% der Gesamtkosten betragen darf, im Fall von Vorbereitungs- und Transaktionskosten auf 75% und mehr steigen (EC 2004: 13ff.). Die Konzeption der EU-AKP-Wasserfazilität macht also deutlich, dass es mit der potenziellen Förderung zivilgesellschaftlicher Initiativen zwar kleinere Verbesserungen gibt, die zentrale Stoßrichtung jedoch unverändert die Beteiligung europäischer Unternehmen am globalen Wassergeschäft bleibt.

Die britischen Nichtregierungsorganisationen Water Aid und Tearfund kritisieren die grundsätzliche Ausrichtung der EU-Wasserinitiative und des Wasserfonds an der Mobilisierung privater Finanzierung. Weder sei der Privatsektor gewillt, in ausreichendem Maße in Entwicklungsländern zu investieren, noch sei er geeignet, spezifische Lösungen für die Versorgungsbedürfnisse der ärmsten Bevölkerungsgruppen zu entwickeln. Bisher habe der Fokus auf private Finanzierung keine zusätzlichen Mittel eingebracht. Die beiden Organisationen fordern daher, den Wasserfonds nach der jetzigen Antragsrunde einzustellen und Entwicklungshilfe für den Wassersektor stattdessen durch direkte Unterstützung der nationalen Budgets in den Partnerländern zu leisten (vgl. WaterAid/Tearfund 2005).

3. Privatisierungsstrategie der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

3.1. Die Fusion von Entwicklungshilfe und Wirtschaftsförderung

Seit Mitte der 90er Jahre gerät auch die deutsche Entwicklungshilfe im Wassersektor in den Sog von Public Private Partnerships, der die Fusion von Entwicklungshilfe und Wirtschaftsförderung zu vollenden scheint. Dabei bewegen sich beide Seiten, d.h. staatliche Entwicklungszusammenarbeit und Wirtschaftsförderung, zur Freude der Industrie bereitwillig aufeinander zu. Ebenso bereitwillig nimmt die Entwicklungszusammenarbeit dabei ihre eigene Delegitimierung in Kauf.

3.1.1. Bedeutung der deutschen Entwicklungshilfe im Wassersektor

Seit mehreren Jahren ist die Bundesrepublik nach Japan der zweitgrößte bilaterale Geber im Wassersektor. In den Jahren 1999-2001 entfiel auf Japan mehr als ein Drittel der bi- und multilateralen öffentlichen Entwicklungshilfe in der Siedlungswasserwirtschaft, auf Deutschland 10%. In den Jahren 2003 und 2004 hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit jeweils rund 350 Millionen € in diesem Bereich investiert, davon etwa 50 Millionen € durch die technische Zusammenarbeit und rund 230 Millionen € durch die finanzielle Zusammenarbeit. Hinzu kommen Beiträge zu wasserbezogenen Programmen multilateraler Organisationen und zu Projekten, die anderen Sektoren zugerechnet werden. Allerdings folgt auch die Bundesrepublik dem Trend der meisten bilateralen Geber, deren Mittel für den Wassersektor seit Mitte der 90er Jahre rückläufig sind. So verringerten sich die bilateralen Zusagen Deutschlands zwischen 1996-1998 und 1999-2001 um mehr als 25%, sodass der Anteil des Wasserbereiches an den gesamten deutschen Zusagen von 19% auf 11% sank. Dagegen steigerten die multilateralen Organisationen ihren Finanzierungsanteil von 17% auf 23%, ein großer Teil davon entfällt auf die Europäische Union und die Weltbank. Darin kommt zum Ausdruck, dass bilaterale Geber verstärkt dazu übergehen, die Programme multilateraler Organisationen sowie die diversen Multi-Geber-Initiativen zu finanzieren. Allerdings vermochte die gestiegene multilaterale Hilfe nicht die schrumpfenden bilateralen Investitionen im Wasserbereich zu kompensieren (vgl. Kaiser/Rothenberger 2004: 14ff.; Bliss 2004: 12f.).

Derzeit leistet die Bundesrepublik in 27 Ländern bilaterale wasserbezogene Entwicklungshilfe. Durch die Beteiligung an multilateralen Programmen erstreckt sich die Förderung jedoch noch auf weitere Länder. Die für die finanzielle Zusammenarbeit zuständige „Durchführungsorganisation“ der Bundesregierung ist die Kreditanstalt für Wiederaufbau KfW. Die KfW Entwicklungsbank gewährt konzessionäre Mittel (Zuschüsse, verbilligte Kredite, Mischfinan-

zierungen) sowie marktübliche Förderkredite für Projekte in Entwicklungsländern. Im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit wurden im Jahr 2005 rund 350 laufende Vorhaben mit Wasserbezug durchgeführt. Der Anteil von Projekten der Siedlungswasserwirtschaft an den gesamten jährlichen Finanzierungszusagen der KfW Entwicklungsbank ist mit gut 20% (rund 250 bis 350 Millionen €) im Vergleich zu anderen Förderbereichen sehr hoch. Die technische Zusammenarbeit obliegt der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ. Sie ist vor allem in der Sektorberatung und -reform tätig. Sie berät Regierungen, Ministerien und Wasserbehörden, entwickelt Pläne zur effizienten Nutzung von Wasserressourcen und entwirft mitunter Gesetze und Verordnungen zur Reform der nationalen Wasserpolitiken. Im Jahr 2004 wurden 65 laufende Programme der technischen Zusammenarbeit im Wasserbereich durchgeführt (KfW 2005; Bliss 2004: 12f.).

3.1.2. Deutsche Interessen am globalen Wassermarkt

Die deutsche Entwicklungshilfe im Wassersektor weckt schon seit Jahren die Begehrlichkeiten von Industrie und Wirtschaftsförderern. Denn gerade am globalen Wassermarkt besteht ein starkes Interesse der deutschen Wirtschaft. Die Gründe für dieses Interesse schildert ein „Wasserleitfaden“ des Bundeswirtschaftsministeriums. Danach ist der Wassermarkt in der Bundesrepublik weitgehend gesättigt, teilweise bestehen sogar Überkapazitäten, so in den neuen Ländern. Dagegen sei „insbesondere in den Entwicklungs- und Transformationsländern, aber auch in den Schwellenländern und vielen Industriestaaten (...) noch erhebliches Wachstumspotenzial vorhanden“ (BMWA 2005: 98).

Deutsche Unternehmen, die im kommunalen Wassersektor der Entwicklungsländer tätig werden wollen, müssten sich an die Strukturen und Arbeitsweisen der internationalen Entwicklungshilfe anpassen, wenn sie auf deren Finanzmittel zugreifen wollen. Im Unterschied zu den „customer driven markets“, die von Verbrauchern bestimmt seien, ließen sich die Märkte der Entwicklungsländer als „donor driven markets“, also von Gebern bestimmte Märkte bezeichnen. Besorgt stellt das BMWA aber fest: Obwohl Deutschland international der zweitgrößte Geber im Wassersektor ist und viele deutsche Unternehmen erfolgreich Technologieprodukte exportieren, ist ihr Anteil an Wasserdienstleistungen relativ gering. Unmissverständlich spricht sich das Ministerium daher für die Indienstnahme der deutschen Entwicklungshilfe aus: „Insbesondere bezogen auf die von Deutschland aus finanzierten internationalen Wasserprojekte (Entwicklungszusammenarbeit u.a.), kann man von einem großen, noch ungenutzten Marktpotenzial zugunsten deutscher Wasserunternehmen ausgehen“ (ebd.: 108).

Eine Schlüsselfunktion für die Entwicklung der Märkte weist der Leitfaden dabei den Wasserdienstleistungen zu, denn die Wasserdienstleister entscheiden über die einzusetzenden Investitionen, Technologien und Lieferanten.⁹ „Hier liegt der Grund, warum die Mehr-Sparten-Wasserkonzerne mit eigenen Bauunternehmen, Verfahrensgebern, Apparatebauern, Maschi-

⁹ Die hohe ökonomische Bedeutung der Wasserdienstleistungen, also vor allem Beratung, Betriebsführung und Management von Wasserversorgern, ist auch ein Grund dafür, dass sie von der Europäischen Union in die Verhandlungen des Dienstleistungsabkommen GATS im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO eingebracht wurden (vgl. Fritz 2004).

nenlieferanten, Consulting-Unternehmen etc. sich bei Konzessionsausschreibungen, Betriebsführungsausschreibungen, Managementverträgen besonders engagieren. Sie können später mit zusätzlichen Lieferungen und Leistungen die konzerneigenen Unternehmen einsetzen und zusätzliche Wertschöpfungspotenziale ziehen“ (ebd.: 107).¹⁰ Bei der Förderung von Wasserprojekten müsse die Bundesregierung deshalb darauf achten, dass auch konzernfremde mittelständische Firmen, vor allem Anlagenbauer, zum Zuge kommen. Der deutsche Steuerzahler profitiere dabei von einer doppelten Hebelwirkung von Public Private Partnerships im Ausland. Bei Aufträgen an deutsche Firmen komme es einerseits zu einem direkten Rückfluss der Steuermittel in den nationalen Kreislauf, andererseits bestehe die Chance auf exportrelevante Folgeprojekte in Form von Lieferungen und Leistungen, der sogenannte Multiplikatoreffekt.

Der Wasserleitfaden befasst sich dabei nicht nur mit den Geschäftsmöglichkeiten privater Firmen, sondern legt ein besonderes Schwergewicht auf Chancen für die in der Bundesrepublik noch immer mehrheitlich öffentlichen Wasserunternehmen, am internationalen Geschäft zu partizipieren. Da die kommunalen Unternehmen meist nicht als Bauleister oder Maschinenlieferanten agieren, komme für ihr internationales Engagement im Wesentlichen die Wasserdienstleistung, d.h. Betriebsführung und –management, oder das Consulting in Frage. Der Leitfaden skizziert verschiedene Optionen für öffentliche Unternehmen, trotz noch bestehender rechtlicher Beschränkungen ins internationale Geschäft einzusteigen, welche teilweise auch schon praktiziert werden (ebd.: 109f.):

- Ein öffentliches Unternehmen hat aus dem nicht-gebührenfinanzierten Teil Rücklagen gebildet, die für internationale Aktivitäten genutzt werden. Im Rahmen der kommunalen Städtepartnerschaften gründete es bereits eine Consulting-Tochterfirma im Ausland und steigt nun auch in das Betriebsführungsgeschäft ein.
- Ein anderer öffentlicher Versorger ist Teil eines Bieterkonsortiums, bei dem private Unternehmen das Risikokapital einbringen. So bildet beispielsweise ein kommunaler Abwasserzweckverband gemeinsam mit einem privaten Anlagenbauer und einer privaten Bau-firma ein Konsortium, das sich um Großprojekte im Ausland bewirbt. Das Risikokapital stammt von den Privaten, da der Abwasserverband dieses aufgrund seiner Finanzierung aus Steuern und Gebühren nicht aufbringen kann.
- Gemeinsam mit einer privaten Firma gründet ein öffentliches Unternehmen eine Tochtergesellschaft für das internationale Wassergeschäft. Die private Firma hält eine Minderheitsbeteiligung und stellt das Risikokapital. Durch die finanztechnische und organisatorische Abtrennung vom gebührenfinanzierten Geschäft werden die rechtlichen Hindernisse für das internationale Engagement ausgeräumt.

Während die Bundesregierung sich derart darum bemüht, für öffentliche und private Unternehmen ein kommerzielles Standbein im Ausland zu erschließen, bleiben die nicht-kommerziellen Partnerschaften völlig unterbelichtet. Der Wasserleitfaden begnügt sich damit,

¹⁰ Zugleich weist der Leitfaden auf die Risiken der in der Branche häufig anzutreffenden Beteiligung an Consulting-Unternehmen hin. Zwar würden Consulting-Aktivitäten „zu Recht als ‚Schlüssel‘ zum späteren Einstieg in umfassendere Dienstleistungen“ aufgefasst, bei Beteiligung an diesen Aktivitäten läuft ein Unternehmen aber Gefahr, aufgrund von Interessenkonflikten von Folgeleistungen ausgeschlossen zu werden (BMWA 2005: 112, FN 90).

lediglich auf die Existenz dieser sogenannten „Twinning“-Modelle zwischen öffentlichen Unternehmen hinzuweisen. Deren Förderung ist offensichtlich kein Ziel der deutschen Politik. Der Wasserleitfaden ist übrigens selbst Ergebnis einer Public Private Partnership. Erarbeitet wurde er von dem Beratungsbüro für Wassertechnik und Management „K.-U. Rudolph GmbH“. Diese Consulting-Firma berät aber nicht nur das Wirtschaftsministerium in Sachen Wasserprivatisierung, sondern auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, so z.B. in Peru (siehe Kapitel 3.2.5.).

Wird die Gesamtheit der Geschäftsmöglichkeiten berücksichtigt, stößt man auf zahlreiche deutsche Unternehmen, die sich im internationalen Wassermarkt tummeln. Zum „Kerngeschäft“ des Wassermarkts werden üblicherweise Public Private Partnerships bei der Betriebsführung sowie der Bau von Wasserspeichern und Kläranlagen, die sogenannten BOT-Projekte (Build Operate Transfer) gerechnet. Hinzu kommen eng benachbarte Geschäftsfelder wie der Verkauf von Wasser- und Abwasserbehandlungstechnologien, Rohrleitungen, Pumpen, Ventilen, Steuerungsanlagen, Messsystemen, Kundenmanagementsystemen für das Rechnungs- und Inkassowesen sowie Informations- und Automationstechnik.

Im internationalen Betriebsführungsgeschäft engagieren sich u.a. RWE¹¹, die 2003 an Bochum und Dortmund verkaufte Gelsenwasser AG, Berlinwasser International (BWI)¹², H.P. Gauff Ingenieure, Lahmeyer International und die CONSULAQUA Hamburg GmbH (eine Tochtergesellschaft der Hamburger Wasserwerke). Im Dammbau und der Wasserkraft sind dagegen Unternehmen wie Siemens und Lahmeyer weltweit aktiv. Zu den Anlagen- und Rohrleitungsbauern, deren Auslandsgeschäft mit KfW-Krediten gesponsert wurde, gehören Firmen wie die Hans Broschier Holding, PWT Wasser- und Abwassertechnik (vormals Preussag Noell Wassertechnik), Linde-KCA-Dresden GmbH oder die zur Bilfinger-Berger Unternehmensgruppe gehörende Passavant-Roediger Anlagenbau GmbH. Hinzu kommt eine Vielzahl deutscher Beratungsunternehmen, die sich bei Sektorreformen, Privatisierungen, Public Private Partnerships, BOTs oder der Konzeption technischer Anlagen im Wassersektor engagieren. Deutsche Consultants, die mit KfW- und GTZ-Aufträgen im Wassersektor bedacht wurden, sind die Consulting Engineers Salzgitter GmbH, Gitec Consult, H.P. Gauff Ingenieure, GFA Consulting Group, Lahmeyer International oder die K.-U. Rudolph GmbH.

¹¹ RWE kündigte allerdings Ende letzten Jahres an, seine Tochterunternehmen American Water und RWE Thames Water zu verkaufen. Das kontinentaleuropäische Geschäft von RWE Thames Water werde aber – mit Ausnahme der spanischen Pridesa – in die RWE Energy integriert (RWE Pressemitteilung, 4.11.2005).

¹² BWI ist ein Beispiel dafür, dass sich das internationale Engagement kommunaler Wasserwerke als Verlustgeschäft herausstellen kann. Im Januar 2006 verkündete der Berliner Senat daher den Verkauf von 80% der BWI-Anteile an den japanischen Mischkonzern Marubeni. Seit der Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe im Jahr 1999 war BWI die für das Auslandsgeschäft zuständige Sparte der Berlinwasser Holding. BWI geht insofern einen ähnlichen Weg wie bereits AquaMundo, ein im Jahr 2000 gegründetes Joint Venture von Bilfinger&Berger, dem Anlagenbauer ABB und der im Besitz der Stadt Mannheim befindlichen MVV Energie AG. Nachdem bereits im April 2003 ABB und Bilfinger&Berger ihre Anteile wieder abstießen, verkündete im Dezember 2003 auch die MVV Energie AG den Verkauf ihres 33-prozentigen AquaMundo-Anteils an die zur saudi-arabischen Amiantit-Gruppe gehörende österreichische Inframan GmbH.

3.1.3. Neoliberales Staatsverständnis des Entwicklungsministeriums

Privatsektorbeteiligung und Public Private Partnerships sind in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit schon seit Jahren Programm. Diese Politik bettet sich in ein klassisch neoliberales Staatsverständnis ein, welches den Rückzug des Staates aus der Versorgungstätigkeit und seine Beschränkung auf Rahmenplanung und Regulierung propagiert. So heißt es in einer Broschüre des Entwicklungsministeriums: „Die Rolle des Staates sollte sich auf die ordnungspolitische Gestaltung und die Rahmenplanung des Wassersektors beschränken. Die Wasserbewirtschaftung erfolgt am besten dezentral, wenn auch unter staatlicher Aufsicht“ (BMZ o.J.). Während der Staat sich auf ordnungspolitische Aufgaben zurückziehen hat, sind die Wasserbetriebe nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und mit kostendeckenden Gebühren zu führen. Nach Meinung von Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul ist dafür die Einbeziehung des Privatsektors unverzichtbar, wie sie in einem Beitrag für die Frankfurter Rundschau schrieb. Im Anschluss an die Weltbank behauptete sie ebenfalls eine Investitionslücke von 100 Milliarden US-Dollar, die geschlossen werden müsste, um die Millenniumsziele zu erreichen. „Ohne die Einbeziehung privater Unternehmen und privaten Kapitals ist es nicht möglich, die nötigen Investitionen zu finanzieren. Deshalb arbeitet das Bundesentwicklungsministerium auch mit privaten Unternehmen zusammen“ (Wieczorek-Zeul, 2003).

Verfügt der Staat über den nötigen Regelungsrahmen, steht der Privatisierung nichts im Weg: „Ist die Versorgung mit Wasser Teil der Strategie eines Staates zur Bekämpfung der Armut, existieren eine demokratisch legitimierte Aufsicht und entsprechende Institutionen und gesetzliche Regelungen, dann spricht nichts dagegen, private Unternehmen einzubeziehen“, so die Ministerin (ebd.). Der rechtliche Regelungsrahmen mitsamt Aufsichtsbehörden wird zu einem Instrument des staatlichen Rückzugs und des Vordringens der Privatwirtschaft in öffentliche Versorgungsbereiche. Warum aber sollen die Partnerländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit das neoliberale Staatsverständnis des Entwicklungsministeriums teilen? Warum sollen in Ländern, in denen staatliche Versorgungsstrukturen ohnehin unterentwickelt sind, die wenigen öffentlichen Leistungen, die auf non-profit-Basis angeboten werden, noch weiter verdrängt werden? Das neoliberale Staatsverständnis, das in Industriestaaten wie den USA und Großbritannien geprägt wurde, blindlings in die Entwicklungspolitik zu übertragen, ist realitätsfremd und für die benachteiligten Bevölkerungsgruppen fatal. In den öffentlichen, nicht-kommerziellen Versorgungsstrukturen sind Rechtsansprüche, wie z.B. das Recht auf Wasser, institutionalisiert worden. Diese institutionalisierten sozialen Rechte werden durch die Privatisierungspolitik der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit unterhöhlt.

3.1.4. Das Dogma der „Entwicklungspartnerschaft“

Die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit im Wassersektor und in anderen Bereichen setzt seit Mitte der 90er Jahre zunehmend auf Public Private Partnerships, die in diesem Kontext auch oft „Entwicklungspartnerschaften“ genannt werden. 1999 startete das BMZ eigens ein PPP-Programm, das „betriebswirtschaftliche Interessen und entwicklungspolitische

Ziele“ miteinander verknüpft, so das Ministerium. „Public Privat Partnerships sind gemeinsame Projekte von Unternehmen und Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit“ (BMZ 2004: 81). Unternehmen und Entwicklungshilfe „planen, finanzieren und realisieren die Initiativen gemeinsam. Chancen und Risiken werden von beiden Seiten gleichmaßen getragen“ (BMZ 2005: 2). Diese Kooperationen würden beiden Seiten zum Vorteil gereichen: Vorteile für die Wirtschaft seien die „finanzielle und personelle Unterstützung durch erfahrene entwicklungspolitische Organisationen“, „leichterer Zugang zu staatlichen und privaten Institutionen und Entscheidungsträgern“, der „Zugriff auf spezifisches Know-how über Länder, Sektoren und Gesetzgebungen“ sowie die „Erschließung neuer, lukrativer Märkte“. Dagegen profitiere die Entwicklungszusammenarbeit durch „zusätzliche privatwirtschaftliche Beiträge für entwicklungspolitische Prozesse und Ziele“ oder durch den „Transfer von Know-how und modernen Technologien“ in den Partnerländern. Vorschläge für PPP-Projekte werden nach einem Kriterienkatalog geprüft. So sollen die Projekte

- a) mit den entwicklungspolitischen Grundsätzen der Bundesrepublik übereinstimmen und eine entwicklungspolitische Relevanz haben;
- b) die Leistungen der Partner müssen sich so ergänzen, dass beide Seiten ihre Ziele kostengünstiger, wirksamer und schneller erreichen;
- c) die privaten Partner müssen einen Eigenbeitrag leisten, der in der Regel 50% der Projektkosten betrage;
- d) die PPP-Projekte müssen über die unternehmerischen Kernaufgaben hinausgehen, was als ‚Subsidiaritätsprinzip‘ bezeichnet wird (BMZ 2005: 4).

