

Verkauftes Wasser, verschenkte Zeit. Die Privatisierung der Wasserversorgung als gescheiterte Entwicklungsideologie

Von *Petra Dobner*, Berlin/Halle-Wittenberg*

A. Die globale Trinkwasserkrise: Eine Einleitung

„Recht und Entwicklung“ — das ist auch das Recht *auf* Entwicklung und die Pflicht anderer, hierzu beizutragen. Das Recht auf eine ausreichende Versorgung mit frischem Trinkwasser ist ein zentraler Bestandteil dieses Rechts, mehr noch, des Rechts auf Leben. Doch Wasserknappheit und Wasserverschmutzung bedrohen zunehmend das menschliche Überleben, die landwirtschaftliche und industrielle Produktion, die Umwelt und den Frieden. Deutlich stimmen alle Prognosen darin überein, dass sich die schon bestehenden Probleme im Zuge des Anstiegs der Weltbevölkerung, fortschreitender Industrialisierung und des Klimawandels zu einer globalen Katastrophe ausweiten werden, wenn nicht umfassende Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Mit Recht konstatiert die UNESCO, dass von „allen Krisen hinsichtlich der sozialen und natürlichen Ressourcen, mit denen wir Menschen konfrontiert sind, [...] die Wasserkrise diejenige [ist], die unser Überleben und das unseres Planeten Erde am meisten bedroht“.¹ Das Ausmaß dieser Bedrohung verdeutlicht zum Beispiel der so genannte *human water stress index*, der die verfügbare Menge erneuerbaren Süßwassers pro Kopf misst. Für ausreichend wird eine Wassermenge gehalten, wenn für alle Zwecke (Haushalt, Industrie, Landwirtschaft und Energieproduktion) im jährlichen Durchschnitt 1.700 m³ Wasser pro Kopf zur Verfügung stehen. Unterhalb dieser Grenzmarke erfahren die betroffenen Länder regelmäßigen oder periodischen Wassermangel (*water stress*). Sinkt der Wert unter 1.000 m³/Jahr pro Kopf, leidet das Land unter chronischem Wassermangel, der Schaden für die industrielle Entwicklung und die menschliche Gesundheit mit sich bringt. Fällt die Menge an erneuerbarem Frischwasser unter die Grenze von 500 m³, wird von absoluter Wasserknappheit (*water scarcity*) gesprochen.

Nach diesem gängigen Messverfahren litten im Jahr 2000 mehr als vierzig Länder, in der Mehrzahl in Asien und Afrika, aber auch Polen, Dänemark und Tschechien, unter periodischem Wasserstress.² In dreißig dieser Länder herrschte im Jahr 2000 bereits chronischer Wassermangel mit weniger als 1.000 m³/Kopf und in zwanzig Ländern absolute Wasserknappheit. Ausgehend von einem steigenden Verbrauch und zunehmender Weltbe-

* Politikwissenschaftlerin; Privatdozentin an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; E-mail: petra.dobner@politik.uni-halle.de.

¹ UNESCO, Wasser für Menschen, Wasser für Leben. Weltwasserentwicklungsbericht der Vereinten Nationen. Zusammenfassung, Bonn 2003, S. 4.

² Wasserstress ist ein auch im Deutschen eingeführter Fachterminus für eine nicht ausreichend verfügbare Menge an Süßwasser.

völkerung lautet eine pessimistische Prognose, dass im Jahr 2050 sieben Mrd. Menschen in sechzig Ländern mit periodischem oder chronischem Wassermangel leben werden. Die optimistischste Voraussicht schätzt, dass es zwei Mrd. Menschen in 48 Ländern sein werden – etwa ein Viertel der Menschheit.³

Der Vorteil dieses Index ist, die globale Wasserkrise vergleichsweise einfach und greifbar vor Augen zu führen. Dennoch erfasst er das volle Ausmaß der Krise nicht. Die Quantifizierung suggeriert ein gesichertes Grundlagewissen; tatsächlich jedoch besteht weiterhin großer Forschungsbedarf bezüglich der Entwicklung des globalen Wasserhaushaltes im Zuge des Klimawandels. Umstrittene Messverfahren, ungenaue Messzahlen sowie die mangelnde Berücksichtigung interdependenter ökologischer Entwicklungen stellen ein reales Problem der Prognostik dar.⁴ Das Verhältnis von verfügbaren Frischwasserressourcen zur Einwohnerzahl reflektiert zudem den Wasserbedarf zur Erhaltung der ökologischen Umwelt ebenso wenig wie die Verschlechterung der Wasserqualität durch industrielle und fäkale Verschmutzung und Versalzung. Der summarischen Sicht entgehen die prekären Auswirkungen saisonaler, regionaler und jährlicher Schwankungen der Wassermengen. Und keineswegs vermitteln die Zahlen ein deutliches Bild des tatsächlichen Elends eines Lebens ohne frisches Trinkwasser.

Auch diesen Aspekt der globalen Wasserkrise, der die unmittelbarsten Folgen für das tägliche Leben beschreibt, kann man indessen in Zahlen fassen: Jedem fünften Menschen fehlt heute der Zugang zu sauberem Trinkwasser, zwischen 2,4 und 2,6 Mrd. Menschen leben ohne sanitäre Einrichtungen, und nach Schätzung des Weltwasserentwicklungsberichts der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2003 starben im Jahr 2000 etwa 2,2 Mio. Menschen an wasserbedingten Krankheiten, in der Mehrheit Kinder unter fünf Jahren. Was es heißt, ohne Wasser zu leben, verdeutlichen die Aussagen von Mary Akinyi, einer Slumbewohnerin von Kibera (Nairobi): „The conditions here are terrible. There is sewage everywhere. It pollutes our water. Most people use buckets and plastic bags for toilets. Our children suffer all the time from diarrhoea and other diseases because it is so filthy.“⁵ Technisch lässt sich diese Dimension der Wasserkrise auf Unzulänglichkeiten hinsichtlich der

³ *Malin Falkenmark/Carl Widstrand*, Population and Water Resources, Washington D.C. 1992; *Peter H. Gleick*, Water in Crisis. A Guide to the World's Fresh Water Resources, New York/Oxford 1993; *World Bank*, Governance and Development, Washington D.C. 1992; *UNESCO*, Water for People. Water for Life. The United Nations World Water Development Report, Barcelona 2003; *Tom Gardner-Outlaw/Robert Engelman*, Sustaining Water, Easing Scarcity: A Second Update, Washington D.C. 1997.

⁴ *Igor A. Shiklomanov*, World Water Resources. A new Appraisal and Assessment for the 21st Century, Paris 1998; *Igor A. Shiklomanov*, Appraisal and Assessment of World Water Resources, in: Water International, 2000, Vol. 25(1), S. 11-32.

⁵ *United Nations Development Programme (UNDP)*, Human Development Report 2006. Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis, New York 2006, S. 1; *UNESCO*, oben Fn. 2, S. 10 und 102; *United Nations*, Report of the Secretary-General on the work of the Organization, General Assembly, Official Records, Sixty-first Session, Supplement No. 1 (A/61/1), New York 2006, S. 1.

Menge und Beschaffenheit von Zu- und Ableitungssystemen und Hausanschlüssen, der Wassermenge und -qualität sowie der Ausstattung mit sanitären Anlagen zurückzuführen. Doch ist die Installation urbaner Trink- und Abwassersysteme nicht voraussetzungslos. Nur befestigte Fußwege und Straßen „provide a location for the installation and ready operation and maintenance of network utility services such as water, drainage and electricity“.⁶

Trinkwasserknappheit schließt zudem Wasserüberfluss infolge schlechter Abwässerkanäle nicht aus: Bilder aus Manila zeigen, dass Bewohner kniehoch im Abwasser stehen, aber Trinkwasser mit ungewisser Qualität allenfalls teuer bei Einzelhändlern zu kaufen ist. Fehlende Abwässerkanäle führen zu Überschwemmungen in Regenzeiten, bei denen mangels funktionierender Sanitäreanlagen und Mülldeponien ein Gemisch aus Wasser, Fäkalien, Abfall und Dreck durch Wohngebiete fließt. Leben ohne Toiletten ist unwürdig und gesundheitsgefährdend und verursacht insbesondere eine hohe Kindermortalität.