Das BMZ betrachtet das PPP-Programm als erfolgreich: Von 1999 bis Ende 2004 seien 1650 Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft in über 70 Ländern entstanden, deren Gesamtvolumen bei rund 8,2 Milliarden € liege. Im System der Entwicklungszusammenarbeit bestehen verschiedene Ansätze für PPPs. So stellt die 1999 eingerichtete „PPP-Fazilität“ flexibel und schnell Beiträge bis zu 200.000,- € für kleinere Vorhaben zur Verfügung. Größere PPP-Projekte wie die Infrastrukturinvestitionen im Energie- und Wassersektor werden im Rahmen der herkömmlichen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit vor allem durch GTZ und KfW durchgeführt.

Daneben existieren noch zahlreiche Kooperationen mit der Privatwirtschaft im Finanzierungsgeschäft der KfW-Tochter DEG (Deutsche Entwicklungsgesellschaft). Die DEG stellt langfristige Finanzierungen (u.a. Beteiligungskapital, Darlehen, Garantien) für Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern zu marktüblichen Konditionen bereit, kann zusätzlich aber auch auf die PPP-Fazilität zugreifen (vgl. BMZ 2004: 81ff.; BMZ 2005). Die PPP-Fazilität steht zwar deutschen und europäischen Firmen offen, das BMZ räumt aber ein, dass sie sich „vorzugsweise an deutsche Unternehmen oder deren Tochtergesellschaften im Partnerland richtet“ (BMZ 2004: 89).

Die Beteiligung der Privatwirtschaft durch Public Private Partnerships ist in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mittlerweile zum Dogma geworden. Entwicklungsministerin Wieczorek-Zeul kündigte eine Intensivierung dieser Kooperationen zwischen Regierung und Privatwirtschaft an, denn: „Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft sind eine klassische Win-Win-Situation, von denen wir uns sicher alle nur noch mehr wünschen können“ (Wieczorek-Zeul 2003a). Dieser Wunsch wird raue Wirklichkeit im entwicklungspolitischen

Alltagsgeschäft, wie die Ministerin betont: „So muss bereits jetzt schon bei der Planung von neuen Vorhaben geprüft werden, ob eine Zusammenarbeit mit der Wirtschaft möglich ist“ (ebd.).

Diese politische Vorgabe schlägt sich in den Durchführungsorganisationen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit nieder: „Die GTZ prüft in allen Neuvorhaben, ob und inwieweit PPP-Komponenten integriert werden können“ (BMZ 2004: 90). Grundsätzlich wird in geeigneten Neuvorhaben „ein Teil der Projektkosten für Kooperationen mit der Privatwirtschaft reserviert“. Das vorläufige Ergebnis dieser Politik: „Seit 2004 ist PPP in 30 Prozent aller Neuvorhaben konzeptionell integriert“ (ebd.). Schleichend werden aber immer größere Anteile des Entwicklungshilfebudgets in Kooperationen mit der Privatwirtschaft umgelenkt: „Vor dem Hintergrund, PPP als integralen Bestandteil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu verankern, werden im Rahmen dieser ‚Integration‘ zunehmend auch größere Projekte mit längeren Laufzeiten und größerem Fördervolumen angeboten“ (ebd.: 82). Zudem kündigte die Entwicklungsministerin an, dass die projektorientierten PPP-Ansätze zu längerfristigen „strategischen Allianzen zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft“ weiterentwickelt werden sollen (Wieczorek-Zeul 2003a).

Die KfW unterstützt dabei sämtliche Phasen des Privatisierungsprozesses im Infrastrukturbereich mit Zuschüssen und Krediten: Von der Projektvorbereitung (Machbarkeitsstudien, Rechtsgutachten und Beratung bei der Vertragsgestaltung) bis zu Erwerb, Errichtung oder Betrieb von Infrastrukturen. Die Kooperationsmodelle können von den kurzfristigen Dienstleistungsverträgen, über die mittelfristigen Managementverträge, bis zu den langfristigen Leasing- und Konzessionsverträgen reichen, in denen die Privatwirtschaft nicht nur die Betriebsverantwortung übernimmt, sondern auch Investitionskapital bereitstellt. Auch den Kauf von Staatsunternehmen sowie BOT-Projekte unterstützt die KfW. Zudem versorgt sie bereits bei der Projektvorbereitung das Beratungsgewerbe mit Aufträgen. Für die Durchführung vorbereitender Untersuchungen „werden im Regelfall qualifizierte externe Beratungsfirmen herangezogen. Es können internationale Beratungsunternehmen zum Zuge kommen, wenn dies fachlich geboten ist“ (BMZ 2004: 86). Die KfW-Auszahlungen für den Wassersektor summieren sich im Zeitraum 2000-2004 auf 1,095 Milliarden €, wovon 485 Millionen € direkt an deutsche Unternehmen flossen (Reckhard 2006).

Die GTZ-Leistungen im Rahmen von Public Private Partnerships beziehen sich vor allem auf zwei Bereiche: die Prozessberatung und den Aufbau von Regulierungsstrukturen (vgl. Wallenfels 2005: 64f.). Während die Prozess- bzw. Transaktionsberatung, d.h. die Unterstützung von Regierungen bei der Durchführung von konkreten Privatisierungsvorhaben, auf die Minimierung von „ex-ante Risiken“ abziele, diene die Beratung beim Aufbau von Regulierungsstrukturen der Risikominderung während der Betriebsphase (ebd.). Ferner fördert die GTZ die „Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privaten Sektor“ und „positioniert die deutsche Wasserverwaltung und Wasserwirtschaft und flankiert deren internationales Engagement“ (Schmitt 2005: 108f.).

Im lukrativen Beratungsgeschäft wird die GTZ auch gewinnorientiert tätig. Über die ‚GTZ International Services‘ bietet sie ihre Dienste auf kommerzieller Basis an. Zur Kundschaft dieses staatseigenen profitorientierten Beratungsunternehmens gehören zahlreiche Ministerien in aller Welt, die Europäische Union, Entwicklungsbanken, UN-Organisationen, bilaterale

Entwicklungsagenturen sowie transnationale Konzerne (siehe: www.gtzt.de). Durch den Einstieg in das gewerbliche Beratungsgeschäft entsteht jedoch ein sich selbst verstärkender Kommerzialisierungsmechanismus: Privatisierung wird zum Geschäft der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, an dem auch der Erfolg gemessen wird. Von der erfolgreichen Auftragsakquise hängen Einnahmen und Arbeitsplätze ab. Aufträge und Mittel fließen jedoch nur noch unter der Voraussetzung der Privatsektorbeteiligung. Nicht-kommerzielle Alternativen fallen daher systematisch unter den Tisch.

3.2. Erfahrungen mit deutschen Public Private Partnerships im Wassersektor

Der Anteil des Wassersektors an den gesamten jährlichen Finanzierungszusagen der finanziellen Zusammenarbeit ist mit rund 20% überdurchschnittlich hoch. Die jährlichen Neuzusagen im Wasserbereich liegen zwischen 250 und 350 Millionen €, insgesamt beläuft sich das Zusagevolumen auf nahezu 3 Mrd. € (KfW 2005). Seit Mitte der 90er Jahre bezieht die deutsche finanzielle Zusammenarbeit private Unternehmen als Betreiber oder Investoren in Projekte der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung ein. Zwar werden die PPP-Ansätze auch in anderen Infrastrukturbereichen wie Telekommunikation oder Energieversorgung verfolgt, im Wassersektor haben sie jedoch eine überaus hohe Bedeutung erlangt. Rund 70% der PPP-Vorhaben im Infrastrukturbereich entfallen auf den Wassersektor. Insgesamt spricht die KfW von bisher 28 PPP-Projekten in allen Weltregionen (Schwerpunkte: Subsahara-Afrika, Osteuropa/Kaukasus, Lateinamerika). Deren Finanzierungsvolumen belaufe sich auf 550 Millionen € (einschließlich Vorhaben in Vorbereitung).

Die hohe Bedeutung von PPPs im Wassersektor im Vergleich zu anderen Infrastrukturbereichen führt das KfW-Vorstandsmitglied Wolfgang Kroh auf die mangelhaften „Returns on Investment“ zurück: „Der Wassersektor jedoch, mit niedrigen Tarifen und großer politischer Einflussnahme, lockt nicht mit attraktiven Renditen. Eine Mischung aus privatwirtschaftlichem Engagement und öffentlicher Förderung wird daher zumindest mittelfristig für die meisten Länder ein attraktiver Weg bleiben“ (Kroh 2005: 6). Mithin sorgt öffentliche Förderung dafür, den Investoren zu ihren Renditen zu verhelfen. Hierin liegt die selbstverschuldete Delegitimierung staatlicher Entwicklungshilfe begründet. Steuermittel werden durch Staatsbanken wie die KfW mitnichten dafür verwendet, die kostengünstigsten und effizientesten Lösungen für die Versorgungsprobleme zu suchen, sondern müssen aufgrund politischer Vorgaben in Subventionen für die Privatwirtschaft verwandelt werden – koste es, was es wolle.

3.2.1. PPPs: teuer...

Im Gegensatz zur ideologischen Rede von den „Win-Win-Situationen“ bestätigen mittlerweile selbst manche Dokumente der deutschen Durchführungsorganisationen, dass die Gewinne in Public Private Partnerships äußerst ungleich verteilt sind. Eine von der GTZ und der KfW in Auftrag gegebene Studie über deutsche PPP-Projekte in der städtischen Wasserver-

sorgung in sieben afrikanischen Ländern kommt zu dem Schluss, dass die Privatsektorbeteiligung (Private Sector Participation – PSP) „substanzielle Kosten“ sowohl bei der Vertragsvorbereitung einschließlich der regulativen Reformen als auch bei der Vertragsdurchführung, d.h. der Vergütung der privaten Betreiber, generiert habe. Für das Standardargument, die hohen Privatisierungskosten würden durch Effizienz- und Know-how-Gewinne überkompensiert, konnte diese Studie mangels detaillierterer Kosten-Nutzen-Analyse keinen Nachweis erbringen. Daher sei es „schwierig zu bestätigen, ob bei den untersuchten PSP-Verträgen der Nutzen tatsächlich die Kosten überwiegt“ (GTZ/KfW 2005: 49).

An einzelnen Beispielen lassen sich die Privatisierungskosten jedoch skizzieren. So bezeichnen die Verfasser der GTZ-KfW-Studie die Kosten für die Kontrolle und die andauernden Neuverhandlungen des im Jahr 2000 unterzeichneten Konzessionsvertrags in Mali als „unverhältnismäßig“. Zeitgleich mit der Unterzeichnung zweier zwanzigjähriger Konzessionsverträge mit dem nationalen Wasser- und Energieversorger EDM (Électricité du Mali) hatte die Regierung 60% der Anteile an diesem Unternehmen an ein Konsortium unter Führung des französischen Wassermultis Saur International veräußert. Die Privatisierung der staatlichen EDM war eine Auflage der Gebergemeinschaft zur umfassenden Reform der Wasser- und Energieversorgung Malis. Sie hängt überdies eng mit dem umstrittenen Staudammprojekt Manantali zusammen, das der Bewässerung und Stromerzeugung in den drei Nachbarländern Senegal, Mauretanien und Mali dienen soll.

Dieses bereits im Jahr 1981 begonnene Großprojekt führte zu erheblichen sozialen und zwischenstaatlichen Konflikten aufgrund der Aufstauung des Wassers, verminderter natürlicher Überflutungen der landwirtschaftlich genutzten Flächen im Tal des Senegal-Flusses, dem Ausbruch von Krankheiten aufgrund von Wassermangel sowie der Zwangsumsiedlung von 12.000 Menschen. Die KfW förderte den Staudambau mit 95,3 Millionen € und das Wasserkraftwerk mit 47,7 Millionen € (vgl. Ministère des Affaires Étrangères 2005: 109). Zu den Firmen, die mit Aufträgen bedacht wurden, gehörten die deutschen Bauunternehmen Ed. Züblin und Dyckerhoff & Widmann. Abnehmer des in Manantali produzierten Stroms sollen die Energieversorger der drei Nachbarländer sein, die sich allesamt im Privatisierungsprozess befinden. Deren erfolgreiche Privatisierung gilt für die Gebergemeinschaft als Erfolgsbedingung für das gesamte Manantali-Projekt. Die KfW betont: „Von der wirtschaftlichen Lage und Zahlungsfähigkeit der SENELEC¹³ in Senegal und der EDM in Mali hängt letztlich der Erfolg des Vorhabens ab“ (KfW 2003: 19).

Der von der KfW erhoffte Erfolg blieb bei der EDM-Privatisierung jedoch aus. Der Konzessionär Saur International „war nicht in der Lage, langfristige Finanzierung für seine Investitionsverpflichtungen zu mobilisieren“. Im Ergebnis „verminderte der Konzessionär die Investitionen beträchtlich“ (GTZ/KfW 2005: 13). Dies führte zu Streitigkeiten mit der Regierung und zu kostspieligen Neuverhandlungen unter Vermittlung der Weltbank. Im Dezember 2005 schließlich wurde das Unternehmen faktisch renationalisiert, indem die Regierung die Mehrheitsanteile an EDM übernahm (Hall/Lobina 2006: 21). Die GTZ/KfW-Studie über PSP in Afrika kommt zu dem Ergebnis, dass die Vorbereitung des Konzessionsvertrags und die fol-

¹³ SENELEC (Société nationale d'électricité): staatliches Energieversorgungsunternehmen im Senegal (Anmerkung des Autors).

genden Konflikte um dessen Nachverhandlung beträchtliche Ressourcen verschlungen haben, während der Beitrag des Investors bescheiden blieb: „Der Streit bedeutet einen großen Verlust an Ressourcen für das Ministerium, Geber, EDM und die Regulierungsbehörde“ (GTZ/KfW 2005: 60).

Diese kostspieligen Neuverhandlungen sind international jedoch überhaupt keine Ausnahme: Dreiviertel der Konzessionsverträge werden vorzeitig nachverhandelt. Regelmäßig vermindern sich dabei die ursprünglich angesetzten Investitionsziele, um die Belastungen für die Konzessionäre zu minimieren. Die hohe Zahl von Neuverhandlungen weist zudem auf das Phänomen strategischen Bieterverhaltens hin. Transnationale Konzerne, die sich an internationalen Ausschreibungen von Versorgungsaufträgen beteiligen, unterbreiten überaus günstige Angebote in der Erwartung, die für sie profitmindernden Konditionen bei späteren Nachverhandlungen ohnehin korrigieren zu können.

Auch PPPs in Form von Leasingverträgen, die häufig als Alternative zu den riskanteren Konzessionen betrachtet werden, können erhebliche Kosten verursachen. Für den im Mai 2005 gekündigten Leasingvertrag im tansanischen Daressalam mit der privaten City Water (ein Joint Venture unter Beteiligung des britischen Wasserkonzerns Biwater und des deutschen Unternehmens Gauff) flossen 32 Millionen € aus einem insgesamt 131 Millionen € umfassenden Kredit der Weltbank, der Europäischen Investitionsbank und der Afrikanischen Entwicklungsbank. Allein für die Vertragsvorbereitung soll die Weltbank 4 Millionen \$ investiert haben, was aufgrund mehrfacher Privatisierungsversuche jedoch nur einen Teil der Transaktionskosten abdeckt. Die Betriebskosten unter dem Leasingvertrag waren nach Angaben der GTZ/KfW-Studie „substanziell höher“ als bei dem öffentlichen Unternehmen DAWASA. Die Kosten seien zum großen Teil aufgrund der Gehälter für das ausländische Personal von 2003 bis 2004 um 64% gestiegen (GTZ/KfW 2005: 50).

Der von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit als Erfolg gefeierte Leasingvertrag im Senegal ist ein weiteres eindruckliches Beispiel dafür, wie privaten Betreibergesellschaften sämtliche Investitionskosten durch öffentliche Finanzierung abgenommen werden. Seit über 40 Jahren engagiert sich die KfW im Wassersektor Senegals, beteiligt sich an der Finanzierung von Infrastruktur, beeinflusst die Sektorreformen und setzt sich für Privatisierungen ein. Im Jahr 1996 schließlich wurde die Verantwortung für die Wasserversorgung in den Städten Senegals dem privaten Betreiber S  n  galaise des Eaux (SDE) in Form eines zehnjährigen Leasingvertrags übertragen. SDE befindet sich im Mehrheitsbesitz des französischen Multis Saur International und arbeitet eng mit der öffentlichen Vermögensgesellschaft SONES (Société Nationale des Eaux du Sénégal) zusammen. Wie bei vielen Leasingverträgen üblich, obliegen sämtliche Neuinvestitionen der öffentlichen Hand, in diesem Fall der Gesellschaft SONES, während dem privaten Betreiber SDE lediglich eng spezifizierte Investitionsverpflichtungen im Bereich Wartung und Instandhaltung auferlegt wurden. Diese Anordnung spiegelt sich auch bei der Verteilung der Investitionssummen wider.   ber die gesamte zehnjährige Vertragslaufzeit investierten die senegalesische Regierung und internationale Geber 230 Millionen \$. Auf SDE hingegen entfielen lediglich 20 Millionen \$ (Hall/Lobina 2006: 24f.).

Wenn die KfW darauf verweist, im Senegal habe „der private Betreiber mit so genannten ‚sozialen Hausanschlüssen‘ einen Großteil der ärmeren Bewohner der Hauptstadt Dakar ans Netz

gebracht“ (Kroh 2005: 8), ist dies bestenfalls die halbe Wahrheit. Die Neuanschlüsse wurden nicht von SDE finanziert, sondern größtenteils durch die öffentliche Gesellschaft SONES und internationale Geber. Hinzu kommt, dass SDE die Zahl angeschlossener Haushalte offenbar noch reduzierte. Wie viele andere private Betreiber auch, schnitt SDE zahlreiche Haushalte, die ihre Gebühren nicht zahlten, von der Wasserversorgung ab. Die Folge: „Rund 12 Prozent der physischen Anschlüsse in Dakar sind nicht im Gebrauch; noch mehr sind es außerhalb der Hauptstadt“ (Hall/Lobina 2006: 25).

Die deutsche finanzielle Zusammenarbeit (FZ) zeigt sich in den Public Private Partnerships dabei überaus großzügig. Obwohl der Eigenbeitrag der privaten Partner nach Angaben des BMZ „in der Regel 50%“ betragen soll, ist er meist erheblich niedriger: „Dagegen liegt zumindest bei den PPP-Projekten im Wassersektor der Anteil der FZ-Haushaltsmittel in den meisten Fällen allerdings weit höher als der private Anteil: In Elbasan, Albanien, machen sie 70 Prozent der Gesamtkosten aus, in Kenia (Wasserversorgung für Malindi) sind es 75 Prozent, im Senegal fast 100 Prozent“ (Hoering 2003a: 36). Vor diesem Hintergrund relativieren sich offizielle Darstellungen, die gerade diese Projekte als besonders erfolgreich hervorheben. Nach KfW-Angaben liegt der Kapitaleinsatz Privater bei den deutschen PSP-Projekten im Wassersektor lediglich bei 30 Millionen €, während die finanzielle Zusammenarbeit 300 Millionen € beisteuert. Der öffentliche Subventionsanteil beläuft sich also auf 90% (Reckhard 2006).

Zudem müssen diese Subventionen über viele Jahre weiterlaufen, wenn die Kapitalkosten der Public Private Partnerships irgendwann einmal gedeckt werden sollen. Die PPPs in Subsahara-Afrika, an denen die deutsche Entwicklungszusammenarbeit beteiligt ist, weisen fast ausnahmslos eine Unterdeckung bei den Kapitalkosten auf.¹⁴ Die Autoren der GTZ/KfW-Studie folgern, „dass Subventionen wahrscheinlich für eine lange Zeit erforderlich sind, bevor die Vollkostendeckung erreicht werden kann“ (GTZ/KfW 2005: 30). Sie liegen damit im Trend der internationalen Organisationen, die Vollkostendeckung mittlerweile zu einem langfristigen Ziel erklären, und damit de facto andauernde öffentliche Subventionen für den Privatssektor einklagen.

Die Legitimation für Public Private Partnerships, zusätzliche private Mittel für Entwicklung zu mobilisieren, ist aufgrund des hohen Subventionsanteils überaus fragwürdig. Vor allem für die finanzielle Zusammenarbeit sah die Zwischenbilanz der ersten PPP-Phase (1999-2002) über sämtliche Sektoren hinweg äußerst mager aus: Bei insgesamt 39 PPP-Projekten der KfW steuerten die privaten Partner 18,2 Millionen € bei, während der öffentliche Beitrag 687,9 Millionen € ausmachte (Hoering 2003: 18). Zudem ist davon auszugehen, dass viele Unternehmen diese Zuschüsse für ohnehin geplante Projekte einstreichen, der sogenannte Mitnahmeeffekt. Eine Evaluierung des deutschen PPP-Programms zog das nüchterne Fazit: „Mitnahmeeffekte sind kaum auszuschließen und dürften in der PPP-Praxis erhebliche Bedeutung haben“ (Altenburg/Chahoud 2003).

¹⁴ Die GTZ/KfW-Studie definiert Kapitalkosten als Betriebskosten plus Abschreibungen plus Zinszahlungen plus Dividendenzahlungen an die Anteilseigner.

3.2.2. ... und ineffizient

Die Analyse der deutschen PPP-Projekte weckt daneben Zweifel daran, dass die erheblichen Subventionen für die Beteiligung internationaler Konzerne eine effiziente und bedarfsgerechte Verwendung öffentlicher Mittel darstellen. Viele deutsche Entwicklungshelfer, ebenso wie ihre internationalen KollegInnen, rechtfertigen die Privatisierungspolitik mit den vermeintlichen Effizienzvorteilen der Privatwirtschaft. So begründet die KfW die Einbeziehung deutscher oder europäischer Privatunternehmen in die Wasserversorgung der Partnerländer damit, dass „Technologie- und Managementenerfahrung rascher und wirkungsvoller erschlossen und die Betriebseffizienz gesteigert werden“ (KfW 2005: 4f.). Dieser Begründungszusammenhang ist empirisch aber nicht haltbar. Mittlerweile existieren einige Studien, die die Leistung privater und öffentlicher Wasserversorger vergleichen. Danach gibt es keinen überzeugenden Beleg für eine höhere Effizienz privater gegenüber öffentlichen Betreibern.

Ein im vergangenen Jahr veröffentlichtes Weltbank-Papier wertete die vorliegenden Studien zum Effizienzvergleich zwischen öffentlichen und privaten Wasserversorgern in Entwicklungs- und Schwellenländern aus und kommt zu folgendem Ergebnis: „Die wahrscheinlich wichtigste Lehre aus den ökonometrischen Daten über die Bedeutung der Eigentümerschaft ist, dass es generell keinen statistisch signifikanten Unterschied zwischen der Effizienz öffentlicher und privater Betreiber in diesem Sektor gibt“ (Estache et al. 2005: 12). Dieser Befund beschränkt sich dabei nicht nur auf den Wassersektor, sondern gilt grundsätzlich für Versorgungsunternehmen in den Bereichen Energie, Telekommunikation, Wasser und Abwasser (ebd.: 21). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch eine Studie über die Kostenentwicklung afrikanischer Wasserversorger. Demnach gibt es „keine signifikanten Unterschiede in der Kosteneffizienz zwischen privaten und staatlichen Wasserunternehmen in Afrika“ (Kirkpatrick et al. 2004: 16).

Entwicklungspolitisch besonders relevant ist der Befund, dass die Privatwirtschaft auch über keinerlei Effizienzvorteile bei der Erhöhung der Wasser- und Sanitäranschlüsse verfügt. Eine Studie der beiden konservativen US-amerikanischen Think Tanks „American Enterprise Institute“ und „Brookings Institution“ untersuchte die Entwicklung der Anschlussgrade auf Ebene der Haushalte in 46 Städten in Bolivien, Brasilien und Argentinien. In 18 dieser Städte wurden private Unternehmen beteiligt. Die übrigen 28 Städte, die nicht privatisierten, dienten als Vergleichsmaßstab. Das Ergebnis: „Während die Anschlüsse nach der Privatisierung generell gestiegen sind, scheint diese Zunahme in Städten, die das öffentliche Eigentum an ihren Wassersystemen bewahrten, genauso hoch zu sein“ (Clarke et al. 2004: 30). Die Autoren können nicht bestätigen, dass Privatisierung per se zu Verbesserungen bei den Anschlussgraden führt.

Werden in einer nüchternen Gesamtbetrachtung neben den inexistenten Effizienzvorteilen privater Betreiber auch die hohen Kosten von Public Private Partnerships berücksichtigt, erscheint die Annahme einer grundsätzlichen Ineffizienz der Wasserprivatisierung weitaus gerechtfertigter. In eine solche Gesamtbilanz gehören die hohen und andauernden öffentlichen Subventionen, die höheren Kapitalbeschaffungskosten privater Unternehmen, die teureren Finanzierungsinstrumente der privaten Kreditwirtschaft, die horrenden Beraterhonorare bei Vorbereitung und Begleitung von Ausschreibungen, die exorbitanten Kosten gescheiterter

oder nachverhandelter Verträge, die enormen privaten Profite und nicht zuletzt die häufig unverändert der öffentlichen Hand aufgebürdeten Neuinvestitionen und Netzerweiterungen.

Hinzu kommt, dass die entwicklungspolitische „Subventionitis“ selbstverständlich auch eine Wettbewerbsverzerrung zugunsten deutscher oder europäischer Firmen darstellt, worauf die Evaluierung des deutschen PPP-Programms hinweist: „Die Finanzierung von PPP-Maßnahmen kann auf den Märkten der Partnerländer Verzerrungen zulasten lokaler Wettbewerber bewirken, weil europäische Unternehmen ihre Konkurrenzfähigkeit mittels staatlicher Zuwendungen steigern. Außerdem verliert die deutsche Seite an Glaubwürdigkeit, wenn sie sich über OECD-Forderungen nach ungebundener Hilfe hinwegsetzt“ (Altenburg/Chahoud 2003). Das PPP-Programm ist im Kern ein Wirtschaftsförderungsinstrument für deutsche und europäische Firmen und vermag einen Kapazitätsaufbau sowie Technologie- und Know-how-Transfer in den Partnerländern durch diese Wettbewerbsverzerrung sogar noch zu behindern.

Günstigere Lösungen der Versorgungsprobleme werden dadurch ebenfalls marginalisiert. Die Studie über die deutschen PSP-Projekte in Afrika registriert beispielsweise eine zunehmende Bedeutung öffentlicher Unternehmen sowie kleinerer lokaler Firmen, so z.B. in Tansania und Uganda: „Ihre Dienste in Anspruch zu nehmen, würde vergleichbare Leistungsverbesserungen zu substanziell niedrigeren Kosten erlauben“ (GTZ/KfW 2005: 50). Dem steht aber das überragende Interesse der deutschen Entwicklungspolitik an der Wirtschaftsförderung zugunsten hiesiger Unternehmen entgegen.

3.2.3. Armutsorientierung mangelhaft

Da die PPP-Projekte weder hinsichtlich ökonomischer Effizienz noch hinsichtlich eines Kapazitätsaufbaus überzeugen können, wäre zu erwarten, dass sie zumindest einen substanziellen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten, immerhin erklärtes Ziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Obwohl aber immer mehr Entwicklungshilfemittel in die Wirtschaftsförderung umgeleitet werden, gibt es verblüffenderweise zu den Armutswirkungen der PPPs kaum gesicherte Erkenntnisse. Stattdessen dominieren vage Annahmen, wie die des Armutsreferates im BMZ, „dass Wasserprojekte automatisch eine hohe Armutsorientierung haben“ (Kaiser/Rothenberger 2004: 52). Während eine vom BMZ in Auftrag gegebene Evaluierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in der Siedlungswasserwirtschaft einräumt, dass es zur Frage der Armutswirkung der Privatsektorbeteiligung „kaum umfassende und detaillierte Untersuchungen (...), sondern lediglich einzelne Fallstudien“ gibt (ebd: 55), kommt ein für die KfW erstelltes Gutachten zu dem Schluss, dass eine „erfolgreiche Privatsektorbeteiligung nicht notwendigerweise den Armen nützt“ (KfW 2004: 23). Beruhigend wird aber hinzugefügt, „dass die Armen durch Privatsektorbeteiligungen in den meisten Fällen nicht schlechter dastehen“ (ebd.: 24).

KfW-Mitarbeiter räumen mittlerweile allerdings ein, „dass insbesondere im Bereich der städtischen Wasserver- und Abwasserentsorgung in der Vergangenheit eine Analyse der Armutswirkungen und auch der Armutsorientierung der Projekte nicht gründlich genug durchgeführt wurde“ (Kaiser/Rothenberger 2004: 54). Dieses Defizit bestätigt auch eine im BMZ-Auftrag durchgeführte Evaluierung der Armutsorientierung der deutschen Entwicklungshilfe im Was-

sersektor: „Zumindest, was die Zielebene betrifft, ist eindeutig festzustellen, dass direkte Armutswirkungen von den wenigsten Vorhaben angestrebt werden“ (Bliss 2004: 30). Dieses Gutachten identifiziert folgende Mängel der deutschen Wasserprojekte:

- a) Es fehlen hinreichende Kriterien für die Selektion der Zielgruppen;
- b) die Rolle besonders armer Bevölkerungsteile bleibt in den Vorhaben unterbelichtet;
- c) die Frage der ökonomischen Belastbarkeit der ärmeren Zielgruppen durch Nutzergebühren wird vernachlässigt; und
- d) die Beteiligung ärmerer Gruppen und vor allem von Frauen bei der Projektkonzeption und diesbezüglichen Entscheidungen findet kaum statt.

Die mangelhafte Auseinandersetzung mit den Zielgruppen führt dazu, „dass die finanzielle Belastbarkeit der Bevölkerung, für Dienstleistungen im Wasserbereich zu zahlen, (...) einerseits zwar vorausgesetzt wird, aber zumindest aus den Unterlagen selten belegt ist, dass diese auch tatsächlich gegeben ist, mithin auch ärmere Familien die Gebühren bezahlen können und Zugang zu Wasser erhalten. Die Praxis zeigt, dass in einer Reihe von Vorhaben vor allem im städtischen Bereich die Zielgruppen sich die Wassergebühren nicht leisten können“ (Bliss 2004: 31). Die vorgeblich der Armutsbekämpfung verpflichtete staatliche Entwicklungshilfe fördert mithin Wasserprojekte, deren Dienstleistungen vielfach gerade für arme unerschwinglich sind.

Eng verknüpft mit den untragbar hohen Gebühren ist auch die mangelhafte Berücksichtigung von technischen Alternativen, die an die wirtschaftlichen Möglichkeiten einkommensschwacher Gruppen angepasst sind. Würden diese Gruppen im Vorbereitungsprozess bei der Technologieauswahl beteiligt, wäre es eher möglich, ein bezahlbares Serviceniveau umzusetzen. Diese grundlegenden Entscheidungen werden aber meist zwischen den Durchführungsorganisationen und Vertretern der Empfängerseite bereits im Rahmen der Vorplanung getroffen. Die Beteiligung der Bevölkerung findet erst im Stadium der Inbetriebnahme der dann häufig inadäquaten Versorgungseinrichtungen statt.

Die mangelnde Beteiligung, die in inadäquate technische Lösungen mündet, sorgt für einen beständigen Konflikt zwischen dem Ziel der Durchführungsorganisationen an „ökonomisch-technischer Nachhaltigkeit“ des Betriebs durch kostendeckende Tarife und dem entwicklungspolitischen Ziel, die Versorgungssituation besonders einkommensschwacher Gruppen zu verbessern. In dem Maße, in dem deutschen und europäischen Konzernen durch Public Private Partnerships Absatzmöglichkeiten für ihre technischen Lösungen in Entwicklungsländern geschaffen werden, steigt das Risiko inadäquater, überteuerter Projekte, die sich in untragbaren Gebührensteigerungen niederschlagen. Bliss (2004: 32) folgert: „Eine konzeptionelle Neuorientierung macht allerdings nur dann einen Sinn, wenn sie dazu führt, dass es zu einer wirklichen Mitbestimmung der beteiligten Bevölkerungsgruppen an Entscheidungsprozessen kommt und die Dominanz der (so häufig alternativlosen) technischen Vorgaben durchbrochen wird.“

Ferner sei es nötig, die Frage der ökonomisch-technischen Nachhaltigkeit grundsätzlich zu überdenken: „Die ärmsten Gruppen (...) dürfen von EZ-Vorhaben nicht länger ausgeschlossen werden, weil sie unter dem Gesichtspunkt der ökonomisch-technischen Nachhaltigkeit im Rahmen des bisherigen Instrumentariums nicht förderbar sind“ (ebd.: 38). Gegebenenfalls müssten der Staat oder die Entwicklungszusammenarbeit nicht nur Anschlusskosten, sondern

auch Teile der Betriebskosten für die Trinkwasserversorgung übernehmen. Ferner sollten „Sektorberatungen (...) nicht ideologisch auf privatwirtschaftliche Lösungen fixiert werden“ (ebd.: 41).

Ob diese Mahnung erhört wird, bleibt abzuwarten. Skepsis ist jedoch angebracht. Die Schlussfolgerungen der Durchführungsorganisationen aus den ernüchternden Erfahrungen der bisherigen PPPs laufen in eine andere Richtung. KfW-Vorstandsmitglied Kroh räumt ein, dass „die Einführung von PPP-Modellen in allen Fällen äußerst kosten- und zeitintensiv“ war. Zugleich deutet er an, wie die Entwicklungszusammenarbeit weiter auf dem Kommerzialisierungspfad wandeln kann: „Die hohen Transaktionskosten, aber auch laufende Kosten für internationales Managementpersonal, machen deutlich, dass PPP-Modelle mit internationaler Beteiligung nur für größere Städte in Frage kommen. Nur dort ist ein ausreichendes Potenzial an Effizienzsteigerung vorhanden, durch dessen Realisierung die Kosten überkompensiert werden können“ (Kroh: 2005: 7).

Obwohl die privatwirtschaftlichen Lösungen teuer sind, müssen sie weiter verfolgt werden, nur eben konzentriert auf Städte, in die ohnehin zwei Drittel der deutschen Hilfe fließt. Die Gewinne aus Effizienzsteigerungen sollen unverändert in den Taschen internationaler Konzerne versickern, die sich dann in üppige Managementgehälter und Dividendenzahlungen an die Aktionäre verwandeln. Wieso aber soll die Bevölkerung in Entwicklungsländern akzeptieren, dass sich wohlhabende Kapitaleigner und Manager aus Industriestaaten an ihren Gebührenzahlungen und der internationalen Entwicklungshilfe bereichern? Wieso sollen sie diese Reichtumsumverteilung vom Süden (Gebühren, Staatsaufträge) und Norden (Entwicklungshilfe) zugunsten transnationaler Konzerne akzeptieren, wenn lokale öffentliche Unternehmen grundsätzlich zu den gleichen oder noch höheren Effizienzsteigerungen bei geringeren Kosten fähig sind?

Auf die naheliegenden Fragen gibt es keine Antworten, denn sie sind „ideologisch“. Stattdessen darf die Entwicklungszusammenarbeit unbehelligt ihrer eigenen Privatisierungsideologie folgen und weiter dazu beitragen, das Wohlstandsgefälle zwischen Nord und Süd zu verfestigen, nun aber auf angepasste und schleichende Weise.

3.2.4. Schleichende Privatisierung

Unverkennbares Ziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist es, durch Kommerzialisierung der öffentlichen Betriebe, hoch subventionierte Pilotprojekte und kleinere Dienstleistungsverträge den Weg für umfassendere Privatisierungen des Wassersektors zu ebnen.

Diese Orientierung auf schleichende Privatisierung schlägt sich besonders deutlich in der Politik gegenüber dem öffentlichen Sektor nieder. Zwar wird oft betont, dass „die Einbeziehung der Privatwirtschaft nicht als Selbstzweck“ oder als „Allheilmittel“ zu verstehen sei, sondern als „eine mögliche Option“, um deren behauptete Effizienzvorteile zu erschließen (KfW 2004a: 2; Kroh 2005: 10). Wenn beteuert wird, es „muss aber nicht immer PPP sein“ (ebd.), bedeutet dies jedoch nicht, dass die deutsche Entwicklungshilfe öffentliche Betriebe als gemeinnützige, Non-Profit-Unternehmen bewahren und weiterentwickeln wollte. Ganz im Gegenteil ist neben der Privatsektorbeteiligung „die kommerzielle(n) Ausrichtung öffentlicher

Versorgungsunternehmen“ ihr erklärtes Ziel: „Die KfW unterstützt die Partner bei der Prüfung, welche Form der Kommerzialisierung für die jeweilige Situation am erfolgversprechendsten ist“ (KfW 2004a: 2). Die Auswahl besteht mithin nur zwischen der Kommerzialisierung der öffentlichen Einrichtungen und weitreichenderen Public Private Partnerships.

Auch die GTZ macht unmissverständlich klar, dass „Kommerzialisierung und Restrukturierung öffentlicher Unternehmen“ zu ihren zentralen Aufgaben gehört. Die Kommerzialisierung wird als Auftakt des Privatisierungsprozesses betrachtet, wie Marek Wallenfels (2005: 64) von der GTZ betont: „Vielfach ist die Kommerzialisierung dabei nur ein erster Schritt in Richtung weitergehender Reformschritte (z.B. betriebliche Entflechtung oder die Einführung von Managementverträgen).“ Wesentliche Elemente dieses ersten Schritts sind die Dezentralisierung, die betriebliche und finanzielle Autonomie der Versorger gegenüber Staat und Kommune, ökonomische Leistungsanreize und eine getrennte Rechnungslegung. Ziel der Umwandlung der „Versorger mit Behördencharakter“ (KfW 2005: 4) in wirtschaftlich arbeitende Dienstleister, die autonom über Investitionen, Entlohnung und Tarifgestaltung entscheiden, ist die Zurückdrängung der Rolle des Staates bei der Dienstleistungserbringung: „Zentrale staatliche Stellen sollten sich auf die Überwachung der Einhaltung von Vorschriften und Standards beschränken“ (ebd.). Diese Beschränkung der öffentlichen Rolle ist die Voraussetzung für alle folgenden Privatisierungsschritte.

Entsprechend unterminiert auch die Reformberatung der deutschen Durchführungsorganisationen Non-Profit-Wasserdienstleistungen. Um die Umwandlung der öffentlichen Betriebe voranzutreiben, „fordert und fördert die KfW Entwicklungsbank (...) die Formulierung der nationalen Sektorpolitik der Partner und die Umsetzung entsprechender Reformen“ (ebd: 3). Die verlangten Sektorreformen wiederum sichern die nachfolgenden Privatisierungsschritte ab, wie die GTZ betont: „Gleichzeitig werden privatwirtschaftliche Betreibermodelle durch Sektorreformberatung de jure und de facto ermöglicht“ (Wallenfels 2005: 64).

Hoch subventionierte Pilotprojekte dienen als weiteres Instrument, um die gesamten Wassersektoren der betroffenen Länder zu kommerzialisieren. Das Entwicklungsministerium verweist exemplarisch auf eine „von der KfW Entwicklungsbank unterstützte erfolgreiche Kommerzialisierung des Wasserversorgungsunternehmens“ im kenianischen Malindi, „die zur Erwirtschaftung von Überschüssen“ führte und eine Netzerweiterung erlaubte (BMZ 2004: 88). Nachdem die deutsche Firma Gauff bereits Mitte der 90er Jahre mit einem Dienstleistungsvertrag betraut wurde, erhielt sie 1999 einen auf fünf Jahre ausgelegten Managementvertrag, der ihr die Betriebsverantwortung übertrug. Das BMZ resümiert: „Mit der Vergabe der Wasserver- und Abwasserentsorgung an einen privaten Betreiber im Rahmen eines Managementvertrages hat das Vorhaben in Kenia Pilotcharakter. Seine Umsetzung gibt wichtige Impulse für die weiterführende Kommerzialisierung im Wassersektor Kenias“ (ebd.).

Die Studie über die deutschen PSP-Projekte in Afrika macht aber darauf aufmerksam, dass der deklarierte Erfolg „ohne die starke Geber-Unterstützung nicht möglich gewesen wäre“ (GTZ/KfW 2005: 34). In Malindi liegt der öffentliche Subventionsanteil mindestens bei 75%. Auch der Einstieg der Firma Gauff wäre ohne KfW-Interventionen nicht möglich gewesen. In der KfW-Schlussprüfung heißt es, dass die KfW die Auszahlung von Mitteln „von einer Tarifierhöhung und später auch von der Einschaltung eines privaten Betreibers abhängig“ gemacht habe (KfW 2004b: 2).

Gauff erhielt aber nicht nur 2001 den Managementvertrag in Malindi (über die Firma Gauff Utility Services Kenya Ltd.), sondern durfte sich auch selbst begutachten: Consultant der KfW-Schlussprüfung ist die H.P. Gauff GmbH & Co. Wenig überraschend also, wenn Gauff über Gauff schreibt: „Mit der Einschaltung von Gauff als Betreiber haben sich die Managementverfahren und damit die betriebliche Situation sehr deutlich verbessert“ (ebd.: 3). Allerdings verdeutlicht diese Firma auch, dass das Ziel kostendeckender Tarife für die Trinkwasserversorgung die Lösung der drängenden Abwasserprobleme effektiv behindern kann. So spricht sich Gauff mit folgender Begründung gegen den Bau eines zentralen Abwassersystems aus: „Wenn die Zahlungsfähigkeit der Bevölkerung bereits für die Wasserversorgung weitgehend ausgeschöpft ist, wären Probleme bei der Einführung angemessener Abwassertarife zu erwarten“ (ebd.: 4). Mithin steht das private Profitmotiv der Abwasserreinigung im Weg. Ein überzeugenderes Argument gegen das Festhalten an kostendeckenden Tarifen ist kaum denkbar.