Die Lösung der technischen Probleme setzt einen politischen Willen und ausreichende Finanzmittel voraus. Den Willen zur Beseitigung dieser Missstände hat die Weltgemeinschaft deutlich erklärt: Die 55. Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete im September 2000 eine umfassende Erklärung über bis 2015 zu erreichende Entwicklungsziele (Millenniumserklärung). Im September 2001 legte der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, der Generalversammlung einen „Kompass“ für die Umsetzung vor, die als *Millennium Development Goals* (MDGs) bezeichnet werden. Die hierin erfassten acht Entwicklungsziele sind eindeutig formuliert: Die wasserbezogenen Ziele lauten, bis 2015 die jeweiligen Anteile der Weltbevölkerung zu halbieren, die keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben und ohne ausreichende sanitäre Anlagen leben.⁷

Um die *Millennium Development Goals* im Wasserbereich zu erreichen, sind schätzungsweise Mehrinvestitionen in Höhe von 49 Mrd. US \$ jährlich notwendig.⁸ Hierbei sollte gleichwohl nicht vergessen werden, dass die MDGs jeweils nur eine *Halbierung* der Bevölkerung ohne Trinkwasser und ohne sanitäre Anlagen vorsehen. Zudem beschränken sich diese Entwicklungsziele auf den direkten Haushaltsverbrauch, der nur ungefähr ein Zehntel der Gesamtmenge des verbrauchten Wassers umfasst. Unabhängig davon aber, ob man die wasserbezogenen Entwicklungsziele als ambitiös oder bescheiden einstufen mag, lassen umfassende Erfolge auf sich warten.

⁶ UNESCO, *Water a shared responsibility*. The United Nations World Water Development Report 2, New York 2006, S. 7.

⁷ Die übergeordneten Entwicklungsziele lauten: (1) Bekämpfung extremen Hungers und extremer Armut, (2) vollständige Durchsetzung einer Grundschulausbildung für alle Jungen und Mädchen, (3) Förderung von Geschlechtergerechtigkeit und Frauen, (4) Reduktion von Kindersterblichkeit, (5) Verbesserung der Gesundheit von Müttern, (6) Kampf gegen HIV/Aids, Malaria und andere Seuchen, (7) Nachhaltigkeit im Umgang mit ökologischen Ressourcen und (8) Entwicklung einer globalen Entwicklungspartnerschaft.

⁸ James Winpenny, *Financing Water for All*. Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure, www.gwpforum.org 2003, S. 3.

Der jüngste Fortschrittsbericht über das Erreichen der Entwicklungsziele formuliert: „An estimated 1.6 billion people will need access to improved sanitation over the period 2005-2015 to meet the MDG target. Yet if trends since 1990 continue, the world is likely to miss the target by almost 600 million people.“⁹ Bezüglich einer verbesserten Trinkwasserversorgung stammen die letzten Zahlen aus dem Jahr 2004. Zwar ist der Versorgungsgrad zwischen 1990 und 2004 weltweit von 78 Prozent auf 83 Prozent angestiegen, doch insbesondere der ländliche Bereich in den Entwicklungsländern ist nach wie vor dramatisch unterversorgt.

Der *Human Development Report* von 2006 geißelt in einer Zwischenbilanz daher die bisherigen Anstrengungen als völlig unzureichend. In seltener Schärfe rückt der Bericht die Folgen der Nichtgewährung des Menschenrechts auf Wasser ins Bewusstsein und kritisiert den Mangel an politischem Durchsetzungswillen zur Behebung der unwürdigen Situation: „[D]eprivation in access to water is a silent crisis experienced by the poor and tolerated by those with the resources, the technology and the political power to end it. Yet this is a crisis that is holding back human progress, consigning large segments of humanity to lives of poverty, vulnerability and insecurity. This crisis claims more lives through disease than any war claims through guns. It also reinforces the obscene inequalities in life chances that divide rich and poor nations in an increasingly prosperous and interconnected world and that divide people within countries on the basis of wealth, gender and other markers for disadvantage.“¹⁰

Warum aber bleiben durchschlagende Erfolge aus? Ein wesentlicher Grund für die mangelhaften Erfolge bei der Beseitigung der infrastrukturellen Versorgungsprobleme - so die zentrale These der folgenden Ausführungen - liegt in der seit den neunziger Jahren verfolgten Entwicklungsideologie der Privatisierung von Wasserdienstleistungen. Anfang der 1990er Jahre wurden die öffentlichen Versorger sowie „central government“ als Hauptverantwortliche desolater Trinkwasserverhältnisse identifiziert. Gefordert wurden nunmehr eine Privatisierung der Trinkwasserversorgung und eine starke Beteiligung privater Akteure an der Politikgestaltung.

Heute fordert dieser Politikwandel eine nüchterne Bilanz. Die Privatisierungsforderung hat Befürworter und Gegner gespalten, für einige Jahre bei den einen die Hoffnung, bei den anderen die Befürchtung genährt, dass mächtige Konzerne ein Gewinninteresse an der Bereitstellung von Wasserdienstleistungen in den Entwicklungsländern haben könnten und daher bereit wären, künftige Profite durch notwendige Investitionen vorzubereiten. Die Konzerne haben beide Seiten inzwischen des Gegenteils belehrt: Nach einem relativ kurzen Privatisierungsboom haben sich die Unternehmen weitgehend auf den profitsicheren europäischen und amerikanischen Markt zurückgezogen.

⁹ *United Nations, The Millennium Development Goals Report 2007*, New York 2007, S. 25.

¹⁰ *UNDP*, oben Fn. 5, S. 1.

Die Verfolgung einer Ideologie, der zu keinem Zeitpunkt eine angemessene Einschätzung der ökonomischen Handlungserfordernisse profitorientierter Unternehmen und erst sehr spät Ansätze wissenschaftlicher Analysen der tatsächlichen Effizienz privater Unternehmen im Vergleich zu öffentlichen zugrunde lag, hat keinerlei Fortschritt in der Sache gebracht, die Verfolgung effizienter Strategien behindert, wenn nicht verhindert, und somit in letzter Konsequenz unzählige Menschenleben gefordert.

Dieses Argument wird in drei Schritten untermauert: Erstens wird dargelegt, unter welchen Umständen die Idee der Privatisierung von Wasserdienstleistungen zu einem zentralen Element entwicklungspolitischer Lösungen der Wasserkrise wurde. Zweitens werden die Argumente der Befürworter und Gegner der Privatisierung von Wasserdienstleistungen gegeneinander gestellt. In der realen Entwicklung der Privatisierungspolitik in diesem Sektor, die abschließend bilanziert wird, zeigt sich, dass die Hoffnungen auf mehr Effizienz in der Bewirtschaftung von Wasserressourcen und eine rege private Investitionstätigkeit sich nicht erfüllt haben.

B. Vom Staat zum Markt

Im Vorfeld der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung, die zwanzig Jahre nach der ersten Weltumweltkonferenz von Stockholm in Rio stattfand, lud die *World Meteorological Organization* im Januar 1992 zu einer Vorbereitungskonferenz nach Dublin ein. Auch wenn diese *International Conference on Water and the Environment* (ICWE) allgemein als UNO-Konferenz bezeichnet wird, stellte sie keine Staatenkonferenz im eigentlichen Sinne dar, da keine Staatenvertreter zusammentrafen. Vielmehr nahmen etwa 500 Teilnehmer aus rund hundert Staaten und 24 Organisationen der Vereinten Nationen teil, „including government-designated experts [...] and representatives of eighty international, inter-governmental and non-governmental organizations“.¹¹

Unklar bleibt angesichts der Zusammenstellung des Teilnehmerkreises der rechtliche Status der Konferenz und ihrer Empfehlungen. Während das Sekretariat der Konferenz den offiziellen Auftrag der Konferenz behauptete, hält Asit K. Biswas, einer der führenden Akteure in diesem Politikbereich, die Vorbereitung der Rio-Konferenz durch ein Expertengremium mit fragwürdiger Legitimation für einen zentralen Fehler: „[T]he Dublin Conference, most incredibly, was organised as a meeting of experts and not as an intergovernmental meeting. This was in spite of the advice given by certain governments, notably Sweden, and certain knowledgeable experts on water and the rules governing the UN mega-conferences. The distinction between a meeting of experts and an intergovernmental meeting is a critical one in the context of any UN World Conference, since such conferences can only consider recommendations from intergovernmental meetings and not from an expert

¹¹ *International Conference on Water and the Environment (ICWE)*, The Dublin Statement and Report of the Conference, Dublin 1992.

group meeting.“¹² Gleichwohl gewann die Konferenz mit ihrer zentralen Forderung, die Rolle des Staates sowohl bei der Bereitstellung als auch im globalen Politikprozess deutlich einzuschränken, starken Einfluss auf die globale Wasserpolitik der letzten anderthalb Jahrzehnte.

Dieser lässt sich erstens in der sukzessiven Übernahme der von der Konferenz verabschiedeten Leitlinien künftigen Wassermanagements, der so genannten Dublin-Prinzipien, nachweisen, die im Laufe der Zeit zunehmend zum quasi unfragwürdigen Konsens globalen Wassermanagements stilisiert wurden, faktisch jedoch insbesondere von zivilgesellschaftlichen Akteuren heftig bestritten wurden.¹³ Die vier Dublin-Prinzipien¹⁴ sind ein Konglomerat von Aussagen mit teils programmatischen, teils nur einem die Realität bestätigenden Gehalt. Einen wirklichen Wendepunkt markiert die im vierten Prinzip enthaltene Feststellung, Wasser sei ein „ökonomisches Gut“. Diese Formulierung bricht mit der bis

¹² *Asit K. Biswas*, *From Mar del Plata to Kyoto: An Analysis of Global Water Policy Dialogues*, www.thirdworldcentre.org/public.html 2003; *ICWE Secretariat*, *International Conference on Water and the Environment. Development issues for the 21st Century. Keynote Papers*, Genf 1992, S. 3.

¹³ *Economic and Social Council (ECOSOC)*, *Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the World (E/CN.17/1997/9)* 1997, Art. 30 und 132; *ECOSOC*, *Strategic approaches to freshwater management. Report of the Secretary-General. Addendum: Report of the Expert Group Meeting on Strategic Approaches to Freshwater Management (Harare, 27-30 January 1998)* (E/CN.17/1998/2/Add.1) 1998; *William J. Cosgrove/Frank R. Rijsberman*, *World Water Vision: Work Plan 1998-2000. An Overview of Progress through November 1998*, London 1998, S. 3; *Europäische Kommission*, *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Wasserbewirtschaftung in der Politik von Entwicklungsländern und Prioritäten für die Entwicklungszusammenarbeit der EU (KOM (2002) 132)*, Brüssel 2002; *UNESCO*, Fn. 6, S. 151; *Lena Partzsch*, *Global Governance in Partnerschaft. Die EU-Initiative „Water for Life“*, Baden-Baden 2007, S. 31 ff. Exemplarisch für diese Narration wird etwa in einem von der Food and Agricultural Organization (FAO) der Vereinten Nationen veröffentlichten Buch über Wassermanagement in der Landwirtschaft unter der Überschrift „International consensus in water policy: water as an economic good“ eine ungebrochene Linie von Dublin bis Johannesburg gezogen: „Three agreements lie at the core of the consensus concerning water policy: (i) a set of key recommendations (known as the ‚Dublin Principles‘) agreed at the International Conference on Water and the Environment (1992); (ii) Chapter 18 (on freshwater resources) of Agenda 21, the action plan agreed upon at the United Nations Conference on Environment and Development (UN, 1992) held in Rio de Janeiro in 1992 and incorporating adoption of the Dublin Principles for water resources management in rural contexts; and (iii) the World Summit on Sustainable Development (UN, 2002) held in Johannesburg in 2002, which reaffirmed the 1992 ‚Dublin Principles‘ and highlighted water availability as a key concern and objective.“ (*Kerry Turner/Stavros Georgiou/Rebecca Clark/Roy Brouwer*, *Economic valuation of water resources in agriculture: From the sectoral to a functional perspective of natural resource management*, Rom 2004.)

¹⁴ Principle No. 1 — Fresh water is a finite and vulnerable resource, essential to sustain life, development and the environment. Principle No. 2 — Water development and management should be based on a participatory approach, involving users, planners and policy-makers at all levels. Principle No. 3 — Women play a central part in the provision, management and safeguarding of water. Principle No. 4 — Water has an economic value in all its competing uses and should be recognized as an economic good.

dahin allgemein verbreiteten Auffassung von Wasser als öffentlichem oder auch sozialem Gut. Die Konferenz von Rio macht sich diese ausschließlich ökonomische Betrachtung nicht zu eigen. Die Agenda 21 geht stattdessen von der Annahme aus, „daß Wasser ein integraler Bestandteil des Ökosystems, eine natürliche Ressource und ein *soziales und wirtschaftliches Gut* ist, wobei Menge und Güte die Art der Nutzung bestimmen“.¹⁵ Angesichts der mit den beiden Sichtweisen verbundenen Alternativen – Subventionen bzw. kostenfreies Wasser versus volle Kostendeckung, öffentliche versus private Bewirtschaftung – ist dies ein dilatorischer Formelkompromiss, der heftige Kontroversen in den Folgejahren über das Pro und Kontra zum Verhältnis der sozialen zur ökonomischen Komponente auslöste und sich in den unterschiedlichen Betrachtungen von Wasser als „human right“ bzw. nur als „human need“ widerspiegelte.

Zweitens formuliert die Dublin-Konferenz die Behauptung, dass frühere Konferenzen, die vor allem auf den souveränen Staat als Problemlöser gesetzt hatten, von „Fehlern“ und „Vorurteilen“ gekennzeichnet gewesen seien. Gefordert wird eine Einschränkung öffentlicher Verantwortung im Wasserbereich zugunsten einer Ausweitung marktwirtschaftlicher Instrumente und eine Verlagerung auf untere Ebenen: „Centralized and sectoral (top down) approaches to water resources development and management have often proved insufficient to solve water management problems. The role of governments needs to change to ensure a more active participation of people and local institutions, public and private. [...] water resources should be managed on the lowest appropriate levels.“¹⁶ Der Markt nimmt nun eine deutlich aufgewertete Stellung ein. Begründet wird dies mit den hohen Kosten für eine Umsetzung ordnungsrechtlicher Instrumente, die zudem einen großen Personaleinsatz erforderlich mache. Gefordert wird daher „a greater reliance on incentives, prices and markets and less reliance on traditional command and control approaches“.¹⁷

Drittens schlägt die Konferenz eine institutionelle Neuausrichtung der globalen Koordinationsmechanismen vor: „[T]o involve private institutions, regional and non-governmental organizations along with all interested governments in the assessment and follow-up, the Conference proposes, for consideration by the UNCED (United Nations Conference on Environment and Development), a world water forum or council to which all such groups could adhere.“¹⁸ Die geforderte institutionelle Neugestaltung schlägt sich in einem transnationalen Akteursnetzwerk nieder, das mit der *Global Water Partnership* (GWP) in Stockholm und dem *World Water Council* (WWC) in Marseille zwei strategische Ankerpunkte hat. Beide fühlen sich den Dublin-Prinzipien verpflichtet und fordern in zahlreichen Foren und Kommissionen eine volle Kostendeckung für Wasserdienstleistungen, eine Rücknahme

¹⁵ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro — Dokumente — Agenda 21, Bonn 1993, Kap. 18.8.

¹⁶ ICWE, oben Fn. 11, S. 13 und 38.

¹⁷ ICWE, oben Fn. 11, S. 15.

¹⁸ ICWE, oben Fn. 11, S. 7 f.

staatlicher Verantwortung und setzen vehement zur Behebung der globalen Wasserprobleme auf eine Verstärkung privater Akteure in der Politikgestaltung sowie der Bereitstellung von Wasserdienstleistungen.¹⁹

Man würde erwarten, dass ein so grundlegender Politikwandel, der sich sowohl auf eine marktliche Steuerung der Wasserdienstleistungen als auch auf eine stärkere Beteiligung privater Akteure in der Global Governance in diesem Bereich bezieht, auf einer substantziellen Analyse bisheriger Defizite und einer begründeten Expertise über die erwartbaren Ergebnisse der neuen Dienstleistungs- und Governanceform beruhen müsste. Denn beide Forderungen sind erklärungsbedürftig: Die Propagierung einer Steuerung durch den Markt ist erstaunlich, weil Wasser als natürliches Monopol selbst ausgewiesenen Neoliberalen lange Zeit als evidente Ausnahme von der Regel einer grundsätzlichen Überlegenheit marktlicher Steuerung galt. Der Kunde kann bei dieser leitungsgebundenen Dienstleistung seinen Anbieter nicht wählen, so dass keinerlei Wettbewerbsvorteile zu erwarten sind. Im Gegenteil: Verhalten sich natürliche Monopolisten profitorientiert, so werden sie ihre Monopolstellung weidlich ausnutzen, wenn sie nicht durch mächtige Vertreter von Gemeinwohlinteressen daran gehindert werden. Neben diesen theoretisch begründeten Vorbehalten bezüglich der vermeintlich höheren Effektivität privater Wasserdienstleister legen auch die wenigen empirischen Untersuchungen hierzu keine grundsätzliche Effektivitätssteigerung privater Anbieter nahe. Eine zusammenfassende Literaturstudie über diese Untersuchungen aus dem Weltbankumfeld stammt erst aus dem Jahr 2005 und kommt zu dem bemerkenswerten Ergebnis, dass es keinerlei Beweise für die tatsächliche Überlegenheit privater oder öffentlicher Anbieter gibt: „Probably the most important lesson is that the econometric evidence on the relevance of ownership suggests that in general, there is no statistically significant difference between the efficiency performance of public and private operators in this sector.“²⁰

Auch die Beteiligung privater Akteure, nicht zuletzt der Industrie, an politischen Entscheidungsprozessen ist zwar in den letzten Jahren zu einem Gemeinplatz globaler Politik

¹⁹ *Petra Dobner*, Did the state fail? Zur Transnationalisierung und Privatisierung der öffentlichen Daseinsfürsorge: Die Reform der globalen Trinkwasserpolitik, in: Klaus-Dieter Wolf (Hrsg.), Staat und Gesellschaft — fähig zur Reform? Der 23. wissenschaftliche Kongress der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft, Baden-Baden 2007, S. 247-261; *Petra Dobner*, Nur zweite Reihe? Staat und Regierung in der Global Governance of Water, in: Everhard Holtmann/Werner Patzelt (Hrsg.), Führen Regierungen tatsächlich? Gouvernementale Steuerungsfragen in vergleichender Perspektive, Wiesbaden 2008, S. 155-170.