Neben derartigen Pilotprojekten betrachten die Durchführungsorganisationen mittlerweile kurzfristigere und begrenztere Verträge mit Privatunternehmen als möglichen Einstieg für weitreichendere Public Private Partnerships. Ein solches Beispiel liefert der Dienstleistungsvertrag für die französische Firma Veolia, den zweitgrößten Wassermulti nach Suez, in Burkina Faso. Einen Kredit für den Ziga-Damm, der die Wasserversorgung der Hauptstadt Ouagadougou verbessern sollte, knüpften die beteiligten Geber an die Auflage, dass das nationale Wasserunternehmen ONEA einen Dienstleistungsvertrag für das Rechnungswesen mit einem internationalen Wasserversorger und einer Beratungsfirma unterzeichnet. Schließlich ging 2001 der verlangte fünfjährige Dienstleistungsvertrag an ein Konsortium, dem Veolia und die Wirtschaftsprüfungsfirma Mazars & Guerard angehören (GTZ/KfW 2005: 11). Die KfW betrachtet diesen als gelungenen Einstieg. Mittels des Dienstleistungsvertrags für das Rechnungswesen seien durch einen „positiven wechselseitigen Erfahrungsaustausch gute Ergebnisse erzielt“ worden. Das Fazit: „D.h. es kann mitunter vorteilhafter sein, zunächst mit einer geringen Verantwortungs- und Risikoübergabe an den Privatsektor zu beginnen und evtl. zu einem späteren Zeitpunkt die Sinnhaftigkeit eines weiterführenden PPP-Modells zu prüfen“ (Kroh 2005: 8).

Weitere Nutznießerin der Geberauflagen in Burkina Faso ist das deutsche Ingenieur- und Beratungsunternehmen Lahmeyer International, das bereits an zahlreichen umstrittenen Staudamm- und Wasserkraftprojekten beteiligt war. Dank einer KfW-Finanzierung konnte Lahmeyer bereits Mitte der 80er Jahre vorbereitende Studien zur Wasserversorgung in Ouagadougou durchführen. Im Jahr 2004 schließlich zeichnete Lahmeyer für die Bauüberwachung und technische Begleitung des Ziga-Damm-Projekts verantwortlich, mit dessen Bau 1998 begonnen wurde (Lahmeyer 2004). Im Juni 2003 wurde Lahmeyer International wegen Schmiergeldzahlungen im Fall des Lesotho Highland Wasserprojekts verurteilt, ein Großstaudamm, für den u.a. Weltbankgelder flossen. Das Berufungsgericht hielt das Urteil im April 2004 aufrecht und erhöhte die Strafe noch.¹⁵ Die Verurteilung wegen Bestechung verhinderte jedoch nicht, dass Lahmeyer International in den Genuss weiterer Entwicklungshilfegelder kam. Im Rahmen eines Weltbankprojekts wurde Lahmeyer im Herbst 2003 gemeinsam mit den Hamburger Wasserwerken für fünf Jahre mit der Unternehmensführung des ruandischen

¹⁵ Wiseman Khuzwayo, Business Report, April 11, 2004 (siehe: www.odiousdebts.org).

Wasser- und Energieversorgers Electrogaz beauftragt (Lahmeyer 2003). Im Jahr 2005 schließlich erhielt Lahmeyer den Zuschlag für einen zweijährigen Managementvertrag beim staatlichen Wasserversorger in Madagaskar JIRAMA. Die Weltbank stellt dafür eine Finanzierung von 10 Millionen \$ zur Verfügung (Proinvest 2005: 27).

3.2.5. Manufacturing Consent

Die Privatsektor-Projekte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit provozieren jedoch durchaus Konflikte in den betroffenen Ländern, mitunter stoßen sie auch auf Widerstand. Um die politischen PPP-Vorgaben umsetzen zu können, sehen sich die Durchführungsorganisationen daher zunehmend genötigt, Strategien zum Umgang mit Konflikten und Widerständen sowie der Organisierung von Zustimmung für ihre Projekte zu entwickeln. Die BMZ-Evaluierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in der Siedlungswasserwirtschaft weist dabei auf das besondere Konfliktpotenzial der Privatsektorbeteiligung hin: „In Wasserprojekten wird gerade wegen der angestrebten Kostendeckung und des Einbezugs des Privatsektors zu prüfen sein, ob der Zugang zu Wasser für einige erschwert wird und welches Konfliktpotenzial dabei entsteht“ (Kaiser/Rothenberger 2004: 82). Im Bewusstsein, konfliktauslösend oder -verschärfend zu wirken, integrierte die KfW bereits eine Konfliktfolgenabschätzung (conflict impact assessment) in ihre Projektplanung.

Auch die GTZ beschäftigt sich mit dem Konfliktpotenzial ihrer Interventionen. Allerdings hat ihr nach außen kommuniziertes Selbstbild vom „Berater“, „Moderator“ und „Mediator“ sehr wenig mit ihrer realen Rolle zu tun. Wenn GTZ-Geschäftsführer Wolfgang Schmitt meint, die technische Zusammenarbeit „wirkt als ‚ehrlicher Makler‘ bei Konfliktmanagement und Konsensbildung“ (Schmitt 2005: 108), ist dies aufgrund der Zielvorgabe der Kommerzialisierung des Wassersektors unglaublich. In den von der GTZ organisierten Dialogforen, Runden Tischen oder Workshops können ihre ExpertInnen nicht einfach die Rolle neutraler Moderatoren oder Mediatoren spielen, sondern haben die politisch gesetzten Ziele zu befördern. Wie die Organisation dabei vorgeht, lässt sich am Beispiel Perus skizzieren.

Seit 1998 fördert das dortige GTZ-Programm PROAGUA die Kommerzialisierung der Wasserwirtschaft. Als besondere Herausforderung betrachten die GTZ-Experten, „dass die Einbeziehung der Privatwirtschaft in Peru ein politisch sehr sensibles Beratungsfeld darstellt. So bestehen grosse Ressentiments in der Bevölkerung und bei lokalen und nationalen politischen Entscheidungsträgern gegenüber der Beteiligung des Privatsektors bei städtischen Dienstleistungen.“ (GTZ 2003: 77).

Ziel der PROAGUA-Interventionen war es daher zunächst, lokale Entscheidungsträger in ihrer Eigenschaft als Eigentümer der Wasserversorgungsunternehmen (WVU) für das Thema Privatsektorbeteiligung (PSP) zu sensibilisieren und zu einer „Versachlichung“ der Debatte beizutragen. Hierfür ließ die GTZ sich selbst wiederum durch das deutsche Beratungsbüro für Wassertechnik und Management ‚K.-U. Rudolph GmbH‘ unterstützen. „Strategisch wichtig für die Zielerreichung war eine ‚kritische Masse‘ an WVU, die bereit war, einen Transformationsprozess im Zusammenhang mit PSP-Projekten zu initiieren, und über ausreichend politisches Gewicht gegenüber der Zentralregierung verfügte“ (GTZ 2003: 78). Dazu wurden die

lokalen Entscheidungsträger in individuellen Gesprächen oder Workshops nicht nur über die verschiedenen Betreibermodelle informiert, sondern zugleich „Vertrauensverhältnisse“ und „persönliche Beziehungen“ aufgebaut. Der Beziehungspflege dienten zudem „Fortbildungsreisen“ in mehrere Länder. „Besonders geeignet waren Reisen für Entscheidungsträger nach Kolumbien, u.a. aufgrund der dortigen langjährigen Erfahrung mit unterschiedlichen PSP-Modellen“ (ebd.: 77). Ebenso wurden die für den Wassersektor relevanten nationalen Entscheidungsträger bearbeitet und „mehrere Fortbildungs- und Informationsreisen von lokalen und nationalen Vertretern der Wasserwirtschaft Perus nach Kolumbien, Bolivien, Argentinien und Deutschland“ (ebd.: 78) gesponsert.

Gleichzeitig bauten die GTZ-Experten systematisch Kontakte zur deutschen Wasserwirtschaft auf. Sie organisierten die Reisen nach Deutschland, veranstalteten internationale Kongresse sowie ein deutsch-peruanisches Treffen der Wasserwirtschaft in Peru. Ebenso wurde „der individuelle Kontakt zwischen peruanischen Entscheidungsträgern und deutschen Firmen gefördert“ (GTZ 2003: 78). Die Bemühungen der alles andere als neutralen „ehrlichen Makler“ blieben nicht ohne Erfolg: In drei kommunalen Wasserunternehmen konnten PSP-Prozesse gestartet werden, drei weitere Städte zeigten sich interessiert. Wenig überraschend erhöhten die ebenfalls verbesserten rechtlichen Rahmenbedingungen für PSP die Attraktivität des peruanischen Wassersektors für bi- und multilaterale Entwicklungsbanken, „d.h. mehrere Banken erklärten sich gleichzeitig bereit, derartige Prozesse zu finanzieren“ (ebd.: 80). Auf der Habenseite verbuchten die Entwicklungshelfer ebenfalls „die Erhöhung der GTZ-Kompetenz in diesem Zukunftsmarkt“ (ebd.: 79). Ihr Fazit: „Das Wissens- und Erfahrungsmanagement der GTZ sollte in diesem für die EZ zukunftssträchtigen Bereich ausgebaut werden“ (ebd.: 81).

Solange die Politik der GTZ darin besteht, Privatsektorbeteiligungen anzubahnen und sich selbst im „Zukunftsmarkt“ privater Wasserdienstleistungen zu positionieren, kann diese Organisation kaum die Rolle eines neutralen Moderators oder Mediators beanspruchen. Sie ist vielmehr Partei, setzt einseitig auf kommerzielle Lösungen der Versorgungsprobleme und betätigt sich als Maklerin im Interesse der deutschen Wirtschaft. Diese Parteilichkeit wird besonders deutlich bei Konflikten, die sich an ihrer Politik entzünden, wie auch das Beispiel Boliviens verdeutlicht (siehe Kapitel 3.4.).

3.3. Mit dem Strom schwimmen: Deutsche Ziele in den Entwicklungsbanken

Die Bundesrepublik trägt die Geberkoordinierung auf Basis der Privatisierungskonditionalitäten von Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken nicht nur mit, sondern ist an dieser Politik aktiv beteiligt. Ihre Ziele in diesen Organisationen, an denen sie jeweils mit eigenen Anteilen beteiligt ist,¹⁶ folgen unbeirrt dem neoliberalen Mainstream. Nach dem Willen des

¹⁶ Im Fall der Weltbankgruppe ist die Bundesrepublik drittgrößte Anteilseignerin nach den USA und Japan. Ihr Kapitalanteil an der IDA beträgt 11,4%, an der IBRD 4,6%, an der IFC 5,5% und an der MIGA 5,6%. Ihre Anteile an den multilateralen regionalen Entwicklungsbanken belaufen sich auf 1,9% (Interameri-

deutschen Entwicklungsministeriums soll die Weltbankgruppe „ihre Arbeit besser darauf ausrichten, das Potenzial des Privatsektors für die Reduzierung der Armut fruchtbar zu machen (...). Zum anderen sollen verstärkt Marktmechanismen genutzt werden, um den Bedarf an grundlegenden Dienstleistungen (Wasser, Gesundheit etc.) decken zu können“ (BMZ 2002:10f.). Zu diesem Zweck nutzt die Bundesrepublik auch den Weltbank-Service der Verwaltung von Treuhand-Fonds für bilateraler Geber. So managt die Weltbank zwei sogenannte „Consultants Trust Funds“ der Bundesrepublik, die Beratungsmaßnahmen deutscher Ingenieur-Consultants finanzieren. Einer der beiden Consultants Trust Funds speist sich aus Mitteln des Wirtschaftsministeriums und wird von der Weltbanktochter IFC verwaltet, der andere verfügt über Mittel des Entwicklungsministeriums und wird von der IBRD gemanaged (vgl. BMWA 2005a: 21).

Zwar spricht sich das Entwicklungsministerium dafür aus, dass die Partnerländer im Sinne der „ownership“ selbst bestimmen, inwieweit grundlegende soziale Leistungen privat erbracht werden, die Geberkoordinierung und die Mittelkonzentration auf Projekte mit Privatsektorbeteiligung drängt diese Entscheidungsfindung jedoch in die gewünschte Richtung. So verweist das BMZ darauf, dass es sich im Umwelt- und Ressourcenschutz sowie im Wassersektor Lateinamerikas darum bemüht, die bilaterale Zusammenarbeit „im Interesse der Wirksamkeit der eingesetzten Mittel verstärkt mit multilateralen Projekten und Programmen zu verzahnen.“ (BMZ 2003: 14). Entsprechend existieren „zahlreiche gemeinsame Wasserprogramme“ mit der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB), „bei denen insbesondere auch die enge sektorpolitische Abstimmung im Vordergrund steht“ (ebd.). In der IDB tritt das BMZ ebenso für eine engere Verzahnung der Aktivitäten im Privatsektor ein, denn: „Die Beteiligung der Privatwirtschaft ist unproblematisch. Das Interesse der Privatwirtschaft sehr hoch“ (ebd.: 15).

In der Asiatischen Entwicklungsbank (AsDB) will sich das Ministerium dafür einsetzen, „bei allen Projektvorschlägen, die sich auf den Öffentlichen Sektor beziehen, systematisch und gründlich zu prüfen, ob und ggf. inwieweit die angestrebten Entwicklungsziele über eine Privatsektorförderung erreichbar sind. Das BMZ wird auch die deutsche Privatwirtschaft auffordern, ihrerseits die Angebote der AsDB für privatwirtschaftliche Kooperationen (Kapitalbeteiligung, Kredit, Beratung, Garantie) stärker zu nutzen“ (ebd.: 22). Die besonderen Stärken der deutschen Wirtschaft stets im Blick drängt das BMZ ferner darauf, dass über die Asiatische Entwicklungsbank verstärkt moderne Technologien eingesetzt werden: „Die AsDB sollte hierbei – in Abstimmung mit anderen multilateralen Institutionen wie der Weltbank – die Partnerländer ermutigen, auch technisch anspruchsvolle Pilotvorhaben, zum Beispiel in der Trinkwasseraufbereitung oder Abwasserreinigung und Abfallbeseitigung, zu bauen“ (ebd.).

Auch der afrikanische Kontinent bleibt vom ministerialen Privatisierungswahn nicht verschont. Bei den Aktivitäten der Afrikanischen Entwicklungsbank ist aus Sicht des BMZ der Bereich Infrastruktur von besonderer Priorität. Dabei gehe es weniger um die Mobilisierung von Finanzmitteln, „als vielmehr um die Entwicklung von Rahmenbedingungen, die eine erfolgreiche Implementierung von Infrastrukturvorhaben – vor allem im Rahmen von *Private-Public-Partnership* – ermöglichen“, mithin das klassische Feld der technischen Zusammenar-

kanische EB), 4,4% (Asiatische EB), 4,1% (Afrikanische EB) und 5,47% (Karibische EB). Hinzu kommen regionale Fonds für ärmere Länder (ähnlich der IDA), an denen die Bundesrepublik mitunter ebenfalls beteiligt ist (siehe BMZ 2002; BMZ 2003).

beit (TZ). Daher werde das Ministerium die Afrikanische Entwicklungsbank auffordern, „einen Teil ihrer TZ-Mittel (insbesondere für PPP-Infrastruktur) einzusetzen“ (ebd.: 29).

Die Ziele der Bundesregierung in den multilateralen Entwicklungsbanken stehen in offensichtlichem Einklang mit der Privatsektor- und Wasserstrategie der Weltbank und zeichnen sich überdies durch eine unverhüllte Interessenpolitik zugunsten der deutschen Wirtschaft aus, der sie über ihren Einfluss in den Banken zu Aufträgen verhelfen will.

3.4. Bolivien: Die ‚ehrlichen Makler‘ in Aktion

Um einen Einblick in die Kommerzialisierungspraxis der deutschen Durchführungsorganisationen und die durch sie provozierten Konflikte zu gewinnen, gehen wir nachfolgend ausführlicher auf das Beispiel Boliviens ein. Der Fall Bolivien weist auf Probleme hin, die in den offiziellen Gutachten entweder gar nicht oder nur unzureichend thematisiert werden, so die mit dem Selbstbild vom „ehrlichen Makler“ kaum zu überdeckende Interessenpolitik der staatlichen Entwicklungsagenturen, der teils enorme Druck, den sie auf die Partnerländer ausüben, sowie ihre undemokratische Beeinflussung der Rechtssetzung. Die Darstellung dieses Beispiels verdankt sich den bolivianischen sozialen Bewegungen, die ihre Auseinandersetzungen mit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit systematisch dokumentierten.

Seit über 30 Jahren ist die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Bolivien aktiv. Ver- und Entsorgung im Wassersektor sind neben Landwirtschaft und Staatsreform Schwerpunktbereiche des deutschen Engagements. GTZ und KfW führen derzeit ein bis zum Jahr 2013 laufendes Kooperationsprojekt zur Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung in mehreren Städten Boliviens durch. Ferner sind die Durchführungsorganisationen in der Bewässerungslandwirtschaft und im Management der Wassereinzugsgebiete aktiv. Gerade in den letzten Jahren aber haben sie sich mit ihrer Arbeit nicht nur Freunde geschaffen. Vor allem die sozialen Bewegungen, die sich mit ihrem Widerstand aus der jahrzehntelangen Repression autoritärer Regime befreien konnten, gerieten wiederholt mit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit aneinander. Dies geschah erstmals bereits im Zusammenhang des sogenannten „Wasserkriegs“ von Cochabamba im Jahr 2000.

3.4.1. Das Gesetz 2029 und die Enteignung der Wasserkomitees

Die im November 1999 in Cochababamba gegründete BürgerInnenbewegung „Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida“ mobilisierte nicht nur gegen die zwei Monate zuvor erfolgte Privatisierung des kommunalen Wasserversorgers Semapa und die damit verbundenen drastischen Gebührensteigerungen von bis zu 200%, sondern zugleich für eine Veränderung des im Oktober 1999 verabschiedeten Gesetzes 2029 über die Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung (Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario). An der Ausar-

beitung dieses Gesetzes war die GTZ nach Angaben der Coordinadora entscheidend beteiligt.¹⁷

Die sozialen Bewegungen betrachteten dieses jedoch als Bedrohung der traditionellen Wasserversorgungssysteme lokaler Gemeinschaften und städtischer Selbsthilfeinitiativen, deren Gewohnheitsrechte durch die in dem Gesetz vorgesehenen Wasserkonzessionen verletzt worden wären. Das mit der Konzession gewährte Betreibermonopol stellte die Existenz der vielen Tausend alternativen Wassersysteme in konzessionierten Versorgungsgebieten in Frage. Hinzu kam, dass das Gesetz 2029 nicht nur die Vergabe der Versorgungsdienstleistung an Konzessionäre vorsah, sondern auch der Nutzungsrechte an Wasserquellen, was unmittelbar die selbstverwalteten Brunnensysteme betraf. Während die Kommunen sich im Wesentlichen auf die Vergabe der Konzessionen und die Genehmigung der Gebühren konzentrieren sollten, oblag die Genehmigung und Überwachung der Konzessionen zwei Regulierungseinrichtungen auf nationaler Ebene: die auf Versorgungsdienstleistungen spezialisierte Superintendencia de Saneamiento Básico und die für Wasserquellen zuständige Superintendencia de Aguas (vgl. Crespo/Fernández 2004: 77, 5).

Anschauungsmaterial für die praktischen Wirkungen dieses „Pro-Privatisierungsgesetzes (...), entworfen von der deutschen Entwicklungsagentur GTZ“ (Sánchez Gómez/Terhorst 2004: 122), lieferte der Konzessionsvertrag für die Wasserversorgung Cochabambas mit dem privaten Konsortium Aguas del Tunari. Angeführt wurde das Konsortium von International Water Limited, einer Tochtergesellschaft des US-Konzerns Bechtel und der italienischen Firma Edison. Ein großer Teil der BewohnerInnen Cochabambas ist nicht an das Wassernetz angeschlossen, vor allem die mehr als 100.000 Menschen in der sogenannten „Zona Sur“ der Stadt. Innerhalb des Konzessionsgebiets im Großraum von Cochabamba existieren daher unzählige alternative Wasserversorgungssysteme von Nachbarschaftsinitiativen, Kooperativen oder Wasserkomitees, die ihre Versorgungsprobleme mehr oder minder prekär in Eigenregie und auf Non-Profit-Basis gelöst haben. Es wird geschätzt, dass diese Systeme 25 bis 30% der Stadtbevölkerung mit Wasser versorgen.

Das exklusive Recht zur Wasserversorgung und zur Nutzung gegenwärtiger und zukünftiger Wasserquellen fiel mit dem Konzessionsvertrag jedoch dem Konsortium Aguas del Tunari zu. Dieser verlieh dem Konzessionär das Recht, über die alternativen Systeme nach Belieben zu verfügen. So hätte er laut Konzessionsvertrag die Nutzer selbstverwalteter Brunnen zwingen können, auf eigene Kosten Wasserzähler zu installieren, was diese Systeme in eine kostenlose Einnahmequelle für Aguas del Tunari verwandelt hätte. Ebenso verlieh der Vertrag aber auch das Recht, die Nutzung alternativer Systeme zu verbieten, sobald das Netz ein Stadtgebiet erreicht, selbst wenn innerhalb dieses Gebietes noch nicht angeschlossene Siedlungen mit selbstverwaltetem System existieren, was häufig in Cochabamba der Fall ist (Crespo 2000).