²⁰ *Antonio Estache/Sergio Perelman/Lourdes Trujillo*, Infrastructure Performance and Reform in Developing and Transition Economies: Evidence from a Survey of Productivity Measures (Policy Research Working Paper 3514), Washington 2005, S. 12. Vgl. auch: *George R.G. Clarke/Katrina Kosec/Scott Wallsten*, Has private participation in water and sewerage improved coverage? Empirical evidence from Latin America. Working paper 04-02 AEI-Brookings Joint Centre for Regulatory Studies, Washington 2004; *Asian Development Bank*, Water in Asian Cities — Utilities Performance and Civil Society Views. Regional Profiles, www.adb.org 2004. *David Hall/Emanuele Lobina*, The relative efficiency of public and private sector water, Greenwich 2005.

geworden, doch gleichwohl ein analytisch und normativ völlig unzureichend begründeter Ersatz für demokratische Regierungsformen. Insbesondere hat Adam Smith' Warnung, die ökonomisch Handelnden nicht an der politischen Rahmensetzung zu beteiligen, wenig von ihrer grundsätzlichen Aussagekraft behalten: Allen positiven Wirkungen zum Trotz, die dem freien Handel entspringen können, sind seiner Auffassung nach die Handelstreibenden selbst keine guten politischen Berater. Denn wenn auch die Verfolgung ihrer Interessen im Effekt dem öffentlichen Interesse dient, so sind ihre Interessen doch „stets in gewissem Betracht von dem öffentlichen Interesse verschieden und ihm sogar entgegengesetzt. Es liegt immer im Interesse der Verkäufer, den Markt zu erweitern und die Konkurrenz zu verengen. Die Erweiterung des Marktes kann oft mit dem öffentlichen Interesse ganz im Einklange sein, aber die Verengung der Konkurrenz widerstreitet demselben immer und kann nur dazu dienen, den Verkäufern dadurch, daß sie ihre Gewinne größer macht, als sie auf natürlichem Wege ausfallen könnten, Gelegenheit zu geben, ihren Mitbürgern eine alberne Aufgabe aufzuladen, von der jene allein den Vorteil ziehen. Auf einen Vorschlag, zu einem neuen, den Handel betreffenden Gesetz, der von diesem Stande ausgeht, sollte man jederzeit nur mit der größten Vorsicht hören und sollte ihn niemals annehmen, ehe man ihn nicht nur mit der größten Gewissenhaftigkeit, sondern wirklich mit allem möglichen Argwohn lange und reiflich geprüft hätte. Denn er kommt von dem Stande, [...] der gewöhnlich ein Interesse hat, das Publikum zu täuschen und sogar zu drücken, und der es wirklich bei vielen Gelegenheiten getäuscht und gedrückt hat“.²¹

Die Forderung nach der doppelten Privatisierung im Bereich der Wasserpolitik stand alles in allem auf tönernen Füßen. Die Auseinandersetzung über die Wasserprivatisierung, die in den Folgejahren zur „Gretchenfrage“²² im Wassersektor avancierte, ist somit weit stärker an konkurrierenden Meinungen als an einer an schlüssigen Beweisen orientierten Suche nach der besten Lösung orientiert, was sich nicht zuletzt an den geradezu spiegelbildlichen Argumenten von Befürwortern und Gegnern zeigt.

C. Wasserprivatisierung – Pro und Contra

Den Befürwortern einer privaten Bewirtschaftung von Trinkwasserdienstleistungen gilt öffentliches Management generell als „inefficient, unregulated, and unaccountable“.²³ Vom privaten Sektor wird hier eine grundsätzliche Änderung erwartet, weil er profitorientiert und unter einem definierten Vertrag arbeite. Die höhere Effizienz privater Unternehmen soll nach dieser Ansicht einen „virtuous circle of competition“ (ebd.) in Gang setzen: Öffentliche Unternehmen sollen sich von der Effizienz und der Verantwortlichkeit ihren

²¹ Adam Smith, *Reichtum der Nationen*, Paderborn 2004, S. 268.

²² Lena Partzsch, *Partnerschaften — Lösungen der Wasserkrise?* in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 25) 2006, S. 24.

²³ William J. Cosgrove/Frank R. Rijsberman, *World Water Vision: Making Water Everybody's Business*, London 2000, S. 3.

Kunden gegenüber von den privaten Unternehmen quasi anstecken lassen und ebenfalls ihre Leistungen verbessern: „There is clear evidence in the urban water sector that under such circumstances performance improves immeasurably.“²⁴

Unter Berufung auf Beispiele privatisierter Wasserbetriebe vertreten die Gegner einer Privatisierung hingegen die Ansicht, dass die Hoffnungen auf Effizienzsteigerungen sich weder beweisen ließen noch berechtigt seien. Immer wieder finden sich Hinweise auf die in den 1980er Jahren privatisierte britische Trinkwasserversorgung, die von diversen Skandalen — etwa der Lieferung verschmutzten Wassers — begleitet war und der u. a. ein schlechter Kundenservice bei steigenden Preisen vorgeworfen wird.²⁵ Preissteigerungen und entweder keine Verbesserung oder sogar Verschlechterungen im Versorgungsstand wurden aber auch aus anderen Ländern und Städten berichtet, so etwa aus Buenos Aires und Manila.

Die finanziellen Vorteile einer Privatisierung werden situationsabhängig für unterschiedliche Szenarien und Nutznießer ins Feld geführt: (1) Bei funktionierenden und gewinnbringenden Wasserbetrieben reduziere eine Privatisierung die langfristigen Erhaltungskosten und bringe der öffentlichen Hand vor allem Veräußerungsgewinne. Insbesondere bei knappen öffentlichen Kassen biete diese Vermögensprivatisierung kurzfristige Haushaltsentlastungen.²⁶ (2) Bei reparatur- und somit investitionsbedürftigen Wassernetzen wird für eine Privatisierung als Mittel der Fremdfinanzierung von Investitionskosten argumentiert; gerade für finanzschwache Länder erhofft man sich hierdurch eine Aufstockung öffentlicher Mittel.²⁷ (3) In Entwicklungsländern mit geringen Anschlussquoten an Wasserdienstleistungen wird für die Privatisierung mit dem Argument geworben, dass hierdurch die Anschlussquoten erhöht werden.²⁸ Hiervon würden insbesondere die unteren Schichten profitieren, weil sie ansonsten bei privaten Wasserhändlern noch höhere Ausgaben für Wasser zu tätigen hätten. Zudem seien Subventionen für mittlere Schichten vorteilhafter als

²⁴ SUEZ, Commitment — Performance — Responsibility. Reference Document, Paris 2004, S. 65; James Winpenny, Financing Water for All. Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure, www.gwpforum.org/gwp/library/FinPanRep_MainRep.pdf 2003, S. 1; Fredrik Segerfeldt, Water Socialists Are All Wet, Washington D.C. 2005.

²⁵ Frank Kürschner-Pelkmann, Internationale Wasserunternehmen. Hintergrundmaterialien 4, Stuttgart 2003, S. 3.

²⁶ Bundeministerium für Wirtschaft und Technologie, Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung — Endbericht, BMWI-Forschungsvorhaben (11/00), Berlin 2001, S. 4.

²⁷ World Bank, Urban Water Supply and Sanitation, www.worldbank.org/html/fpd/water/urban.html 2002.

²⁸ Daniel Rivera, Private Sector Participation in the Water Supply and Sanitation Sector. Lessons from Six Developing Countries, Washington D.C. 1996, S. 2 ff.

für die wirklich Armen, denen somit eine Subventionspolitik nicht nur nicht helfe, sondern geradezu schaden würde.²⁹

Demgegenüber sehen die Gegner einer Wasserprivatisierung finanzielle Vorteile vor allem für die multinationalen Unternehmen, während ihrer Ansicht nach weder die Kunden noch die Kommunen oder der Staat große Vorteile hiervon hätten: (1) Dort, wo funktionierende und rentable Wasserwerke privatisiert werden, lauten die Zentralkritiken, dass das Tafelsilber veräußert wird, die Verträge mit den privaten Unternehmen intransparent sind, nach der Übernahme die Preise steigen, während die Qualität sinke. (2) Gegen die Wasserprivatisierung in Entwicklungsländern wird argumentiert, dass privatisierte Wasserbetriebe vor allem den Institutionen der Geberländer dienen, die auf diesem Wege für ihre Firmen neue Absatzmöglichkeiten eröffnen würden.³⁰ (3) Gerade für die Armen seien die Anschlussgebühren oft zu hoch, so dass bei einer Privatisierung ihr Anschluss weniger wahrscheinlich sei als ihr Ausschluss vom Wassersystem.³¹

Unter den finanziellen Argumenten haben Infrastrukturinvestitionen ein besonderes Gewicht. Der notorisch unterfinanzierte Wassersektor soll durch eine Erhöhung privater Investitionen einen Teil der benötigten finanziellen Ressourcen — etwa zur Erreichung der MDGs — erhalten.³²

Bestritten wird die Hoffnung auf eine verstärkte Investitionstätigkeit insbesondere in armen Ländern vor allem aus zwei Gründen. Erstens seien Privatisierungsverträge mehrfach staatlich abgesichert, so dass sowohl eine gesicherte Rendite als auch eine Refinanzierung von Infrastrukturinvestitionen letztlich von den Konsumenten oder Steuerzahlern, aber faktisch nicht von den investierenden Unternehmen bezahlt würden.³³ Zweitens aber sei für profitorientierte Unternehmen eine Investition kein humanitärer Akt, so dass insbesondere nicht profitable, aber besonders bedürftige Regionen (ländliche Gebiete oder urbane Zentren mit großer Armut) kein attraktives Investitionsgebiet darstellen. Die Privatisierungsgegner halten das Experiment daher für gescheitert: „After 15 years, only about 600,000 households have been connected as a result of investment by private water operators in sub-Saharan Africa, South Asia, and East Asia (outside China) — representing less than 1% of

²⁹ *Cosgrove/Rijsberman*, oben Fn. 23, S. 2; vgl. auch *Department for International Development (DFID)*, *Better water services in developing countries, safeguarding the interests of the poor: Public-private partnership — the way ahead*, London 1999; *Marianne Kjellén/Gordon Mc Granahan*, *Urban water — Towards Health and sustainability*, Stockholm 1997, S. 15.

³⁰ *Lau Schulpen/Peter Gibbon*, *Private sector development: Policies, practices and problems*, in: *World Development*, Vol. 30, Nr. 1, 2002, S. 1-15; *Diego Brenes*, *Private Sector Participation in the Water Industry — Who benefits and who loses?* Lund 2002.

³¹ *Patrick Bond*, *The World Bank in the Time of Cholera*. *Znet Daily Commentaries*, 13.4.2001, Johannesburg 2001; *UNESCO*, oben Fn. 6, S. 419.

³² *Ismail Serageldin/William J. Cosgrove*, *Communiqué de Presse: La Commission en appelle à des changements radicaux pour atteindre la 'sécurité globale de l'eau': menaces de crises majeures de l'eau et de pénuries si des réformes ne sont pas adoptées*, Paris 2000.

³³ *Kürschner-Pelkmann*, oben Fn. 25.

the people who need to be connected in those regions to meet the UN Millennium Development Goals.“³⁴

Umstritten sind schließlich auch die ökologischen Folgen. Die Privatisierungsbefürworter sehen in den wirtschaftlichen Anreizen zur Durchsetzung kostendeckender Preise einen Grund, über Preise ein Bewusstsein für die Knappheit der Ressource zu schaffen und somit einen umweltverträglicheren Umgang zu stimulieren.

Aus der gegnerischen Perspektive wird die Wasserprivatisierung vor allem als Gefahr für ein nachhaltiges Ressourcenmanagement betrachtet. Private Verwertungsinteressen würden eine Überausbeutung nahelegen, denn „the fact that water is a resource essential to human survival requires that decisions regarding allocation of water address the many interest at stake rather than only financial considerations“.³⁵

Alles in allem versprechen sich die Befürworter der Wasserprivatisierung hiervon eine größere Effizienz, geringere öffentliche Kosten, zuverlässigere und bessere Leistungen und einen nachhaltigeren Umgang mit den knappen Wasserressourcen. Ihre Kontrahenten schließen hingegen, „that Private Sector Participation is less likely to satisfy the needs of an economic, social and environmentally sustainable water system because of the profit orientation nature of the firms and the limitations of the regulatory system. Private water companies are more likely to take a larger share of the benefits of the water system, to the detriment of the public. In other words, under Private Sector Participation schemes, private firms are the main winners and the public are the losers“.³⁶

Wie sind diese kontroversen Auffassungen einzuordnen? Konkret nimmt die Forderung nach einer stärkeren Beteiligung von privaten Akteuren an der Wasserver- und -entsorgung ihren Ausgang in dem geschilderten schlechten Versorgungsstand einer noch immer vor allem öffentlichen Verantwortlichkeit für Wasserdienstleistungen. Bislang werden weltweit nur etwa 5 Prozent der Bevölkerung von privaten Anbietern versorgt.³⁷ Ohne Zweifel liegt es also nahe, die Gründe der Versorgungsmissstände in der Ineffektivität der öffentlichen Verwaltung zu suchen. Ein Kurzschluss aber ist es, hieraus abzuleiten, dass eine private Wasserversorgung per se zu besseren Ergebnissen führen würde. In der Tat fehlen hierzu schlüssige Nachweise.

³⁴ *David Hall/Emanuele Lobina*, *Water as a public service*, Greenwich 2006, S. 8.

³⁵ *Gil Yaron*, *The Final Frontier. A Working Paper on the Big 10 Global Water Corporations and Privatization and Corporatization of the World's Last Public Resource*, Toronto 2000, S. 9. Vgl. auch: „Private action simply cannot secure the large volumes of water needed to serve the public's interest. Collecting money from the millions of people who are willing to pay for protection of these ecological values is far too difficult and costly. Economists call this a problem of excessively high 'transaction costs', and it is an important reason the markets fail to protect the environment adequately.“ (*Sandra Postel*, *Last Oasis: Facing Water Scarcity*, New York/London 1997, S. 177.)

³⁶ *Diego Brenes*, *Private Sector Participation in the Water Industry — Who benefits and who loses?* Lund 2002, S. 4.

³⁷ *David Hall/Emanuele Lobina*, *Water as a public service*, Greenwich 2006, S. 3.

Der in Dublin geforderte Politikwandel kann daher nur begrenzt aus der Kritik an öffentlichen Fehlfunktionen erklärt werden. Er lässt sich vielmehr einordnen in die generelle Konjunktur des Marktliberalismus, die das Ende des Kalten Krieges zu einem Sieg des Kapitalismus erklärte, und in eine veränderte Wahrnehmung des Verhältnisses von öffentlichen und privaten Aufgaben, die hiermit einherging.

Für diese These spricht, dass seit den 1990er Jahren nicht nur die Verantwortungsteilung zwischen privaten und öffentlichen Akteuren diskutiert wird, sondern auch eine Liberalisierung öffentlicher Güter stattfindet, für die bis dahin eine marktliche Steuerung für ungeeignet gehalten wurde. Die Neuordnung staatlich-öffentlicher und privat-wirtschaftlicher Aufgabenbereiche, die seitdem weitgehend zu Gunsten einer Privatisierung verläuft (und nicht umgekehrt den Staat stärker in die Verantwortung nimmt), betrifft naturgemäß besonders die öffentliche Daseinsvorsorge, also den Bereich monopolartig geschützter, öffentlicher Dienstleistungen. In diese nicht neue, aber Anfang der 1990er Jahre hegemonial werdende Liberalisierungskonjunktur, die neben der technischen Infrastruktur wie Gas, Wasser, Telekommunikation, Bahn und Strom auch eine sozialpolitische Privatisierungsagenda formuliert, ist auch die Forderung nach einer verstärkten Einbindung privater Akteure im Wassersektor einzuordnen.³⁸

Die Forderung nach einer Privatisierung von Wasserdienstleistungen folgt daher weit stärker allgemeinen Argumentationslinien über die Vorteile einer Marktliberalisierung als tatsächlichen wissenschaftlichen Erkenntnissen und Analysen in diesem Sektor.