¹⁷ So meinte beispielsweise Omar Fernández, seinerzeit Präsident der Vereinigung der Bewässerungsbauern von Cochabamba FEDECOR und derzeit Senator im bolivianischen Kongress: „Durch dieses Gesetz, an dessen Ausarbeitung die GTZ entscheidend beteiligt war, sollte den Multis in La Paz/El Alto und Cochabamba Rechtssicherheit verschafft werden“ (zitiert in: Dilger 2005: 15). Siehe auch das Dokument „El rol de la GTZ en la privatización del agua en Bolivia“ auf der Webseite der Coordinadora (www.elaguaesnuestra.tk).

Dabei räumen bolivianische Aktivisten durchaus ein, dass ein einheitliches Versorgungssystem aus verschiedenen Gründen wünschenswert ist: Viele der selbstverwalteten Brunnen liefern zu salzhaltiges Wasser, der unkontrollierte Brunnenbau führt zur Absenkung des Grundwasserspiegels und die Mehrheit der Menschen bleibt auf teure Wasserlieferungen zweifelhafter Qualität durch die Tankwagen der privaten „Aguateros“ angewiesen. Dennoch können Lösungen nicht an den existierenden alternativen Systemen vorbeigehen, wie Wasseraktivist Pablo Solon betont: „Sicherlich ist es technisch gesehen das Beste, wenn nur ein einziges Versorgungssystem existiert. Jedoch, was ist in Bolivien der beste Weg, dieses Ziel zu erreichen, wo Tausende gemeinschaftlicher Einrichtungen diese Dienstleistung auf lokaler Ebene erbringen? Etwa sie zu zwingen, wie es das Gesetz 2029 und der Konzessionsvertrag mit Aguas del Tunari vorsehen, ihre Brunnen zu schließen? Was geschieht mit den Investitionen der kleinen Trinkwasserkooperativen und –vereinigungen? Sind sie verpflichtet, sie zu einem Spottpreis an den Konzessionär zu übertragen, da sie die Versorgung nicht mehr legal betreiben dürfen?“ (zitiert in: Crespo 2000).

Die lokalen Wasserkomitees Cochabambas jedenfalls setzten sich gegen diese schlichte Enteignung ihrer Leitungen und Brunnen zur Wehr und schlossen sich den Protesten gegen die Privatisierung des öffentlichen Versorgers Semapa und gegen die exorbitanten Gebührenerhöhungen von Aguas del Tunari an. Die wochenlangen Auseinandersetzungen mitsamt Verhängung des Ausnahmezustands und des Einsatzes des Militärs führten im April 2000 zur Kündigung des Konzessionsvertrags mit dem privaten Konsortium. Semapa kehrte zurück unter öffentliche Verantwortung und die Coordinadora kämpft seither um Partizipation und soziale Kontrolle des Unternehmens, während die unabhängigen Wasserkomitees sich für ein Modell des Co-Managements mit dem öffentlichen Versorger einsetzen. Sie wünschen, dass Semapa die Komitees durch Wasserlieferungen und Serviceleistungen unterstützt, sie aber im Besitz der Nebennetze bleiben und diese auch weiterhin selbst organisieren (Sánchez Gómez/Terhorst 2004).

Als weiteren Erfolg des „Wasserkriegs“ setzte die BürgerInnenbewegung Veränderungen des Gesetzes 2029 durch, die zu dem neuen Gesetz 2066 für die Trinkwasser- und Sanitärversorgung führten, das ebenfalls im April 2000 verabschiedet wurde. Es gelang vor allem, die Rechte sozialer Organisationen und lokaler Gemeinschaften an ihren Wassersystemen zu verankern, welche durch Beantragung eigener Rechtstitel (licencia und registro) bei der Superintendencia de Saneamiento Básico geschützt werden können. Während die ‚licencia‘ (Artikel 46) die Rechte kleiner Kommunen, Stadtteile und sozialer Organisationen wahrt, schützt der Titel ‚registro‘ die Versorgungsstrukturen indigener und ländlicher Gemeinschaften, die sich nach dem traditionellen System der ‚usos y costumbres‘ selbst verwalten (Artikel 49). Explizit respektiert Artikel 50 überdies deren Rechte an Verfügung über ihre eigenen Wasserquellen.

Ebenso sichert Artikel 34 den Wasserkomitees, kleinen Kooperativen und Nachbarschaftsräten, die sich in einem Konzessionsgebiet wiederfinden, die Unabhängigkeit ihrer Versorgungssysteme gegenüber dem Konzessionär zu, solange diese über den notwendigen Rechtstitel verfügen und entsprechenden Qualitätsnormen genügen. Das Gesetz 2066 schränkt also wesentlich die Exklusivität des Versorgungsrechts der Konzessionäre in ihrem Versorgungsgebiet ein. Schließlich verankerte das neue Gesetz 2066 wichtige Konsultationsmechanismen. Bevor die Kommunen Ausschreibungen vornehmen oder Verträge über Gebühren und Preise

unterzeichnen, sind die sozialen Basisorganisationen zu konsultieren (Artikel 13(f) und 57). Mit ihnen gemeinsam ist eine Stellungnahme, die sogenannte ‚opinión técnicamente fundamentada‘, gegenüber der Superintendencia abzugeben, welche die Ausschreibungsunterlagen und Gebühren zu genehmigen hat (vgl. Ley 2066).

Was internationale Investoren dagegen über das Gesetz dachten, formuliert ein KfW-Gutachten: „Die sektoralen Rahmenbedingungen für die PSP im Wassersektor Boliviens haben sich in den letzten zwei Jahren deutlich verschlechtert. Die Unruhen in Cochabamba (...) sind Kennzeichen der erheblichen politischen Risiken, denen ausländische Investoren im Wassersektor ausgesetzt sind und abträglich für das Image Boliviens als Investitionsstandort. Die im Jahr 2000 erfolgten Änderungen im Siedlungswassergesetz haben die Attraktivität des Sektors aus Sicht ausländischer Investoren erheblich reduziert“ (KfW 2002). Bleibt hinzuzufügen, dass zwei der Autoren dieses Gutachtens, die deutschen Firmen GITEC Consult und Consulting Engineers Salzgitter, selbst im internationalen Wassergeschäft tätig sind und wiederholt mit KfW-Aufträgen bedacht wurden.¹⁸

3.4.2. Rollenkonflikt: Die GTZ als Moderator und Partei

Zu dem Gesetz 2066 bedurfte es wiederum Ausführungsbestimmungen, die in einem landesweiten partizipativen Konsultationsprozess erarbeitet werden sollten. Die Weltbank finanzierte diesen Prozess, und die bolivianische Regierung beauftragte die GTZ mit der Koordination und Durchführung regionaler Workshops, die zwischen Ende 2000 und Anfang 2001 in Cochabamba, La Paz, Sucre und Santa Cruz stattfanden. An diesen Workshops nahmen neben einer Großzahl staatlicher Repräsentanten auch einige VertreterInnen sozialer Organisationen und in geringerem Maße RepräsentantInnen ländlicher Gemeinschaften teil. Statt in die Rolle des Moderators schlüpfte die GTZ in diesen Workshops allerdings in die einer Partei und brachte eigene Vorschläge für die Gesetzesausführung ein, die vor allem die Gründung gemeindeübergreifender, regionaler Wasserzweckverbände in der Form gemischtwirtschaftlicher Aktiengesellschaften, sogenannte „Sociedades Anónimas Mixtas“ (SAM), vorsahen. Die Wasserzweckverbände sollten als regionale Konzessionsgebiete behandelt werden, in denen die alternativen Wassertitel Registro und Licencia keinen Bestand haben. Ebenso setzte sich die GTZ für eine bestimmende Rolle der von ihr unterstützten Superintendencia de Saneamiento Básico ein, die die Inhaber der verschiedenen Wassertitel (Registro, Licencia, Konzession) ohne irgendeine Form der Partizipation sozialer Organisationen oder der Kommunen regulieren sollte.

Die sozialen Bewegungen lehnten die GTZ-Vorschläge jedoch ab, da letztere die Errungenschaften des neuen Wassergesetzes in Frage gestellt und eine schleichende Privatisierung bedeutet hätten. Carlos Crespo, Sozialwissenschaftler an der Universität Cochabamba, und Omar Fernández, seinerzeit Vorsitzender der Bewässerungsbauern Cochabambas, betonten, dass „die GTZ, die eine Funktion als Facilitator und Mediator erfüllen sollte, sich faktisch auf

¹⁸ Die dritte Firma, die an diesem Gutachten beteiligt war, ist die bolivianische CONNAL, die wiederum an dem privaten Konsortium Aguas del Illimani in La Paz und El Alto mit 5% beteiligt ist.

ihren eigenen Vorschlag stützte. Auf diese Weise wurden in den Konsultationsworkshops in Wirklichkeit drei Vorschläge diskutiert: diejenigen der Regierung, der Vorschlag der sozialen Organisationen und der Vorschlag der GTZ.“ (Crespo/Fernández 2004: 108). Zur Überraschung der BürgerInnenbewegung wurde der Konsultationsprozess jedoch nicht zu Ende geführt. Die GTZ legte den erwarteten nationalen Workshop auf Eis. Dieser hätte den Diskussionsprozess über die Ausführungsbestimmungen, zu denen zwischenzeitlich Einigkeit erzielt werden konnte, zum Abschluss bringen sollen. Stattdessen beabsichtigte die Regierung offensichtlich, vorbei an den Konsultationen ihren eigenen Regulierungsvorschlag für das Gesetz 2066 auf den Weg zu bringen.

In dieser Situation organisierten die sozialen Bewegungen im April 2001 einen Protestmarsch von verschiedenen Orten des Landes nach La Paz. Dieser Marsch zwang die Regierung im Mai erneut an den Verhandlungstisch. In einer ersten Gesprächsrunde kritisierten die beteiligten sozialen Organisationen sowohl die GTZ, der sie die Verschleppung des Konsultationsprozesses vorwarfen, als auch die Regierung wegen des Versuchs, unilateral eigene Ausführungsbestimmungen durchsetzen zu wollen. Obwohl in dieser neuerlichen Konsultationsrunde Einigkeit über 38 von 50 strittigen Punkten zwischen den Basisbewegungen und der Regierung erzielt werden konnte, ignorierte die Regierung abermals die erreichten Übereinkünfte. Stattdessen verabschiedete sie im April 2002 das Präsidialdekret DS 26587, das eine Rechtsgrundlage für die von der GTZ propagierten gemischten Aktiengesellschaften schuf. Dies war eine Provokation für die BürgerInnenbewegung, die seit über zwei Jahren gegen die Kommerzialisierung des Wasser kämpfte.

Die GTZ lobbyierte erfolgreich für dieses Dekret. Ein GTZ-Mitarbeiter räumte ein, „dass die GTZ in dieser Sache die Finger im Spiel gehabt habe“, so der Berater der Coordinadora und heutige Vizeminister für Basisdienstleistungen René Orellana (zitiert in: Dilger 2005: 16). Crespo und Fernández machen auf den starken Einfluss dieser Durchführungsorganisation auf die staatlichen Autoritäten aufmerksam. Ein großer Teil der Regierungsexperten habe zuvor für die GTZ gearbeitet und Druck auf die Regierung ausgeübt, um die Ausführungsvorschläge der Deutschen umzusetzen. „Sie nutzten den nahen Regierungswechsel und die Reise des Präsidenten Jorge Quiroga (...) und sorgten mit dem Dekret 26587 vom 12. April 2002 für die Annahme einer Ausführungsbestimmung nach dem Wunsch der GTZ“ (Crespo/Fernandez 2004: 123).

3.4.3. Der deutsche Plan Bolivia

Einen weiteren Affront stellt der von der GTZ im Auftrag der bolivianischen Regierung erarbeitete Plan Bolivia für den Wasser- und Abwassersektor in dem Zeitraum 2002-2007 dar, welcher ebenfalls ohne jegliche Konsultation mit den Wasserkomitees, Kooperativen und alternativen Versorgern zustande kam. Diese von der GTZ gemeinsam mit der KfW formulierte Wassersektorphilosophie Boliviens ist zugleich integraler Bestandteil eines Strukturanpassungskredits der Weltbank, wie einem diesbezüglichen Bankdokument zu entnehmen ist (World Bank 2004a: 21f. und Annex 5). Danach kam das Strukturanpassungsprogramm unter „enger Koordination und technischer Unterstützung durch KfW und GTZ“ zustande, dies vor allem bei den „Wasser-, Sanitär- und Sozialschutzkomponenten“ des Programms (ebd.: 36).

Zugleich verweist das Dokument auf eine angekündigte deutsche Kofinanzierung des Anpassungskredits in Höhe von 8 Millionen €, die auf bis zu 21 Millionen € steigen könne (ebd.: 2). Der als Element des Strukturanpassungsprogramms fungierende Plan Bolivia folgt einer klassischen Problemdefinition der Privatisierungsdogmatik, wie sie so und ähnlich in vielen Ländern die Debatte beherrscht. Die städtischen und ländlichen Versorgungsstrukturen werden aufgrund der Atomisierung des Sektors, einer vermeintlichen Vielzahl an Versorgern sowie kleiner und zersplitterter Märkte als ineffizient betrachtet.¹⁹ Die finanziellen Engpässe werden hauptsächlich auf mangelnde Kostendeckung der Tarife und institutionelle Hemmnisse beim Zugriff auf zentralstaatliche Mittel zurückgeführt. Zentrale Maßnahme des Plan Bolivia ist daher die Integration der Märkte, damit sich die Effizienz und Überlebensfähigkeit der Wasserversorger durch Größenvorteile, die sogenannten „Skaleneffekte“, verbessern kann. Ferner soll die Privatsektorbeteiligung beim Management und der Finanzierung der Dienstleistungen gefördert und ein differenziertes Investitionsprogramm für kleine, mittlere und größere Städte aufgelegt werden. Bürgerbeteiligung findet lediglich in Form der Hygieneerziehung statt, damit die Bevölkerung den ökonomischen Wert des Wassers anerkenne und sparsam mit der Ressource umgehe. Ähnlich der deutschen PPP-Ideologie propagiert der Plan Bolivia schließlich „strategische Allianzen“ zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen in den drei metropolitanen Regionen La Paz, Cochabamba und Santa Cruz. In La Paz solle der Konzessionsvertrag mit dem französischen Multi Suez gestärkt und das Konzessionsgebiet sogar noch ausgeweitet werden (vgl. Crespo/Fernandez 2004: 23f.).

Zu der von GTZ und KfW entwickelten Sektorpolitik gehört als wesentliches Element ein „institutionelles Modernisierungsprogramm“ zur Restrukturierung der Wasserwirtschaft. Für Unternehmen, die ein solches Programm durchlaufen wollen, stehen konzessionäre Kredite oder Zuschüsse zur Verfügung. „Das Programm wird eine Reihe finanzieller Anreize schaffen, um Leistungskennzahlen zu erreichen und um Wasserversorger auf der Basis mehrerer Kommunen und/oder Betreiber zu gründen“ (World Bank 2004a: 92). Die angestrebte Aggregation der Märkte soll also wesentlich über die Expansion von Konzessionsgebieten und den Zusammenschluss von Versorgern erzielt werden.

Als „Schlüsselmechanismus“ für die Implementierung dieser Politik bezeichnet das Strukturanpassungsprogramm die Stiftung FUNDASAB, deren Gründung bereits im Plan Bolivia vorgesehen war (ebd.: 92). Das Stiftungskonzept erarbeitete abermals die GTZ (ebd.: 87, FN 2). Per Präsidialdekret (DS 27847) erhielt die Stiftung 2004 eine Rechtsgrundlage und wurde 2005 gegründet. Gespeist aus Mitteln der deutschen und perspektisch der internationalen Entwicklungshilfe besteht ihre Aufgabe wesentlich darin, diejenigen bolivianischen Wasserversorger zu unterstützen, die ein institutionelles „Modernisierungsprogramm“ durchlaufen, sowie die Integration größerer Märkte und metropolitaner Gebiete zu befördern. Ergänzend verabschiedete die Regierung ein weiteres Dekret (DS 27848) über die Finanzierungspolitik des Wassersektors, das den Zugang von Wasserversorgern zu Krediten und Zuschüssen ebenfalls an ein solches „Modernisierungsprogramm“ knüpft.

¹⁹ Unter Vernachlässigung der alternativen Systeme zählt das Weltbankdokument 166 Wasserunternehmen in Bolivien, 37% davon in kommunaler Hand, 36% Kooperativen. Der durchschnittliche Kostendeckungsgrad der Unternehmen wird mit 73% angegeben (World Bank 2004a: 89).

Als weiteres, die Kommerzialisierung vorantreibendes Element des deutschen Plan Bolivia verabschiedete die Regierung im April 2004 ein neues Gesetz zur externen Finanzierung der Wasserversorger bzw. EPSAs (Entidad Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario). Das Gesetz 2649 machte den Weg dafür frei, dass nunmehr sämtliche Wasserversorger (EPSAs) in den Genuss öffentlicher Mittel kommen können, einschließlich Konzessionäre und private Unternehmen (World Bank 2004a: 21). Nach dem Siedlungswassergesetz 2066 vom April 2000 hingegen konnten nur Versorger mit den alternativen Wassertiteln „licencia“ und „registro“ Gelder aus öffentlichen Projekten und Programmen in Anspruch nehmen (vgl. Ley 2066). Da sich diese öffentlichen Programme zu einem guten Teil aus Hilfgeldern speisen, können mit dem neuen Gesetz 2649 nun auch im Lande tätige Wasserkonzerne noch leichter in den Genuss staatlicher Programme und internationaler Entwicklungshilfe kommen. Als wichtigsten Nutznießer dieses neuen Gesetzes vermuteten soziale Organisationen das von Suez angeführte Konsortium Aguas del Illimani, dem 1997 der Konzessionsvertrag für die Wasser- und Sanitärversorgung in La Paz und der Nachbarstadt El Alto übertragen wurde.

Wichtiger Finanzier des Plan Bolivia ist die KfW. Die neuen für den Zeitraum 2002-2007 geplanten Projekte belaufen sich auf 204 Millionen \$, von denen die KfW 75 Millionen \$ beisteuert und die Interamerikanische Entwicklungsbank 20 Millionen \$. Von 12 geplanten Projekten in den großen und mittleren Städten Boliviens finanziert die KfW 7, die Europäische Union 4 und die Interamerikanische Entwicklungsbank eines (Crespo/Fernandez 2004: 126f.).

3.4.4. Widerstand gegen Aktienmodell

Bereits vor der Verabschiedung des Präsidialdekrets 26587 im April 2002, welches erst eine Rechtsgrundlage für regionale Wasserzweckbände in der Form gemischter Aktiengesellschaften schuf, hatte die GTZ damit begonnen, diese sogenannten EPSA SAM („Sociedades Anónimas Mixtas“) in zwei Regionen umzusetzen: im Norden des Departamento Potosí (EPSA SAM Bustillo) und im bolivianischen Chaco (EPSA SAM Chaco).²⁰ In einer dritten Region im Süden des Landes (Tarija) ist ein weiterer Zweckverband im Aufbau (Gerhardt/Heiland 2005).

Beim Versuch, einen weiteren Zweckverband in den Orten Colcapirhua und Tiquipaya im Departamento von Cochabamba einzuführen (EPSA Macoti), kam es 2003 zu Protesten der Bevölkerung, die mit staatlicher Repression von Polizei und Militär beantwortet wurden und mehrere Schwerverletzte hinterließen. Entgegen den Bestimmungen des Gesetzes 2066 hätte die Kommune sich mittels des Zweckverbands die alternativen Versorgungssysteme und Wasserquellen von lokalen Komitees und Bewässerungsbauern angeeignet. Angesichts der Proteste zogen GTZ und KfW ihr an den Zweckverband gekoppeltes Kreditangebot zurück (Crespo/Fernandez 2004: 130f.). Auch im Zweckverband Bustillo kam es zu schweren Kon-

²⁰ Im Jahr 1999 begannen vorbereitende Konsultationen, im Jahr 2001 wurden die beiden EPSA SAMs Bustillo und Chaco gegründet (Gerhardt/Heiland 2005).

flikten. Im April 2005 besetzten Nachbarschaftskomitees das Büro der EPSA SAM Bustillo in der Minenstadt Llallagua. Sie protestierten gegen die befürchtete Privatisierung und forderten die Umwandlung in ein kommunales Unternehmen. Angesichts der Armut und der prekären Versorgungslage sprechen sich viele der Betroffenen zwar für das Projekt aus, lehnen aber das GTZ-Modell der Aktiengesellschaften ab. Zugleich befürchten sie, „mit der Forderung nach der Rückumwandlung in eine kommunale Gesellschaftsform könne man ‚die Deutschen‘ gegen sich aufbringen und das gesamte Projekt aufs Spiel setzen“ (Dilger 2005: 25f.). Es ist diese Notlage der Bevölkerung, die es den EntwicklungshelferInnen ermöglicht, auch unbeliebte Lösungen wie das Aktienmodell durchzusetzen.