D. Entwicklung durch Privatisierung? Empirische Bilanz und Schlussfolgerungen

Der Rückblick auf anderthalb Jahrzehnte des erbitterten Kampfes zeigt, dass weder die Befürworter noch die Gegner vollständig Recht behalten haben. Anfang der 1990er Jahre

³⁸ Für Schuppert zeigt ein verändertes Verhältnis der an der Erbringung gemeinwohlorientierter Dienstleistungen beteiligten Sektoren eine Änderung im Verhältnis von Staat und Gesellschaft, insbesondere von Staat und Wirtschaft, an (*Gunnar Folke Schuppert*, *Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungsreform*, Baden-Baden 2000, S. 277 ff.). Aus Schupperts These, für die sie somit manches spricht, kann man in einem weiteren Sinne ableiten, dass eine neue Aufgabenteilung nicht allein auf spezifische Fehlfunktionen reagiert, sondern darüber hinaus eine auf anderen Wegen zustande gekommene Änderung des Grundverständnisses über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft bzw. Staat und Wirtschaft reflektieren kann. Diese These ist für die Bewertung der Debatte über die Wasserprivatisierung bedenkenswert, weil sie die Möglichkeit eröffnet, Auffassungsdifferenzen nicht allein als rationale Entscheidung in der konkreten Sache, sondern auch als Ausdruck unterschiedlicher Grundideen über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft zu interpretieren. Zu einer ähnlichen Auffassung gelangen Jessica Budds und Gordon Mc Granahan: „In practice, shifting international opinions regarding the appropriate roles of the public and private sectors in water and sanitation provision respond to broad political trends far more closely than they respond to evidence emerging from experiences in the water and sanitation sector. This is unfortunate. Politically driven shifts in international opinion are a poor basis for addressing local water and sanitation problems.“ (*Jessica Budds/Gordon Mc Granahan*, *Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America*, in: *Environment & Urbanization* Vol. 15, No 2 2003, S. 87-113, hier: S. 92).

verband man große Hoffnungen mit einer privatisierten Wasserversorgung, die auch von transnationalen Unternehmen geteilt wurden: Regionale und sektorale Expansion standen bei den multinationalen Wasserunternehmen hoch im Kurs und führten zu einem globalen Konkurrenzkampf um Märkte. Der jüngste Trend weist in die entgegengesetzte Richtung: Die weltweiten Proteste gegen private Wasserversorger, eine unzureichende Profitsicherung in Ländern mit schwachen Währungen und teilweise auch die Unzufriedenheit mit den Leistungen und/oder Preisen der privaten Anbieter haben seit 2000 zu einer Rücknahme geschlossener Verträge und allgemeiner Ernüchterung geführt. Ein spektakulärer Höhepunkt für diesen jüngsten Trend war neben der Auseinandersetzung im bolivianischen Cochabamba, wo die Privatisierung der Wasserversorgung zu gewaltsamen Auseinandersetzungen und schließlich zu einer Auflösung des Vertrags führte, insbesondere die Kündigung des Versorgungsvertrags für Buenos Aires mit dem SUEZ-Konzern im April 2006.³⁹ Weltweit sind in den letzten paar Jahren mit privaten Firmen geschlossene Verträge wieder gekündigt worden, u. a. in Manila, Atlanta, Gambia, Mali, Tschad, Südafrika und Tansania, und mit wenigen Ausnahmen versuchen die großen Unternehmen, die aufgekauften Tochterfirmen wieder abzustoßen.⁴⁰

Insgesamt wird daher geschätzt, dass zwischen 1990 und 2002 die Anzahl der von privaten Unternehmen versorgten Menschen von 51 Mio. auf lediglich 300 Mio. bzw. in 15 Jahren nur auf insgesamt 600 Mio. Menschen angestiegen ist.⁴¹ Jedoch hat sich der Aktionsradius der sechs größten Unternehmen von 12 Ländern auf nunmehr über 56 Länder erweitert.⁴² Zumindest für die Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen lässt sich

³⁹ SUEZ hatte mit seiner Tochterfirma Aguas de Barcelona 1993 für 30 Jahre die Wasserversorgung für Buenos Aires übernommen; Teil des Kontrakts war das Versprechen, die Preise zu senken und die Anschlussquote zu erhöhen. Bereits Ende 1999 beklagte der Bürgermeister von Buenos Aires, dass die Preise um 20 Prozent gestiegen seien, die versprochenen Anschlussquoten nicht erreicht und die Qualität des Trinkwassers schlecht sei (*Frank Kürschner-Pelkmann*, Argentinien's Wasserversorgung bald ohne Suez, www.wasser-und-mehr.de/doc/aktuelles/056-argentinien.html 2006). Eine erneute Preiserhöhung von 1999 wurde mit notwendigen Investitionen begründet, wogegen Kritiker einwenden, dass diese Investitionen nicht von dem Konzern, sondern von multilateralen Entwicklungsorganisationen finanziert wurden (ebd.). Die Wirtschaftskrise in Argentinien und vor allem die Abkopplung des argentinischen Peso vom US \$ führte ab 2002 zu erheblichen Verlusten für SUEZ, die das Unternehmen durch erneute Zahlungsanpassungen kompensieren wollte, was die argentinischen Behörden verhinderten. Seither verklagt SUEZ die argentinische Regierung vor dem Internationalen Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) auf 1,7 Mrd. US \$ Schadenersatz. Die Klage ist noch anhängig (Case No. ARB/03/19) World Bank, ICSID: List of Pending Cases 2006).

⁴⁰ *Hall/Lobina*, Fn. 37, S. 8 f.; *David Hall/Emanuele Lobina* (Hg.), *Public solutions for private problems? Responding to the shortfall in water infrastructure investment*, Greenwich 2003, S. 3.

⁴¹ *Meena Palaniappan/Peter H. Gleick et al.*, *Water Privatization Principles and Practices*, Washington D.C. 2004, S. 46; *Aza Karina Izaguirre/Catherine Hunt*, *Private Water Projects. Public Policy for the private Sector*, Note Number 297, Washington D.C. 2005, S. 2.

⁴² *The Center for Public Integrity*, *The Water Barons*, www.publici.net/water/default.aspx?act=ch&nsid=Introduction 2003.

aber ein fortwährendes Wachstum nicht belegen: Private Investitionen in den Wasser- und Abwassersektor von Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen erreichten einen Höhepunkt von 10,2 Mrd. US \$ im Jahr 1999, wobei ein großer Teil der überdurchschnittlichen Investitionen von 1997 und 1999 auf die (inzwischen fast vollständig zurückgenommene) Privatisierung der Wasserversorgung in Manila und die erste Phase der Privatisierung in China zurückzuführen ist. Nach Auskunft der Weltbank sind zwischen 2000 (8,4 Mrd. US \$) und 2003 (1,0 Mrd. US \$) die privaten Investitionen in diesen Regionen fortwährend gefallen; einem kurzen Anstieg im Jahr 2004 (4,6 Mrd. US \$) folgte ein neuer Fall 2005 auf 1,5 Mrd. US \$. Insgesamt sind seit 1991 etwa 50 Mrd. US \$ investiert worden; hiervon flossen jedoch Investitionen in Höhe von 16,4 Mrd. US \$ in Projekte, die entweder

Die zehn größten Wasserkonzerne 1999 (nach Yaron 2000: 14)	Unternehmensname heute	Anteile der Firmenprofite in Europa und den USA
Vivendi Universal	Veolia Environnement	90 Prozent Euroa und USA
SUEZ Lyonnaise des Eaux	SUEZ Environnement	Konzentration auf Europa, Beendigung des Engagements in Lateinamerika 2006
Bouygues (SAUR)	2005 an die private Beteiligungsgesellschaft PAI verkauft; 2007 weiterverkauft an ein französisches Konsortium; firmiert teilweise noch unter dem Namen SAUR	97 Prozent in Frankreich
Enron (Azurix)	Bankrott 2001	—
RWE	RWE	Konzentration auf Europa, Kerngeschäft Gas und Elektrizität
Thames Water	2000 von RWE aufgekauft, 2006 an Kemble Water Limited verkauft	Konzentration auf London, geringe Anteile in Wales und Schottland
United Utilities	United Utilities	Konzentration auf Großbritannien; keine nennenswerten internationalen Operationen
Severn Trent	Severn Trent	versorgt 3,7 Mio. Haushalte in Großbritannien
Anglian	Anglian	versorgt 6 Mio. Privat- und Industriekunden in Ostengland
Kelda Group	Kelda Group	versorgt 4,7 Mio. Haushalte und 140.000 Industrieunternehmen in Yorkshire

Quelle: Annual Reports und Firmenwebsites; eigene Zusammenstellung P. D.

inzwischen gekündigt wurden oder sich in Gefahr einer Aufhebung befinden.⁴³ In fünfzehn Jahren ist somit weniger als der errechnete Jahresbedarf an zusätzlicher Finanzierung von 49 Mrd. US \$ zur Erreichung der MDGs tatsächlich von privaten Unternehmen investiert worden.

Die Überschätzung der Investitionsbereitschaft zeigt sich auch, wenn man die Geschäftsentwicklung derjenigen Konzerne betrachtet, für die in einer kritischen Studie aus dem Jahr 2000 prognostiziert wurde, dass sie „a large impact on the global water market“⁴⁴ haben würden. Diese Unternehmen haben sich jedoch den Hoffnungen der Befürworter und den Befürchtungen ihrer Kritiker zum Trotz vor allem auf Europa und die USA konzentriert.