Nach dem EPSA SAM-Modell bringen mehrere Gemeinden, lokale Genossenschaften und kommunale Wasserunternehmen ihr Vermögen (Anlagen, Leitungsnetz, Grundstücke, Gebäude etc.) in einen regionalen Zweckverband ein, der dafür Aktienanteile ausgibt. Diese verteilen sich auf Gemeinden, Genossenschaften und die Bevölkerung. In der EPSA SAM Bustillo beispielsweise erhielten die Gemeinden 20% der Aktien, die Genossenschaften ebenfalls 20% und die Bevölkerung 60%. Die drei Eigentümergruppen bilden den Aufsichtsrat und das Direktorium der Aktiengesellschaft. Die KfW finanziert Investitionen, die GTZ setzt das Modell um (Gerhardt/Heiland 2005; Zeeb 2005). Da die EPSA SAMs dem privatrechtlichen ‚Código de Comercio‘ unterliegen, lassen sich die Aktien allerdings grundsätzlich veräußern, was die Furcht vor Privatisierung nährt. Um die Übernahme durch private Unternehmen zu erschweren, ist in den Statuten der Zweckverbände die Übertragbarkeit der Aktien zwar eingeschränkt worden, gänzlich ausschließbar ist diese Möglichkeit jedoch nicht. Hinzu kommt, dass sich das Modell lokal unterschiedlich ausgestalten lässt und private Unternehmen von vornherein Teil einer Sociedad Anónima Mixta (SAM) sein können. Auf eine solche Lösung drängte die deutsche Entwicklungszusammenarbeit beispielsweise vehement nach dem Scheitern des Konzessionsvertrags von Aguas del Illimani in La Paz und El Alto.

Ferner schreibt das Dekret 26587 vor, dass die EPSA SAMs die Rechtsform der Konzession anzunehmen haben. Lokale Gemeinschaften, Genossenschaften oder Wasserkomitees, die in einen solchen Zweckverband eintreten und ihre Systeme und Quellen zuvor durch die Titel Registro oder Licencia schützen ließen, müssen diese zugunsten der Konzession aufgeben. Sie treten damit ihre Unabhängigkeit an den Zweckverband ab, der ein exklusives Versorgungsrecht in dem Konzessionsgebiet erhält. Die Konzessionen können eine Laufzeit von bis zu 40 Jahren haben. Während dieser Zeit dürfen die alternativen Betreiber oder Komitees weder ihre Anlagen und Vermögen aus dem Zweckverband abziehen, noch die Aktiengesellschaft verlassen. Gerade in flächenmäßig sehr großen regionalen Zweckverbänden wie der EPSA SAM Chaco, die sich über drei Departamentos erstreckt, können sich vor allem indigene Gemeinschaften durch das Monopol des Konzessionärs ihrer traditionellen Rechte (‚usos y costumbres‘) beraubt sehen.

Hinzu kommt, dass die Konzessionen mit höheren Kosten verbunden sind, da hier neben den zu entrichtenden Wassergebühren (die gegebenenfalls die privaten Renditen abdecken müssen) noch Regulierungssteuern anfallen, die auf die Gebühren draufgeschlagen werden. Die perspektivisch problematischste Folge dürfte aber sein, dass der Staat sich mit dem Dekret 26587 und den gemischten Aktiengesellschaften eines Teils seiner Verantwortung für die Wasserversorgung entledigen kann: „Mit diesem Dekret umgeht die Regierung ihre Verantwortung für die Basissanitärversorgung und überträgt sie auf private Betreiber. Deutlich weist

es darauf hin, dass der Staat keinerlei Schulden der gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft übernehmen wird“ (Crespo/Fernández 2004: 124). Das Risiko für die verarmte bolivianische Bevölkerung besteht vor allem in dem Ziel der finanziellen Unabhängigkeit der Wasserversorger, die perspektivisch über kostendeckende Tarife erreicht werden soll. Sollten die hierfür unweigerlich nötigen Gebührensteigerungen für einige Bevölkerungsteile untragbar werden und zu Verlusten für den Betreiber führen, bliebe der Staat aufgrund der privatrechtlichen Organisationsform als Adressat außen vor.

3.4.5. Aguas del Illimani: Deutschland greift ein

Anfang vergangenen Jahres drangen erstmals Informationen über die Rolle der Bundesrepublik bei der Wasserprivatisierung in Bolivien auch an die deutsche Öffentlichkeit. Anlass waren die massiven deutschen Interventionen im Zusammenhang der gescheiterten Privatisierung in der bolivianischen Hauptstadt La Paz und ihrer Nachbarstadt El Alto.

Nach anhaltenden Protesten der Vereinigung der Nachbarschaftsräte FEJUVE in El Alto erließ der damalige Präsident Boliviens, Carlos Mesa, im Januar 2005 ein Dekret, das die Auflösung des Versorgungsvertrags mit dem Konsortium ‚Aguas del Illimani‘ vorsah. Unter Führung des französischen Wassermultis Suez war diesem Konsortium 1997 die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in La Paz und ihrer Nachbarstadt El Alto übertragen worden. Neben Gebührensteigerungen brachten vor allem hohe Anschlusskosten und die irreführenden Angaben über angebliche Netzerweiterungen die Bevölkerung in der Folge gegen Suez auf. Obwohl Aguas del Illimani (AISA) 2003 verkündete, die Städte La Paz und El Alto seien zu 100% mit Trinkwasser versorgt, blieben über 200.000 Menschen in El Alto von der Versorgung ausgeschlossen. Nach Angaben der FEJUVE stiegen die Tarife für private Haushalte bereits kurz vor der Vertragsunterzeichnung um 57,7% und danach erneut um 19%. Zudem wurden sie entgegen den Bestimmungen des Gesetzes 2066, das nur eine Indexierung an die nationale Währung vorsah, an den Dollar gekoppelt. Aufgrund der Entwertung des Boliviano stiegen die in Boliviano zu zahlenden Gebühren in 8 Jahren um 35%. Eine für den Zeitraum 2002-2006 von AISA geforderte Gebührenerhöhung um 25% verweigerte die Regulierungsbehörde zwar, genehmigte stattdessen aber eine Erhöhung um 12,5%. Ferner verzichtete sie auf die vertragliche Verpflichtung, 15.000 Neuanschlüsse zu verlegen, und genehmigte obendrein eine Erhöhung der Anschlussgebühren auf 335,- bis 445,- \$. Auf der anderen Seite gestand der Vertrag dem Konsortium eine garantierte Rendite von 13% zu (vgl. FEJUVE 2005; FEJUVE o.J.).

Der Konzessionsvertrag galt für die internationale Gebergemeinschaft als Musterbeispiel für eine Privatsektorbeteiligung mit Armutsorientierung, denn das Kriterium für die Auswahl des Bieters war die Erhöhung der Anschlussgrade vor allem ärmerer Haushalte im rasant wachsenden El Alto. Im Unterschied zu den meisten Ausschreibungen jener Zeit mussten die Bieter in La Paz und El Alto die Zahl der Neuanschlüsse angeben, die sie für eine definierte Gebühr installieren würden. Die Ausschreibungsdokumente spezifizierten die geforderten Netzerweiterungen für die Trinkwasser- und Sanitärversorgung. Eine KfW-Studie bezeichnete den Konzessionsvertrag in La Paz und El Alto daher als „erfolgreiche Privatsektorbeteiligung

in der Wasser- und Sanitärversorgung mit ‚pro-poor‘-Elementen“, dies vor allem aufgrund der Anschlussziele für El Alto (KfW 2004: 139).

Noch euphorischer urteilte eine KfW-Schlussprüfung aus dem Jahr 2002: „Die Privatisierung der Wasserversorgung von La Paz und El Alto ist ein Meilenstein im Rahmen der umfangreichen Privatisierungsprogramme des bolivianischen Staates gewesen. Durch die Konzessionierung an ein internationales Konsortium wurden erhebliche Effizienzsteigerungen erzielt, und die Versorgungssituation der Bevölkerung konnte spürbar verbessert werden“ (KfW 2002). Wie wichtig dieser Vertrag für die internationalen Geber war, unterstrich die Weltbank im Jahr 2001, als ihre Tochter International Finance Corporation IFC einen 8%-Anteil an dem Aguas del Illimani-Konsortium übernahm. Diese Weltbank-Beteiligung galt als Signal und Beruhigungspille für die nach dem Wasserkrieg von Cochabamba verunsicherten internationalen Investoren.

Geflissentlich übergangen die Geber jedoch die Unregelmäßigkeiten während des Ausschreibungsverfahrens sowie die durchaus bekannten Schwächen des Konzessionsvertrags, die die vermeintliche Armutsorientierung von vornherein konterkarierten. Das im Jahr 1997 gültige Ausschreibungsrecht Boliviens schrieb vor, dass ein Bieterverfahren auszusetzen und gegebenenfalls zu wiederholen ist, wenn weniger als drei Angebote vorliegen. Für die Ausschreibung der Wasser- und Sanitärversorgung in La Paz und El Alto fand sich mit dem Konsortium Aguas del Illimani jedoch lediglich ein Interessent. Darauf hin erließ die Regierung kurzerhand ein Dekret, das die Fortsetzung des Verfahrens auch bei nur einem Angebot erlaubte. Von einem ordnungsgemäßen „wettbewerblichen“ Ausschreibungsverfahren kann in diesem Fall also keine Rede sein (vgl. Crespo 2004).

Bereits 1998 analysierte ein Weltbank-Papier den Konzessionsvertrag und wies auf eine Reihe von Klauseln hin, die als kontraproduktiv für die Armutsorientierung und die angestrebten Anschlüsse ärmerer Haushalte in El Alto angesehen wurden (vgl. Brook Cowen/Komives 1998). So war Aguas del Illimani nicht verpflichtet, das gesamte Konzessionsgebiet (área de concesión) mit Hausanschlüssen zu versorgen, sondern lediglich das bereits von dem öffentlichen Unternehmen SAMAPA bediente Gebiet zuzüglich der mit der Regulierungsbehörde vereinbarten Erweiterungen (área servida). Die nicht versorgten Gebiete (área no servida) sind jedoch genau diejenigen, in denen sich immer mehr MigrantInnen aus den ländlichen Gebieten Boliviens ansiedeln. Diese Gebiete mussten jedoch erst dann angeschlossen werden, wenn sie eine bestimmte Bevölkerungsdichte erreichten und dies nicht zu einem signifikanten Kostenanstieg für den Konzessionär führte (ebd.). Aufgrund dieser schwachen und unpräzisen Auflage weigerte sich Aguas del Illimani (AISA), Siedlungen ausserhalb der área servida anzuschliessen, es sei denn die Haushalte übernahmen die vollständigen Anschlusskosten oder es existierte eine externe Finanzierung. Zwar realisierte AISA durchaus zahlreiche neue Anschlüsse in beiden Städten (52.000 Wasser- und 36.000 Sanitäranschlüsse in den ersten fünf Jahren), die 2003 veröffentlichten Zahlen über den Versorgungsgrad El Altos (100% Trinkwasser, 61% Abwasser) bezogen sich jedoch ausschließlich auf die área servida. Tatsächlich sahen sich aber mehr als 200.000 Menschen ausserhalb der área servida unversorgt. Auch blieben die realisierten 52.000 Wasseranschlüsse unterhalb der vertraglich vereinbarten Zielmarke von 71.752 Anschlüssen.

Das Weltbank-Papier machte aber noch auf weitere Fehlanreize des Konzessionsvertrags aufmerksam. Der progressive Blocktarif stellte den privaten Haushalten für die ersten 30 Kubikmeter Wasser des Monatsverbrauchs eine niedrige, nicht kostendeckende Gebühr in Rechnung. Bei höherem Verbrauch stieg diese Gebühr. Der durchschnittliche Haushalt El Altos verbraucht jedoch weniger als 10 Kubikmeter Wasser im Monat. Jeder Neuanschluss eines Haushalts in El Alto bedeutete für Aguas del Illimani (AISA) also zusätzliche Verluste. Der „Sozialtarif“ des Konzessionsvertrags stellte insofern einen klaren Anreiz dar, auf weitere Anschlüsse in El Alto zu verzichten (Brook Cowen/Komives 1998). Wenig kundenfreundlich erklärte dann auch der AISA-Manager Arnaud Bazire, die Bevölkerung El Altos sei „der schlechteste Kunde und der schlechteste Verbraucher der Welt“ (zitiert in: Crespo 2004). Mittels Werbung und „Hygieneerziehung“ sollte die Bevölkerung daher nicht etwa dazu gebracht werden, Wasser zu sparen, sondern den Verbrauch zu steigern, um AISAs Umsätze anzukurbeln. In Verkennung der Lebenslage der BewohnerInnen El Altos meinte ein Funktionär, die Bevölkerung müsse lernen, „einmal am Tag zu baden, die Blumen zu gießen und das Auto zu waschen“ (ebd.).

Ein ähnlicher Fehlanreiz ging von den einheitlichen Anschlussgebühren aus. Unabhängig davon, ob von einer bereits vorhandenen Leitung lediglich Stichleitungen für die Hausanschlüsse zu legen waren oder eine Siedlung noch gar nicht an das Netz angeschlossen war, erhob AISA innerhalb der *área servida* einheitliche Anschlussgebühren. Bei der Verdichtung des Netzes in bereits angeschlossenen Gebieten sind die Profitmargen für den Konzessionär allerdings höher als bei der Erweiterung, es bestand folglich ein Anreiz zur Verdichtung anstelle der geografischen Expansion. Die von der Regulierungsbehörde veröffentlichten Expansionsziele konzentrierten sich entsprechend mehrheitlich auf die Verdichtung (79% der Wasseranschlüsse, 54% der Sanitäranschlüsse) denn auf die Expansion des Netzes in neue Gebiete (Crespo 2004; Brook Cowen/Komives 1998).

Vor dem Hintergrund dieser vertraglichen Defizite und der großen Zahl nicht versorgter Haushalte in El Alto sind die Rechtfertigungen von KfW-Mitarbeitern unverständlich, die darauf verweisen, der Grundtarif in La Paz und El Alto sei „der niedrigste aller Groß- und Mittelstädte Boliviens“ (Zeeb 2005: 7). Wer nicht angeschlossen ist, hat nichts von diesen angeblich günstigen Tarifen. Zudem ignorieren derartige Aussagen den offensichtlichen Fehlanreiz des Tarifsystems sowie die Fragen nach der individuellen Tragfähigkeit der Gebühren und nach der Legitimität einer 13prozentigen Rendite, die über die Tarife zu decken ist. Die Gebühren, die an Stadtwerke zu entrichten sind, machen in Bolivien einen beträchtlichen Teil der Ausgaben ärmerer Haushalte aus. Allein auf Wasser und Strom entfallen 10% der Ausgaben der ärmsten 20% der Bevölkerung. Steigen diese Gebühren auch noch, wie im Fall von Aguas del Illimani aufgrund der Dollarbindung, können sie für diese Gruppen schnell untragbar werden (Hilderbrand 2002: 7).

Erschwerend kommt hinzu, dass auch der Konzessionsvertrag für Aguas del Illimani dem Konzessionär exklusive Versorgungsrechte einräumte. So durfte er bei privater Entnahme von Grundwasser innerhalb des gesamten Konzessionsgebiets eine Gebühr erheben, während es angeschlossenen Haushalten verboten war, Wasser zu verkaufen. Ferner mussten sämtliche gemeinschaftlichen Zapfstellen entfernt werden, die für viele Familien eine kostengünstige Alternative zu den Hausanschlüssen darstellten. Das Weltbank-Papier kommt zu dem Schluss: „Die Beschränkung der Optionen für arme Haushalte in Gebieten wie der *área no*

servida, in denen der Konzessionär in der näheren Zukunft keine Hausanschlüsse legen muss, wird vermutlich mehr schaden als nützen“ (Brook Cowen/Komives 1998: 2). Die Autorinnen sollten Recht behalten.

Bei den Investitionen von Aguas del Illimani (AISA) ist unklar, wie hoch diese tatsächlich ausgefallen sind und wie groß daran der Anteil der internationalen Entwicklungshilfe ist. Die Angaben über die Investitionen der ersten fünf Jahre schwanken zwischen 55 und 80 Millionen \$. In diese Zahlen sind angeblich auch Arbeiten eingeflossen, die noch von dem öffentlichen Unternehmen SAMAPA begonnen und bezahlt wurden. Nach Angaben der Interamerikanischen Entwicklungsbank sollen von den 55 bis 80 Millionen \$ rund 52 Millionen \$ aus Krediten der internationalen Gebergemeinschaft stammen (Crespo 2004). Hierzu gehörten auch internationaler Gelder für ein umstrittenens Pilotprojekt zur Abwasserbeseitigung in El Alto, das sogenannte Condominial-System. Aufgrund engerer Rohre, die unter Grundstücken statt Straßen verlegt wurden, sollte dieses System eine billigere und daher „pro-poor“-Versorgung ermöglichen. Der geringe Wasserverbrauch und der mangelnde Durchfluss sorgten jedoch dafür, dass die Fäkalien in die Häuser zurückflossen (FEJUVE 2005).

Zu den Gebern in La Paz und El Alto gehörte auch die Bundesrepublik. Die KfW kooperierte bereits seit mehreren Jahren mit dem öffentlichen Versorger SAMAPA und finanzierte während der Privatisierung ein Abwasserentsorgungsprojekt in El Alto mit Gesamtkosten von 17,3 Millionen € (KfW-Anteil 11,8 Millionen €).²¹ Träger dieses Projekts war zunächst SAMAPA und seit August 1997 das Konsortium Aguas del Illimani (KfW 2000). Auch deutsche Gelder halfen also dabei, die „Braut“ SAMAPA für die Übernahme durch das private Konsortium auszustaffieren. Die Privatsektorbeteiligung wurde dabei „von deutscher Seite grundsätzlich als sinnvoll eingeschätzt“ (Zeeb 2005: 7).

Das Interesse an ihrer Fortsetzung muss dabei überaus groß gewesen sein. Anders lassen sich die deutschen Interventionen nicht erklären, als sich die Krise um Aguas del Illimani Ende 2004 zuspitzte und die Vereinigung der Nachbarschaftsräte El Altos (FEJUVE) die Beendigung des Konzessionsvertrags und die Bildung eines öffentlich-sozialen Unternehmens forderte. Im vergeblichen Versuch, die Situation zu entschärfen, stellten im Dezember die KfW 10 Millionen € und die Weltbank 25 Millionen \$ zur Verbesserung der Versorgungssituation in Aussicht. Am 10. Januar 2005 begann die FEJUVE eine Blockade El Altos und am 12. Januar verabschiedete die Regierung schließlich das Präsidialdekret zur Kündigung des Vertrags mit Aguas del Illimani. In der Folge kritisierten vor allem Weltbank, Interamerikanische Entwicklungsbank, GTZ und KfW das Dekret und forderten gegenüber Regierungsvertretern und den Bürgermeister*innen eine fortgesetzte Privatsektorbeteiligung in Form eines „gemischten“ Unternehmens. Unterdessen ging der deutsche Wirtschaftsattaché Johannes Lehne an die Presse, denunzierte die aus seiner Sicht verantwortlichen „radikalen Gruppen“, forderte Rechtssicherheit für ausländische Investoren und verkündete, dass die deutsche Regierung einen geplanten Kredit auf Eis gelegt habe (Dilger 2005: 7f.).

Nachdem die Bürgermeister der beiden Städte bereits nachgaben und ebenfalls das gemischte Modell unterstützten, erhöhte die Deutsche Botschaft im März 2005 abermals den Druck und

²¹ Nach dem Schlussprüfungs-Dokument der KfW begann das Projekt in El Alto 1992, die letzten Maßnahmen wurden 1999 abgeschlossen und Restmittel 2001 verbraucht (KfW 2002).

sprang mit einer öffentlichen Erklärung Suez und dem Konsortium Aguas del Illimani zur Seite. Diese Erklärung bestätigte das deutsche Hilfsangebot vom Dezember, knüpfte es aber an die Bedingung einer „gütlichen Einigung unter Vermeidung von Entschädigungszahlungen“. Die eigenen Interessen nur notdürftig verschleiern propagiert die Botschaftserklärung als gangbares Modell den „Vorschlag der Regierung für ein gemischtes Unternehmen“. Unmissverständlich heißt es ferner: „Ohne diese Bedingungen wird eine finanzielle Hilfe der deutschen Entwicklungszusammenarbeit für die Lösung der Wasser- und Abwasserprobleme in El Alto unmöglich sein“ (ebd.).

Darauf hin richtete die FEJUVE im April einen offenen Brief an Weltbank, Interamerikanische Entwicklungsbank und KfW, in dem sie diese Institutionen auffordert, keinen weiteren Druck auf Bolivien auszuüben, um die Privatsektorbeteiligung in dem neuen Wasserunternehmen von La Paz und El Alto durchzusetzen. Die Nachbarschaftsräte warnten ferner: „Weiterhin auf der Privatisierung des Wassers zu beharren, wird zur Instabilität der Demokratie in Bolivien beitragen.“ Eine Konsolidierung der Demokratie setze dagegen voraus, dass die Entwicklungsagenturen bereit sind, von ihren Fehlern zu lernen und die Initiativen der Zivilgesellschaft zu respektieren und zu unterstützen. „Warum übernehmen Sie keine Verantwortung und helfen uns dabei, einen neuen Typ von Unternehmen aufzubauen, bei dem private Bereicherung und Korruption ausgeschlossen sind?“ (FEJUVE 2005).

3.4.6. Entwicklungszusammenarbeit versus Demokratie

Das Beispiel Boliviens weist auf eine Dimension der entwicklungspolitischen Praxis hin, die in den Evaluierungen und Gutachten der deutschen Entwicklungspolitik weitgehend unterbelichtet bleibt. Finanzielle und technische Zusammenarbeit versuchen Änderungen der Rechts- und Regulierungssysteme in den Partnerländern nicht nur anzuregen, sondern durch teils massiven Druck zu erzwingen. Inhaltlich zielen diese Eingriffe in eine souveräne, demokratische Rechtsentwicklung auf die Absicherung von Investorenrechten, die Förderung von Privatsektorbeteiligungen und damit auf die Durchsetzung transnationaler Konzerninteressen ab.

Aufgrund der politischen Privatisierungsvorgaben sind die Durchführungsorganisationen in den betroffenen Ländern vielfach Partei, und eben nicht der so häufig beschworene Moderator und Mediator. Die von ihnen entworfenen Sektorreformen, ihr „Capacity Building“ sowie ihre Managementberatungen bereiten den Boden für fortschreitende Kommerzialisierungen und Privatisierungen. Ihre Interventionen gehen dabei so weit, dass sie die Errungenschaften demokratisch-partizipativer Verfahren, wie z.B. das modifizierte bolivianische Siedlungswassergesetz 2066, zu unterminieren versuchen, wenn diese den eigenen Zielen zuwiderlaufen. Das Dekret 26587, welches die von GTZ und KfW geforderten gemischten Aktiengesellschaften legalisiert, steht im Widerspruch zu den im Gesetz 2066 gewährten Schutzrechten für traditionelle Wassersysteme. Zudem scheuen sich die Durchführungsorganisationen auch nicht, die Anwendung des geltenden Rechts zu diskreditieren und zu konterkarieren, wenn dies transnationalen Konzerninteressen schaden könnte. Die bolivianische Regierung verfügte nach dem Gesetz 2066 über das Recht zur Wiederrufung von Konzessionen und zur präventiven Intervention. Dass diese Möglichkeit auf Druck der Bevölkerung auch wahrgenommen wurde, ist ein demokratischer Fortschritt.

Weiterer Ausweis der Parteilichkeit der Entwicklungszusammenarbeit sind ihre Versuche der Diskreditierung sozialer Bewegungen, die gleichermaßen gegen Privatisierung und Korruption kämpfen und bei der Demokratisierung von lange Zeit autoritär regierten Ländern wie Bolivien eine entscheidende Rolle spielten. Diese Diskreditierungsversuche zeigen sich nicht nur, wenn gegenüber der Presse von „radikalen Gruppen“ gesprochen wird, sondern auch wenn ein KfW-Mitarbeiter den Nachbarschaftsräten unterstellt, ihnen ginge es „vornehmlich um die Beendigung der Konzession für ‚Aguas del Illimani‘ und weniger um die Erhöhung der Zahl der Wasseranschlüsse oder die Senkung der Anschlussgebühren“ (Zeeb 2005: 7).

Zugleich hüllen sich die Entwicklungsagenturen aber in vornehmes Schweigen, was die Unregelmäßigkeiten bei der Konzessionsvergabe, die Schwächen des Vertrags und die eigene Mitverantwortung für die gescheiterte Privatisierung betrifft. Zu Recht fragt die FEJUVE in ihrem Brief an die drei Entwicklungsbanken: „Warum meldeten Sie sich nicht zu Wort und stellten den Vertrag in Frage, bevor Sie zu Teilhabern wurden und Aguas del Illimani Kredite gewährten?“ (FEJUVE 2005). Die Frage der Mitverantwortung ist uneingeschränkt auch an die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zu richten. Sie beeinflusste nicht nur den Rechtsrahmen, in dem private Konzerne in Bolivien operieren, sondern engagierte sich auch vor und während der Privatisierung in La Paz und El Alto. Zudem ist sie Anteilseignerin der Weltbank und ihrer Tochter IFC, die seit 2001 an dem Konsortium Aguas del Illimani beteiligt ist.²²

In demokratischen Staaten kann der diskreditierende Umgang mit PrivatisierungskritikerInnen zudem peinliche Folgen haben, wenn VertreterInnen der „radikalen Gruppen“ sich plötzlich auf Regierungsseite wiederfinden. So ist der seinerzeitige Vorsitzende der geschmähten FEJUVE, Abel Mamani, heute Wasserminister in der im Januar 2006 vereidigten Regierung des Präsidenten Evo Morales. Das von der Regierung Morales neu geschaffene bolivianische Wasserministerium ruft die internationale Kooperation dazu auf, die Initiativen von Entwicklungsländern für eine verbesserte Wasserversorgung „ohne irgendeine Form von Auflagen zur Privatisierung der Wasser- und Sanitärversorgung“²³ zu unterstützen. Es bleibt zu hoffen, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit diesen Ruf erhört.

3.5. Weiter auf dem Privatisierungspfad: Empfehlungen der BMZ-Gutachten

Das Entwicklungsministerium ließ seine Wasserpolitik jüngst umfassenden Evaluierungen unterziehen. Eines der Gutachten konzentrierte sich auf die Siedlungswasserwirtschaft (Kaiser/Rothenberger 2004), ein anderes Projekt, durchgeführt durch das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik DIE, war den Armutswirkungen der deutschen Wasserpolitik gewidmet (Bliss 2004; Horlemann/Neubert 2005). Gerade hinsichtlich der Armutswirkungen förderten diese Gutachten erhebliche Mängel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zutage (siehe Kapitel 3.2.3.). Hintergrund der Evaluierungen ist die beabsichtigte Überarbeitung des veral-

²² Die Bundesrepublik hielt 2002 einen Kapitalanteil von 129 Millionen \$ an der International Finance Corporation IFC, was 5,5% des Gesamtkapitals entspricht (BMZ 2002).

²³ Erklärung des bolivianischen Wasserministeriums für das Weltwasserforum in Mexiko.

teten deutschen Wassersektorkonzepts. Im Laufe des Jahres 2006 will das BMZ den Entwurf eines neuen Sektorkonzepts vorlegen, das zugleich Grundlage von Schwerpunktstrategiepapieren für die derzeit 27 Länder sein wird, in denen die Bundesrepublik wasserbezogene Entwicklungshilfe leistet. Die Empfehlungen aus diesen Evaluierungen lassen allerdings befürchten, dass auch ein neues Sektorkonzept nicht den Pfad der Kommerzialisierung und Privatisierung verlassen wird. Stattdessen deutet sich eine modifizierte Strategie stufenweiser Privatsektorbeteiligungen mitsamt spezifischer Konfliktbearbeitungsmechanismen an.

Die Empfehlungen des DIE-Gutachtens dürften dabei besonders aufschlussreich sein, da sie nicht nur auf Grundlage verschiedener Einzelgutachten, sondern auch eines Ergebnisworkshops mit BMZ-, GTZ- und KfW-ExpertInnen ausgesprochen werden (Horlemann/Neubert 2005: 39). Unverändert fordert das DIE-Gutachten, den Schwerpunkt der deutschen Wasser-EZ in Richtung „Institutional Capacity Building“ zu verschieben. Ein „Mindestkanon an guter Wasserpolitik“ sei für die Nachhaltigkeit der Infrastrukturprojekte wesentlich: „Notwendige Sektorreformen betreffen besonders die Bereiche Dezentralisierung, Privatsektorbeteiligung, Schaffung eines regulativen und armutsorientierten Sektorrahmens, Stärkung von Sektorinstitutionen, Maßnahmen zur Verbesserung der Zahlung von sozialverträglichen Tarifen“ (ebd. 40). Da die Einbeziehung des Privatsektors bei schwacher Regulierungsfähigkeit des Staates zur Ausklammerung Armer führe, sollten vor der Privatisierung funktionfähige Institutionen etabliert werden: „Besteht ausreichend institutionelle Kapazität, ist die Beteiligung des Privatsektors trotz der Misserfolge weiterhin eine Option, für die es mehrere Ausgestaltungsmöglichkeiten gibt“ (ebd.).

An dem Ziel der Vollkostendeckung durch Tarife wird ebenfalls festgehalten, die Bevölkerung soll dazu aber besser informiert werden. Allerdings wird eingeräumt, dass das Ziel mitunter „unrealistisch“ sein könne, weswegen Quersubventionen ärmerer Verbraucher denkbar seien (ebd.: 47). Um den Reformwillen zu stimulieren, fordert das DIE-Gutachten schließlich unverblümt die Beeinflussung der politischen Willensbildung in den betroffenen Ländern: „Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die politische Willensbildung bestehen im Politikdialog; die Durchsetzungskraft kann durch Geberkoordinierung gestärkt werden.“ (ebd.: 40).

Nach der Logik dieser Empfehlungen machen Länder oder Kommunen, die sich demokratisch gegen Privatisierungen entschieden haben, keine „gute Wasserpolitik“. Die Richter über gute oder schlechte Politik sind die deutschen Durchführungsorganisationen. Ihnen wird das Recht zugestanden, die politische Willensbildung so zu beeinflussen, dass die aus deutscher Sicht „notwendigen Sektorreformen“ einschließlich Privatsektorbeteiligungen umgesetzt werden. Die Geberkoordinierung dient dem Zweck, die Durchsetzungskraft der deutschen Organisationen noch zu erhöhen. Diesem selbstbewussten Interventionismus fehlt ein Bewusstsein dafür, dass derartiges „Capacity Building“ im Widerspruch zu demokratischen, partizipativen Formen der Entscheidungsfindung stehen könnte. Er konterkariert damit auch die sinnvollen Empfehlungen des Gutachtens, wie die zur Partizipation bei der Technologiewahl, dem verstärkten Einsatz angepasster „low cost“-Technik, der Förderung lokaler Produktion und des Süd-Süd-Technologietransfers (ebd.: 47f.). Die lokale Partizipation kann sich nach diesen Empfehlungen nur im vorgegebenen Rahmen der „guten Wasserpolitik“ bewegen. Ein partizipativer Entscheidungsprozess, der zu einer Ablehnung profitorientierter Wasserversorgung führt, stünde im Widerspruch zu den von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit geforderten Reformen.

Ebenso bleibt das vom BMZ in Auftrag gegebene Gutachten zur Siedlungswasserwirtschaft der Privatisierungsideologie verhaftet. Als besonders problematisch erscheint, dass es sich für eine „stärkere internationale Verankerung der deutschen entwicklungspolitischen Ansätze im Wasserbereich durch erhöhte finanzielle Beiträge an multilaterale Organisationen“ ausspricht (Kaiser/Rothenberger, 2004: 20). Begründet wird diese Empfehlung mit dem wachsenden finanziellen Anteil der multilateralen Institutionen und hier vor allem der Weltbank, die zudem die inhaltlichen Diskussionen prägte. Dieser Empfehlung schließt sich auch GTZ-Geschäftsführer Wolfgang Schmitt an. Seine Forderung: „Verstärkter Einsatz der bilateralen TZ im Rahmen internationaler EZ-Programme im Wasserbereich“ (Schmitt 2005: 108). Die multilateralen Organisationen und ihre Programme sowie die vielfach von ihnen initiierten Multi-Geber-Initiativen sind jedoch auf einen strikten Privatisierungskurs festgelegt (siehe Kapitel 2.5.). Eine Reihe dieser Programme und Initiativen dient unmittelbar der Auftragsvergabe an Wasserkonzerne und Consulting-Firmen. Die Analyse der deutschen Ziele in der Weltbank und den regionalen Entwicklungsbanken verdeutlichte überdies, dass die „deutschen entwicklungspolitischen Ansätze“ sich kaum vom Privatisierungs-Mainstream dieser Organisationen unterscheiden. Ein wie auch immer geartetes inhaltliches Korrektiv ist von Deutschland gegenwärtig realistischerweise nicht zu erwarten. Zudem entziehen sich die multilateralen Programme und Initiativen in noch stärkerem Maße einer demokratischen Kontrolle als die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit.

Nachdrücklich empfiehlt das Gutachten zur Siedlungswasserwirtschaft schließlich einen Strategiewechsel bei der Einbindung der Privatwirtschaft, der sich in der Praxis der Durchführungsorganisationen bereits andeutet. Angesichts der „derzeitigen Probleme von umfassenderen PSP-Ansätzen“ beruht der von den Gutachtern propagierte „Phasing-In Ansatz“ auf der Erkenntnis, „dass die Beteiligung des privaten Sektors schrittweise geschehen muss“ (Kaiser/Rothenberger 2004: 34f.). Auf diese Weise könne „Einsicht in die Notwendigkeit für Veränderungen sowie Vertrauen gegenüber dem privaten Sektor aufgebaut werden“ (ebd.: 35). Die stufenweisen Lösungen sollen in Sektorreformen integriert werden. Beispielhaft skizzieren die Gutachter folgende Abfolge:

1. Sensibilisierung der Stakeholder für die Notwendigkeit, dass die Siedlungswasserwirtschaft unter kommerziellen Gesichtspunkten betrieben werden muss;
2. Stärkung lokaler privatwirtschaftlicher Unternehmen, die spezielle Aufgaben übernehmen könnten, sowie Förderung der Dezentralisierung von Verantwortung und Ressourcen sowie von leistungsfähigen Kontrollinstanzen;
3. Einführung von kommerziellen Methoden sowie von Outsourcing für genau definierte Aufgabenfelder; dadurch Entwicklung von relativ schnellen Success Stories;
4. Einführung z.B. eines Service- oder Management-Vertrages mit einem nationalen oder internationalen privaten Betreiber (ebd.: 34f.).

Die hier beschriebene Stufenfolge einer schleichenden Privatisierung deckt sich mit den Ansätzen der deutschen Durchführungsorganisationen, die als Einstieg für weitreichendere Public Private Partnerships auf Kommerzialisierung der öffentlichen Betriebe, subventionierte Pilotprojekte und kleinere Dienstleistungsverträge setzen (siehe Kapitel 3.2.4.). Ferner fordern sie weitere Investitionsanreize: Noch mehr Risiken seien auf die öffentliche Hand zu

verlagern und die Privatisierungsverträge müssten flexibilisiert werden, um „robuste Mechanismen für Nachverhandlungen“ zu schaffen (Kroh 2005: 9).

Aufgrund des unveränderten Kommerzialisierungsinteresses darf nach Ansicht der Gutachter auch das „langfristige Ziel der Vollkostendeckung“ nicht aufgegeben werden. Die Bereitschaft eines Trägers, „sich auf eine an Kostendeckung orientierte Wasser- und Abwasserpreisstrategie einzulassen“, solle „Voraussetzung für die Umsetzung eines Projektes sein“ (Kaiser/Rothenberger 2004: 45). Entsprechend bleiben auch die Empfehlungen zur Armutsorientierung durch den Versuch geprägt, das private Profitinteresse mit dem entwicklungspolitischen Ziel der Armutsbekämpfung zu harmonisieren. Vor der Privatsektorbeteiligung sollen Zielgruppenanalysen durchgeführt werden, und bei der Ausschreibung von PSP-Verträgen dürfe der zukünftige Wasserpreis nicht als einziges Kriterium herangezogen werden, da ärmere Haushalte oftmals nicht ans Netz angeschlossen sind. Eine zielgerichtete Subventionierung der Anschlüsse können die Gutachter empfehlen, dies gilt jedoch nicht für die Tarife: „Die Subventionierung des Verbrauchs über günstigere Tarife sollte in engen Grenzen gehalten werden“ (ebd.: 60). Auch ärmere Haushalte werden folglich für die Umsätze und Renditen der privaten Betreiber zur Kasse gebeten.

Da Privatisierung und Vollkostendeckung jedoch hohes Konfliktpotential bergen, empfehlen die Gutachter die „systematische Verankerung der konfliktbezogenen Wirkungsbeobachtung“ (ebd.: 82) sowie die Finanzierung von Verfahren zur Konfliktbearbeitung und –schlichtung (ebd.: 90).

4. Der Privatisierung widerstehen

Die Analyse der deutschen und internationalen Entwicklungshilfe im Wassersektor zeigt, dass die vielen Misserfolge und gescheiterten Privatisierungen in erster Linie zu einer diskursiven und strategischen Verschiebung geführt haben. An dem Ziel der Beteiligung privater Unternehmen, mithin der Verwandlung einer öffentlichen Aufgabe zur Ware, halten die bilateralen und multilateralen Entwicklungsbehörden jedoch unverändert fest. Diskursiv wird eingeräumt, dass die Beteiligung internationaler Unternehmen kein Allheilmittel sei, dass es sich nur um eine Option handle. Angesichts des teilweisen Rückzugs einzelner größerer Konzerne aus Entwicklungsländern blieb auch keine andere Wahl, als zumindest die Rhetorik anzupassen. Da die politischen Vorgaben jedoch keine Abweichung vom Kommerzialisierungsziel erlauben, musste die Strategie angepasst werden. Seither setzen technische und finanzielle Zusammenarbeit auf schleichende, schrittweise Privatisierung: EntscheidungsträgerInnen und Bevölkerung werden indoktriniert, die öffentlichen Unternehmen durch Dezentralisierung und Autonomisierung aus der staatlichen Verantwortung herausgebrochen, die Betriebe durch privatwirtschaftliche Managementmethoden für weitere Privatisierungen fit gemacht und mittels kurzfristiger Dienstleistungsverträge der Weg für weitreichendere Management- und Konzessionsverträge geebnet.

Eingebettet bleibt diese schleichende Privatisierung in die üblichen Sektorreformen wie Gesetzesänderungen und Aufbau von Regulierungsbehörden, die nun aber gezieltere Subventionselemente enthalten müssen. Den Konzernen sollen weitgehend die Risiken für Investitionen in Entwicklungsländern abgenommen werden, wozu Kreditrisiken, Wechselkursschwankungen und der Zufluss möglichst kostendeckender Gebühren gehören. Gezielt werden nationale und internationale Finanzierungsmechanismen zur Garantieübernahme, zur Abfederung des Wechselkursrisikos und zur output-orientierten Gebührensубventionierung geschaffen. Soweit diese Mechanismen kreditfinanziert sind, fallen die Kosten letztlich immer den betroffenen Partnerländern zu. Zur Subventionierung der Infrastruktur des Privatisierungsprozesses, d.h. all der vorbereitenden und begleitenden Beratungsleistungen, dient die zunehmende Zahl von Multi-Geber-Initiativen, die sich einer demokratischen Kontrolle weitgehend entziehen. Die Geberkoordinierung potenziert den Druck auf die Partnerländer, die nunmehr modifizierte Privatisierungsstrategie umzusetzen.

Um sich selbst zu legitimieren, muss die Entwicklungszusammenarbeit unbeirrt an den Mythen der Mobilisierung privaten Kapitals und der Effizienzvorteile privater Unternehmen festhalten. In einem großen Teil der Public Private Partnerships fließt aber kein oder nur minimales privates Kapital. Nur bei Konzessionsverträgen investieren Unternehmen in bescheidenem Maße in Netzerweiterungen und Wasseranschlüsse. Deren Bedeutung nimmt aber ab. Ein Ersatz durch öffentliche oder Gebermittel ist nicht in Sicht, denn diese sind nicht nur gesunken, sondern werden in immer größerem Maße in Subventionen für die Privatwirtschaft umgelenkt – unbeschadet des privaten Versagens bei den Netzerweiterungen. Die von der Entwicklungszusammenarbeit geforderte leichtere Nachverhandlung von Privatisierungsverträgen trägt unweigerlich zur Vergrößerung dieser Investitionslücke bei. Noch effektiver können sich die Wasserkonzerne der vertraglichen Investitionsziele entledigen.

Eine nüchterne Gesamtbetrachtung legt daher den Schluss einer hohen Ineffizienz der Wasserprivatisierung nahe. Denn neben den inexistenten Effizienzvorteilen privater Betreiber schlägt die systematische Ausplünderung öffentlicher Kassen negativ zu Buche. Die andauernden öffentlichen Subventionen, die höheren Kapitalbeschaffungskosten privater Unternehmen, die horrenden Beraterhonorare, die exorbitanten Kosten gescheiterter oder nachverhandelter Verträge und die enormen privaten Profite fallen in den regierungsamtlichen Privatisierungsbilanzen jedoch regelmäßig unter den Tisch.