Alle Unternehmensgruppen, die überhaupt jenseits der eigenen Landesgrenze nennenswerte internationale Operationen unterhalten (SUEZ, RWE und Veolia), haben in der jüngsten Zeit ihre Aktivitäten in dem Bereich reduziert bzw. auf Europa und die USA konzentriert:

- SUEZ Environnement hat zwischen 2004 und 2006 sein Personal von 72.781 im Jahr 2004 auf 57.446 im Jahr 2006 reduziert. Leicht gestiegen ist in dieser Zeit nur der Anteil der Mitarbeiter in der Europäischen Union, wo 2006 48.364 Personen, mehr als 84 Prozent des gesamten Personals, beschäftigt waren. Ende 2006 hatte SUEZ sein Engagement in Lateinamerika vollständig beendet. Für die Jahre 2007 bis 2009 plant SUEZ Environnement ein Wachstum von 6 bis 10 Prozent und konzentriert sich hierbei auf Europa: „The Group’s ambition is to position itself as an integrated operator throughout the entire value chain in major European markets and to be recognized as the key player in complex water and waste management systems and technologies.“⁴⁵ Obwohl das Unternehmen die Notwendigkeiten der Wasserversorgung in Entwicklungsländern sieht, ist es der Ansicht, dass *Public Private Partnerships* ein langfristiges Wachstum vor allem in Europa haben, während ein Engagement in Entwicklungsländern mit Währungsrisiken und dem Risiko der „non-compliance with contracts by the authority granting the concessions“⁴⁶ belastet ist.
- Veolia Environnement ist zurzeit der weltweit größte private Wasserdienstleister, der 108 Mio. Menschen und über 40.000 Industriekunden mit Wasser versorgt.⁴⁷ Im Jahr 2006 steigerte der Konzern seine Nettoprofite um 11,9 Prozent (ca. 3 Mrd. Euro)

⁴³ *World Bank*, Private Participation in Infrastructure Database, Washington D.C. 2007. Auch im Vergleich zu anderen Infrastrukturbereichen ist der Wasserektor unattraktiv: Im selben Zeitraum sind 471 Mrd. US \$ in die Telekommunikation, 298 Mrd. US \$ in den Energiesektor und 142 Mrd. US \$ in das Transportwesen dieser Ländergruppe privat investiert worden.

⁴⁴ *Gil Yaron*, oben Fn. 35, S. 15.

⁴⁵ *SUEZ*, 2006 Reference Document, Paris 2006, S. 34.

⁴⁶ *SUEZ*, oben Fn. 45, S. 101.

⁴⁷ *Veolia*, Annual Report 2006, Paris 2006, S. 54.

gegenüber dem Vorjahr; 35 Prozent davon entstammten dem Wassersektor. Auch Veolia hat den Hauptschwerpunkt seiner Aktivitäten in Europa, wo 80 Prozent aller Profite erzielt werden. Weitere 10 Prozent entstammen den Geschäften in den USA, allein das übrig bleibende Zehntel wird im Rest der Welt erwirtschaftet.⁴⁸ Auch Veolia hat im Vergleich zu früheren Jahren damit erstens den Anteil an Wasserdienstleistungen im eigenen Firmenprofil gesenkt, aus dem das Unternehmen 2002 noch 44,2 Prozent (knapp 10 Prozent mehr als 2006) seiner Profite bezog, und zweitens in diesen vier Jahren den europäischen Anteil an diesen Gewinnen um etwa 5 Prozent erhöht.⁴⁹

- Die deutsche Unternehmensgruppe RWE hat in den Jahren 2000 bis 2003 durch den Kauf mehrerer Wasserunternehmen weltweit (u. a. die britische Thames Water, die für die Trinkwasserversorgung in London verantwortlich ist, die China Water Company, zwei chilenische Wasserfirmen, ein spanisches Unternehmen sowie die American Water Inc.) seinen Anspruch auf eine Weltmarktführerrolle auszubauen versucht. 2006 verkaufte das Unternehmen sowohl die spanischen Unternehmen als auch die Thames Water Holding wieder und zog sich zudem aus den Aktivitäten in Thailand zurück.⁵⁰ Geplant ist auch der Verkauf der amerikanischen Unternehmensanteile im Jahr 2007. „In the future, we will focus our core competencies even more on Europe’s converging electricity and gas markets. Water will remain part of our business model wherever we already offer our Continental European customers integrated electricity, gas and water services.“⁵¹

Dass die private Industrie ihre Investitionsneigung in Entwicklungsländern nicht erhöht hat, sondern sich vor allem auf die entwickelten Länder konzentriert, wird auch deutlich, wenn man die Beteiligungen privater Unternehmen in diesen Ländergruppen insgesamt betrachtet. Anfang der 1990er Jahre wurden in Entwicklungsländern noch kaum private Beteiligungen an Wasserdienstleistungen verzeichnet, und nur wenig anders sah es in entwickelten Ländern aus.⁵² Heute sind private Unternehmen in 41 Prozent aller Länder weltweit an Wasserdienstleistungen beteiligt.

Angesichts dieser Ausgangslage ist die Beteiligung privater Firmen als enorme Veränderung einzuschätzen. Jedoch korrespondiert, wie gezeigt, mit dieser grundsätzlichen Marktöffnung kein bemerkenswerter Anstieg der Investitionen. Im Übrigen zählt diese Untersuchung allein die *Anzahl* der Länder mit Beteiligungen privater Unternehmen — nicht die

⁴⁸ Veolia, oben Fn. 47, S. 8 f.

⁴⁹ Veolia, Annual Report 2002, Paris 2002, S. 8.

⁵⁰ RWE, Facts and Figures 2007, Essen 2007, S. 48 ff.

⁵¹ RWE, Annual Report 2006: Strategy and Structure, Essen, 2006, S. 19.

⁵² World Bank, oben Fn. 43; Jae So/Ben Shin, The Private Infrastructure Industry — A Global Market of US\$ 60 Billion a Year, in: At a Glance (The World Bank), Note No. 45, Washington D.C. 1995.

*Private Kapitalbeteiligungen bei Wasser- und Sanitär Dienstleistungen nach
Ländereinkommensgruppen (2004)*

	Universe (number of countries)	Sample (number of countries with data)	Countries with private capital (% of sample)
Developing countries (all)	155	127	35 %
• Low income	65	55	18 %
• Lower-middle income	52	40	50 %
• Upper-middle income	38	32	47 %
Developed countries (high income)	52	20	80 %
Total	207	147	41 %

Quelle: *Antonio Estache/Ana Goicoechea*, How widespread were private investment and regulatory reform in infrastructure utilities during the 1990s? World Bank Policy Research Working Paper (3595), Washington D.C., 2004, 7.

Höhe dieser Investitionen oder gar den tatsächlichen Marktanteil.⁵³ Dennoch bestätigt die Untersuchung, dass zurzeit Privatisierungen nicht den Ländern mit der größten Not dienen (von denen nur 18 Prozent private Investoren gewinnen konnten), sondern vor allem dort stattfinden, wo die Verwertungsaussichten sicher scheinen: in den Ländern mit hohem Einkommen, von denen 80 Prozent private Beteiligungen an Wasserdienstleistungen aufweisen.

Alles in allem legt der gegenwärtige Stand der Investitionstätigkeit nahe, dass die Strategie der Privatisierung als Lösung des Infrastrukturproblems der Entwicklungsländer vorerst gescheitert ist, weil die Investoren die hiermit verbundenen Risiken scheuen. Effekte des in Dublin eingeleiteten Politikwandels sind dennoch klar erkennbar:

Erstens hat die Forderung nach einer Privatisierung, die im Lichte der Weltwasserkrise verlangt wurde, den europäischen Markt nachhaltig geöffnet, wo heute ein Großteil der Profite der Wasserunternehmen erzielt wird.

Zweitens ist der mit Hoffnungen verbundene Einzug von multinationalen Unternehmen in Entwicklungsländer und ihr Rückzug für die betroffenen Länder potentiell mit erheblichen finanziellen Einbußen verbunden: Neben der Firma Bechtel, die Bolivien vor dem *International Center for Settlement of Investment Disputes* verklagt hat, liegen dem Gericht

⁵³ Der zweite Weltwasserbericht referiert daher diese Quelle falsch, indem er diese Angaben in Marktanteile übersetzt, die von den Autoren nicht erfasst wurden: „The private sector’s proportion of the water and sewerage sectors in developing countries comprises, on average, only 35 percent, whereas in developed countries it constitutes 80 percent of the market — in particular because of already high coverage rates and an institutional climate conducive to private investment.“ (UNESCO, oben Fn. 3, S. 419.)

zurzeit noch acht ungeklärte Fälle vor, bei denen Unternehmen Staaten auf Schadenersatz verklagen.⁵⁴

Drittens hat die Privatisierungsforderung den Markt für kleine Firmen geöffnet, deren Engagement jedoch statistisch kaum erfasst werden kann.⁵⁵ Welche Folgen dies haben wird, bleibt abzuwarten.

Viertens hat das Versprechen großer Gewinne in einem weltweiten Wasserdienstleistungssektor einen Markt für private Kapitalanlagen geschaffen, auf dem für renditestarke Aktien geworben wird. So umwarb die Commerzbank private Anleger in einer groß angelegten Werbekampagne Anfang 2007 mit ungebrochenem Optimismus, in einen neu aufgelegten Wasserfonds zu investieren. Unter der sinnhaften Überschrift „Wasser verspricht sprudelnde Renditen“ erklärt die Bank die Wasserkrise aus der Sicht der Finanzwelt: „[D]ie Nachfrage nach Wasser wird sich in den nächsten 30 Jahren verdreifachen. Dieser Umstand lässt auch Börsianer zunehmend hellhörig werden: Steigende Nachfrage bei knapper Verfügbarkeit ist bekanntlich die beste Voraussetzung für attraktive Unternehmensgewinne — die Wasserindustrie erwartet Auftragseingänge in Milliardenhöhe.“⁵⁶ Die Bank scheut sich nicht, die Gewinnchancen plastisch darzustellen: Allein in den USA würden in den nächsten 20 Jahren 1.000 Mrd. US \$ benötigt, um die Wassernetze zu erneuern, „wer hier den Investitionsbedarf in die Wasserinfrastruktur sieht, kann sich ausmalen, wie es um die weniger entwickelten Länder steht. [...] Bei diesen Aussichten, die auf sprudelnde Renditen hoffen lassen, schlägt jedes Anlegerherz höher. [...] Wohl dem, der investiert!“⁵⁷

Schließlich hat die Privatisierungsdebatte der Kommodifizierung von Wasser Vorschub geleistet: Dass Wasser ein frei zugängliches, öffentliches, gar generell subventioniertes oder kostenloses Gut sein könnte, wird inzwischen als antimoderner Reflex der „Globalisierungsgegner“⁵⁸ bezeichnet.

Die erbitterte Auseinandersetzung zwischen Befürwortern und Gegnern, bei der Privatheit gegen Öffentlichkeit und Staat gegen Markt gehalten wurden, ist angesichts der

⁵⁴ *Compañía de Aguas del Aconquija S.A. and Vivendi Universal v. Argentine Republic* (Case No. ARB/97/3); *Azurix Corp. v. Argentine Republic* (Case No. ARB/01/12); *Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. and Interagua Servicios Integrales de Agua S.A. v. Argentine Republic* (Case No. ARB/03/17); *Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. and Vivendi Universal S.A. v. Argentine Republic* (Case No. ARB/03/19); *Azurix Corp. v. Argentine Republic* (Case No. ARB/03/30); *SAUR International v. Argentine Republic* (Case No. ARB/04/4); *Biwater Gauff (Tanzania) Limited v. United Republic of Tanzania* (Case No. ARB/05/22); *Branimir Mensik v. Slovak Republic* (Case No. ARB/06/9).

⁵⁵ *Aza Karina Izaguirre/Catherine Hunt*, *Private Water Projects. Public Policy for the private Sector*, Note Number 297, Washington D.C. 2005, S. 4.

⁵⁶ *Commerzbank*, ideas — Filialausgabe. Ihr Magazin für innovative Anlageprodukte. Januar/Februar, Frankfurt am Main 2007, S. 5.

⁵⁷ *Commerzbank*, oben Fn. 56, S. 5.

⁵⁸ *MWIT*, G-8-Gipfel „Attac“, Pax Christi und die NPD – das Spektrum des Protests, in: FAZ-Net vom 29.05, Frankfurt am Main 2007.

realen Entwicklungen ein Stück verlorener Zeit in der Suche nach nachhaltigen Lösungen der globalen Trinkwasserkrise. Mögen sich auch die Kritiker in den letzten Jahren über die Richtung der Privatisierung partiell — und gemeinsam mit den Befürwortern — getäuscht haben: Recht behalten sie in der Vermutung, dass der Kapitalismus auf der Suche nach Grenzen ist, die überwunden werden können. Diese Grenzen liegen indessen zurzeit in Europa, den USA und den Schwellenländern – nicht in den wachsenden Slums dieser Welt. Dies ist weit weniger überraschend als eine ganz andere Tatsache: Diese Verwertungschancen, die heute ergriffen werden, mussten politisch hergestellt werden. Die eigentliche „Gretchenfrage“ im Wassersektor ist daher nicht, ob die Privatisierung gut oder schlecht ist, sondern wie eigentlich in Vergessenheit geraten konnte, dass der Markt nur funktionieren kann, wenn der Staat ihm zur Seite steht und sein Fehlverhalten durch eine öffentliche Daseinsvorsorge kompensiert.

without ignoring the all-important limits of what is relevant for the First State Examination. In fact we argue that teaching law and development makes for better law students – when it comes to black letter law, the law in action *and life*.

The role of developing countries in the WTO

By *Silke Steiner*, Wien

When the GATT entered into force as a provisional agreement in 1948, it did not contain any provisions taking into account the special situation of developing countries. However, in the course of the years a number of provisions foreseeing the possibility of a “special and differential treatment” (SDT) of developing countries were included into the GATT and later into the legal framework of the newly founded WTO. Especially the so-called “Enabling Clause”, which was adopted at the end of the Tokyo Round in 1979, represented a significant step in that respect.

In addition, examples like the concept of conditionality, which underpins not only the Generalized System of Preferences established by the EC but also the EC’s contractual relations to the ACP countries in general, illustrate that the interdependence between trade and law and development is by far going beyond the institutional and legal framework of the WTO.

Although looking nice on the paper, in practice many of the provisions guaranteeing a special and differential treatment of developing countries did not prove to be very successful. One main reason for the often lacking efficiency of many of those provisions can be seen in their non-coercive nature. Moreover, developing countries usually do not have enough economic and political power to make effectively use of their rights. As development has been declared one of the major issues of the Doha Development Round, a progress in the currently stagnant negotiations would be highly desirable from the developing countries’ point of view.

Water at a Price, Time Squandered: The Privatization of Water Supply as Failed Developmental Ideology

By *Petra Dobner*, Berlin/Halle

Since the beginning of the 1990s private participation in public decision-making and privatization of services has increasingly been understood as a necessity in order to enhance efficiency in reaching public goods in developing countries. In the face of severe public deficiencies in providing sufficient sanitary infrastructure and access to fresh water for everybody this general trend was also echoed in a call for increasing privatization of water services. Opposition, though, was strong from the beginning, and the claim of a “human right to water” was expressed against what was understood as a capitalist onset on the

world's last public resource. This article critically reviews the debate and its outcomes. It contrasts the arguments which were exchanged by supporters and opponents and presents the factual results of the privatization agenda. The alarming result is that neither side was verified, leaving the urging question of how to provide existential water services to the poor as open as it was before.

Caught between two worlds: Experiences of western retail companies with social clauses in global sourcing markets

By *Jochen Jütte-Overmeyer*, Düsseldorf

The article describes the political and legal environment and the current discussion regarding Corporate Social Responsibility (CSR) with particular reference to Western retail companies. It is discussed that CSR tools, if seriously implemented in the own management procedures, have become an indispensable strategy for companies to achieve sustainability and risk limitation. Especially in textile trade, an industry which had gone global already a long time ago, the challenges of worldwide monitoring down the long textile chain have become the main criteria for successfully implementing CSR. It is shown that private law fills the gap in an effective execution of international treaties and norms on the national level, which state actors alone are often unable to achieve. Driven by the power of markets, global human and social rights have become part of the business agenda and are implemented in international purchase contracts. The issue is still as topical as ever, as civil society, widely represented by NGOs, shifts responsibilities for the whole supply chain and far beyond legal restraints more and more towards the trading and retail companies. While pressure has been applied by campaigning for a long time, there are now new developments with a view to create national legislation holding companies legally liable for their whole supply chain.

Finally the author refers to possibilities and experiences, especially for retail companies, to organize their individual implementation of a convincing and efficient CSR policy including the introduction of monitoring and development tools.

Cambodia and the fight for law: A case study in law and development

By *Joerg Menzel*, Phnom Penh

Cambodia is a natural test case for any "law and development" concept. Cambodia probably was the most lawless country in the 20th century during the regime of the infamous Khmer Rouge between 1975 and 1979. Cambodia was not a failed state during that time, as it had functioning power structures and a government in control, but it was a state without any modern legal structures. There was no lawmaking and there was nothing even close to courts. Law was not high on the agenda during the communist regime between 1979 and