Mit der mangelnden Armutsorientierung der Public Private Partnerships im Wassersektor delegitimiert sich die staatliche Entwicklungszusammenarbeit schließlich selbst. Das Festhalten an „ökonomisch-technischer Nachhaltigkeit“ und vollkostendeckenden Tarifen rückt die Erreichung der ohnehin bescheidenen Millennium-Entwicklungsziele in noch weitere Ferne. Die Logik kostendeckender Gebühren läuft darauf hinaus, die gesamten Unkosten der Privatisierung einschließlich der privaten Renditen auf die Gebührenzahler abzuwälzen. Ein Zugriff auf Steuermittel muss dabei vermieden werden, um die Einsparvorgaben für die öffentlichen Haushalte nicht zu gefährden. Auf diese Weise organisiert staatliche Entwicklungshilfe die Bereicherung von Kapitaleignern des Nordens auf Kosten der Gebührenzahler des Südens. Sie vertieft die globale Reichtumskluft, statt sie zu verringern.

Ist die Zahlungsfähigkeit der Bevölkerung wegen der Masse an neu eingeführten Gebühren aber erschöpft, bleibt sie dauerhaft von grundlegenden Diensten ausgeschlossen. Nach der Logik der Kostendeckung können keine sanitären Anlagen mehr gebaut werden, wenn die Haushalte durch Trinkwassergebühren bereits an die Grenzen ihrer Zahlungsfähigkeit gestoßen sind. Privatisierung und Armutsbekämpfung sind daher ein Widerspruch. Privatisierung vergrößert die Reichtumskluft, verringert sie nicht. Das Public Private Partnership-Programm des Entwicklungsministeriums ist ein institutionalisierter Ausdruck dieses Widerspruchs.

In dem Maße, in dem die Entwicklungshilfe mit der Außenwirtschaftsförderung fusioniert, verliert sie an Legitimation. Dies gilt allerdings nur, sofern Armutsbekämpfung überhaupt noch als entscheidende Legitimationsgrundlage staatlicher Entwicklungshilfe betrachtet wird. Denn möglicherweise hat der neoliberale Virus nicht nur in der deutschen Politik, sondern auch – was beunruhigender wäre – in der öffentlichen Meinung dafür gesorgt, dass die Exporterfolge deutscher Unternehmen mittlerweile als die entscheidende Rechtfertigung für Entwicklungshilfe angesehen werden. Zumindest ist unverkennbar, dass das Entwicklungsministerium auf eine solche Verschiebung seiner Legitimationsbasis hinarbeitet.

Die interventionistische Praxis der deutschen Durchführungsorganisationen steht dabei in krassem Widerspruch zur reklamierten Demokratieförderung. Massiv greifen GTZ und KfW in eine souveräne, demokratische Rechtsentwicklung ein, um Privatsektorbeteiligungen und transnationale Konzerninteressen durchzusetzen. Sie sind Partei und nicht „Mediator“. Wie das Beispiel Boliviens eindrücklich zeigt, schrecken sie auch nicht davor zurück, die Errungenschaften demokratisch-partizipativer Verfahren zu unterminieren, wenn diese den eigenen Zielen zuwiderlaufen. Rückendeckung erfahren sie dabei von staatlichen Forschungseinrichtungen wie dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik, das bedenkenlos die Beeinflussung der politischen Willensbildung in den Partnerländern fordert, um die von Deutschland definierte „gute Wasserpolitik“ durchzusetzen. Der interventionistischen deutschen Entwick-

lungshilfe fehlt ein Bewusstsein dafür, dass ihr sogenanntes „Capacity Building“ im Widerspruch zu demokratisch-partizipativen Formen der Entscheidungsfindung steht.

Für die privatisierungskritischen Bewegungen kann es nun natürlich nicht darum gehen, einer deutschen Entwicklungszusammenarbeit, die partout Privatisierer und Außenwirtschaftsförderer sein will, zu erneuter Legitimation zu verhelfen. Sie stehen vielmehr vor der Herausforderung, der Globalisierung des Wassergeschäfts die Internationalisierung des Widerstands entgegenzusetzen. Die staatlich geförderte Expansion der Wasserunternehmen erzeugt auch für die sozialen Bewegungen internationale Abhängigkeitsbeziehungen. Bolivianische AktivistInnen, die gegen die Privatisierungspolitik von GTZ und KfW kämpfen, sind auf die Unterstützung deutscher Gruppen angewiesen. Deutsche Initiativen, die gegen die Expansion französischer Wassermultis in ihren Städten kämpfen, brauchen die Unterstützung französischer AktivistInnen. Die grenzüberschreitende Verknüpfung der lokalen Antiprivatisierungskämpfe ist die wichtigste Waffe gegen das expandierende Wassergeschäft. Überdies erwachsen erst aus diesen sozialen Auseinandersetzungen die notwendigen demokratisch-partizipativen Alternativen zur Kommerzialisierung des Wassers. Sie lassen sich weder am Reißbrett planen, noch entstehen sie in den Büros von Unternehmensberatern und staatlichen Entwicklungshelfern.

5. Abkürzungsverzeichnis

AsDB Asian Development Bank
AfDB African Development Bank
BOT Build Operate Transfer
BMZ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BMWA Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
CAS Country Assistance Strategy
DAC Development Assistance Committee
DEG Deutsche Entwicklungsgesellschaft
DFID Department for International Development
EAIF Emerging Africa Infrastructure Fund
EUWI European Water Initiative
EZ Entwicklungszusammenarbeit
FZ Finanzielle Zusammenarbeit
GTZ Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GWP Global Water Partnership
HIPC Highly Indebted Poor Country
IBRD International Bank for Reconstruction and Development
IDA International Development Agency
IDB Inter-American Development Bank
IFC International Finance Corporation
IWF Internationaler Währungsfonds
KFW Kreditanstalt für Wiederaufbau
MIGA Multilateral Investment Guarantee Agency
NGO Non-Governmental Organisation
OBA Output-based Aid
OECD Organisation for Economic Co-operation and Development
PPIAF Public-Private Infrastructure Advisory Facility
PPP Public Private Partnership
PRSP Poverty Reduction Strategy Paper
PSD Private Sector Development Strategy
PSP Private Sector Participation
TZ Technische Zusammenarbeit
UN United Nations
UNDP United Nations Development Programme
WRSS Water Resources Sector Strategy
WSP Water and Sanitation Program
WSSCC Water Supply and Sanitation Collaborative Council

6. Literatur

- Altenburg, Tilman/Chahoud, Tatjana, 2003: Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft. Bilanz der ersten Jahre. In: E+Z, 04/2003, 144-147.
- Bayliss, Kate/Hall, David/Lobina, Emanuele, 2001: Still fixated with privatisation: A Critical Review of the World Bank's Water Resources Sector Strategy. Paper prepared for the International Conference on Freshwater, Bonn, 3.-7. Dezember 2001.
- Bliss, Frank, 2004: Die Armutsorientierung bestehender entwicklungspolitischer Programme und Projekte im Wassersektor. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, April, Bonn.
- Bliss, Frank, 2005: Trinkwasser und Armutsbekämpfung. In: Zeitschrift Entwicklungspolitik, 10/2005.
- BMWA, 2005: Wasserleitfaden. Leitfaden zur Herausbildung leistungsstarker kommunaler und gemischtwirtschaftlicher Unternehmen der Wasserver- und Abwasserentsorgung. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Juli, Berlin.
- BMWA, 2005a: Public Private Partnership International. Ein Unternehmerleitfaden für PPP-Engagements im Ausland. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Berlin
- BMZ, 2002: Partnerschaft gegen die Armut – unsere Ziele in der Weltbank. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.
- BMZ, 2003: Zur Bekämpfung der Armut – Unsere Ziele in den Regionalen Entwicklungsbanken. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.
- BMZ, 2004: Global Chancen nutzen. Handbuch für unternehmerisches Engagement in Entwicklungs- und Transformationsländern. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Dezember, Bonn.
- BMZ, 2005: Public Private Partnerships (PPP) in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Oktober, Bonn.
- BMZ, o.J.: Ohne Wasser läuft nichts. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Wassersektor. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin.
- Brook Cowen, Penelope J./Komives, Kristin, 1998: Expanding Water and Sanitation Services to Low-Income Households. The case of the La Paz-El Alto concession. World Bank, Public Policy for the Private Sector, Note No. 178, April 1998.
- CCODP, 2005: World Bank Conditionality in Water Sector Privatization. Cases from Ghana and the Philippines. Canadian Catholic Organization for Development and Peace, Juni, Montréal.
- CEO, 2003: Evian: Corporate Welfare or Water for All? Corporate Europe Observatory, CEO Info Brief 6, Mai 2003, Amsterdam.
- Clarke, George R.G./Kosec, Katrina/Wallsten, Scott, 2004: Has Private Participation in Water and Sewerage Improved Coverage? Empirical Evidence from Latin America. AEI-Brookings Joint Centre for Regulatory Studies. Working Paper 04-02, Januar.
- Colajacomo, Jaroslava, 2006: The European Investment Bank in the South. In Whose Interest? Hrsg: FOEI, CRBM, CEE Bankwatch, WEED.

- Crespo, Carlos, 2000: „Aguas del Tunari, go home“: elementos para una crítica del contrato de concesión del agua potable in Cochabamba. CERES Cochabamba, Oxford.
- Crespo, Carlos, 2004: Aguas del Illimani y resistencia social. Centro de Estudios Superiores Universitarios, Universidad Mayor San Simon (CESU-UMSS), Oktober, Cochabamba.
- Crespo, Carlos/Fernández, Omar, 2004: Estado, Movimientos Sociales y Recursos Hidricos. Presion Social y Negociacion luego da la Guerra del Agua de Cochabamba. Informe Final. Centro de Estudios Superiores Universitarios, Universidad Mayor San Simon (CESU-UMSS), Primavera 2004, Cochabamba.
- De la Motte, Robin/Hall, David, 2004: Dogmatic Development. Privatisation and Conditionalities in Six Countries. PSIRU/War on Want, London.
- DFID, o.J.: Public Private Partnerships in Infrastructure. A brief overview of DFID Programmes of Support. Department for International Development, London.
- Dilger, Gerhard, 2005: Staat im Staate? Dossier zur Rolle der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bei den Wasserkonflikten in Bolivien. September, Porto Alegre.
- EC, 2003: An EU Water Fund. Non paper. Technisches Memorandum, das Romano Prodi den EU-Regierungschefs mit einem Schreiben vom 3. April 2003 übermittelte.
- EC, 2004: ACP-EC Water Facility. Actions in ACP Countries. Guidelines for grant applicants responding to the restricted Call for Proposals 2004. European Commission, EuropeAid Cooperation Office, Water Facility Group, Brüssel.
- Estache, Antonio/Perelman, Sergio/Trujillo, Lourdes, 2005: Infrastructure Performance and Reform in Developing and Transition Economies: Evidence from a Survey of Productivity Measures. World Bank Policy Research Working Paper 3514, Februar, Washington.
- FEJUVE, 2005: Offener Brief an die Weltbank, die Interamerikanische Entwicklungsbank und die KfW, 5. April 2005, El Alto.
- FEJUVE, o.J.: 14 razones para romper el contrato con Aguas del Illimani. FEJUVE, El Alto.
- Fritz, Thomas, 2004: Der Griff nach dem Wasser. GATS gefährdet die Wasserversorgung im Süden. BLUE 21 Arbeitspapier, Berlin.
- Gerhardt, Cornelia/Heiland, Stephanie, 2005: Die Wasserpolitik der GTZ in Bolivien. Die Rolle der gemischten, regionalen Wasserzweckverbände in Bolivien. In: Zeitschrift Entwicklungspolitik, 10/2005.
- GTZ, 2003: Lessons Learnt. Erfahrungen aus dem Trinkwasser- und Sanitärprogramm GTZ/PROAGUA Peru. Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
- GTZ/KfW, 2005: Private Sector Participation in Urban Water Supply in Sub-Sahara Africa. Final Report. Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit/Kreditanstalt für Wiederaufbau, November, Frankfurt am Main.
- GWP/WWF/WWC, 2003: Financing Water for All. Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure. Chaired by Michel Camdessus, written by James Winpenny. Global Water Partnership/3rd World Water Forum/World Water Council, März.
- Hall, David, 2004: Water Finance – A Discussion Note. PSIRU, Paper for the World Social Forum Mumbai, January 2004.

- Hall, David/Lobina, Emanuele, 2006: Pipe dreams. The failure of the private sector to invest in water services in developing countries. Public Services International/World Development Movement, März, Ferney-Voltaire Cedex/London.
- Hilderbrand, Mary, 2002: Water for El Alto. Expanding Water and Sanitation Coverage for the Poor. Kennedy School of Government.
- Hoering, Uwe, 2003: „Zauberformel PPP“ – „Entwicklungspartnerschaften“ mit der Privatwirtschaft. WEED, Oktober, Bonn/Berlin.
- Hoering, Uwe, 2003a: „Entwicklungspartnerschaften“ – welche Entwicklung, wieviel Partnerschaft? In: Social Watch Report Deutschland, 34-38.
- Horlemann, Lena/Neubert, Susanne, 2005: Empfehlungen zur zukünftigen strategischen Orientierung der deutschen EZ im Wasser- und Bewässerungssektor. Schlussgutachten im Rahmen des BMZ-Projekts „Wasser und Armut“, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Juli, Bonn.
- Joy, Clare/Hardstaff, Peter, 2005: Dirty aid, dirty water. The UK Government's push to privatise water and sanitation in poor countries. World Development Movement, Februar, London.
- Kaiser, Markus/Rothenberger, Dieter, 2004: Evaluierung der Strategie der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Siedlungswasserwirtschaft. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Dezember, Bonn.
- KfW, 2002: Bolivien: Abwasserentsorgung El Alto. Schlussprüfung, 27.2.2002.
- KfW, 2003: Länderinformation Mali. Eine erfolgreiche Kooperation trotz schwieriger Bedingungen. KfW Entwicklungsbank/DEG, Oktober, Frankfurt am Main.
- KfW, 2004: Private Sector Participation in Infrastructure for the Benefit of the Poor. KfW Bankengruppe, Mai, Frankfurt.
- KfW, 2004a: Die Förderung der Siedlungswasserwirtschaft. KfW Entwicklungsbank, Januar, Frankfurt.
- KfW, 2004b: Kenia: Wasserversorgung Malindi und Umland. Schlussprüfung. KfW Entwicklungsbank.
- KfW, 2005: Wasser – lebensnotwendig und knapp. KfW Entwicklungsbank, Mai, Frankfurt.
- Kirkpatrick, Colin/Parker, David/Zhang, Yin-Fang, 2004: State versus Private Sector Provision of Water Services in Africa: A Statistical, DEA and Stochastic Cost Frontier Analysis. Centre on Regulation and Competition, University of Manchester, Working Paper Series No. 70, Juni, Manchester.
- Kroh, Wolfgang, 2005: Eine Dekade private Wasserversorgung in Entwicklungsländern: Allheilmittel, kapitalistischer Sündenfall oder viel Lärm um nichts? KfW Entwicklungsbank, Frankfurt.
- Lahmeyer, 2003: Ruanda: Management der Energie- und Wasserversorgung. In: Lahmeyer International aktuell, Nr. 47, Dezember 2003, S. 10.
- Lahmeyer, 2004: Burkina Faso: Festakt zur ‚Ankunft des Wassers vom Ziga-Stausee‘ in Ouagadougou. In: Lahmeyer International aktuell, Nr. 49, Dezember 2004, S. 10.
- Ley 2066, 2000: Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, No. 2066, 11. April 2000.

- Ministère des Affaires Étrangères, 2005: Appui de la Coopération Française à l'Organisation de la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS). Évaluation conjointe et partenariale (1994-2004). Mai, Paris.
- OECD, 2003: Public-Private Partnerships in the Urban Water Sector. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD Policy Brief, April 2003, Paris.
- OECD, 2005: Paris Declaration on Aid Effectiveness. High Level Forum, 28.2. – 2.3. 2005, Paris.
- OECD, 2005a: Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Volume 3: Strengthening Procurement Practices in Developing Countries. Paris.
- OECD, 2006: Policy Framework for Investment. Draft text for public consultation. Paris.
- PPIAF, 2002: Financing of Private Infrastructure in Africa: A New Approach. Public-Private Infrastructure Advisory Facility, April, Washington DC.
- PPIAF, 2004: Annual Report 2004. Helping to eliminate poverty and achieve sustainable development through private involvement in infrastructure. Public-Private Infrastructure Advisory Facility, Washington DC.
- PPIAF, 2004a: Country Framework Report – Strategy for Private Involvement in Infrastructure in Bolivia. Summary. Public-Private Infrastructure Advisory Facility, Oktober, Washington DC.
- PPIAF/World Bank, 2006: Approaches to Private Participation in Water Services – A Toolkit. Public-Private Infrastructure Advisory Facility, World Bank, Washington DC.
- Proinvest, 2005: Water sector profile – EU countries. Input 2005, Regional Investment Conferences and Business Meetings, Juni.
- PRSP Bolivia, 2001: Poverty Reduction and Strategy Paper – PRSP. Republic of Bolivia, März, La Paz.
- Reckhard, Vibeke, 2006: Förderung der Wasser- und Abfallwirtschaft in der Finanziellen Zusammenarbeit. KfW Bankengruppe, Folienvortrag für die BWK-Fachtagung Internationale Wasserwirtschaft, 23.2.2006.
- Sánchez Gómez, Luis/Terhorst, Philipp, 2004: Cochabamba, Bolivia: Public-Collective Partnership after the Water War. In: TNI/CEO 2004, 121-130.
- Schönewald, Bernd, 2005: Thesenpapier. In: Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion (Hg.): Dokumentation der Konferenz „Wasser ist Zukunft. Nachhaltige Wasserversorgung im 21. Jahrhundert“, Juni, Berlin, 69-73.
- Schmitt, Wolfgang, 2005: Verbesserung der Wasser- und Abwasserentsorgung sowie nachhaltiges Management von Wasserressourcen. Ziel und Umsetzungsstrategie der TZ. In: Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion (Hg.): Dokumentation der Konferenz „Wasser ist Zukunft. Nachhaltige Wasserversorgung im 21. Jahrhundert“, Juni, Berlin, 107-109.
- TNI/CEO, 2004: Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles, and Visions from Around the World. Transnational Institute & Corporate Europe Observatory. Amsterdam.
- Wallenfels, Marek, 2005. Privatsektorbeteiligung im Infrastrukturbereich. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), in: BMWA (Hrsg.): Public Private Partnership International. Ein Unternehmerleitfaden für PPP-Engagements im Ausland. Berlin, 64-65.
- WaterAid/Tearfund, 2005: An empty glass. The EU Water Initiative's contribution to the water and sanitation Millennium targets. Discussion Paper, Dezember, London/Teddington.

- Wieczorek-Zeul, Heidemarie, 2003: Zugang zu sauberem Trinkwasser ist ein Menschenrecht. In: Frankfurter Rundschau, 2.6.2003.
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie, 2003a: „Neue Allianzen für Entwicklung: Weiterentwicklung der Partnerschaft zwischen Entwicklungspolitik und Wirtschaft“. Rede bei der Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer (AGE) der deutschen Wirtschaft, 3. November, Berlin.
- World Bank, 2002: Private Sector Development Strategy – Directions for the World Bank Group, April 9, 2002.
- World Bank, 2004: Water Resources Sector Strategy. Strategic Directions for World Bank Engagement. Washington, DC.
- World Bank, 2004a: Program Document for a Proposed Social Sectors Programmatic Structural Adjustment Credit in the Amount of US\$ 25 Million to the Republic of Bolivia. Report No. 28275-BO, 17. Mai 2004.
- WSP, 2001: Charter. Water and Sanitation Program Council. 21. März, Washington DC.
- WSP/PPIAF, 2002: New Designs for Water and Sanitation Transactions. Making Private Sector Participation Work for the Poor. Water and Sanitation Program and Public-Private Infrastructure Advisory Facility, Washington DC.
- WSSCC, 2004: Resource Pack on the Water and Sanitation Millennium Development Goals. Water Supply and Sanitation Collaborative Council, July.
- WSSCC, o.J.: Vision 21: A Shared Vision for Hygiene, Sanitation and Water Supply and A Framework for Action. Water Supply and Sanitation Collaborative Council.
- Zeeb, Stefan, 2005: Deutsche Entwicklungszusammenarbeit zur Verbesserung der Trinkwasser- und Abwasserentsorgung in Bolivien. In: Forum Umwelt & Entwicklung, Rundbrief 2/2005, 6-7.

Thomas Fritz: Gutachter und Publizist, Vorstandsmitglied der Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung (BLUE 21) und Mitarbeiter des Forschungs- und Dokumentationszentrums Chile-Lateinamerika (FDCL).

Kontakt: Thomas.Fritz@blue21.de

This publication was made possible through the financial support of the European Community. The opinions expressed therein represent the opinion of the author and do not represent the official opinion of the European Community.

This publication was elaborated within the framework of the cooperation-project "Handel-Entwicklung-Menschenrechte" of the Heinrich Böll Foundation (hbs), the Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika (FDCL), and the Transnational Institute (TNI). More information at:

<http://www.handel-entwicklung-menschenrechte.org>

| | |
|--|--|
|  <p>FDCL, Berlin: www.fdcl-berlin.de</p> |  <p>Fundação Heinrich Böll, Rio de Janeiro: www.boell-latinoamerica.org/pt/nav/35.htm</p> |
|  <p>Heinrich Böll Stiftung, Referat Lateinamerika, Berlin: www.boell.de</p> |  <p>TNI - Transnational Institute, Amsterdam: www.tni.org</p> |