

AutorInnen: Uwe Hoering, Ann Kathrin Schneider

König Kunde? Die „neue“ Wasserpolitik der Weltbank und ihre Umsetzung in Indien und Sri Lanka

Stolz präsentiert die Weltbank ihre neue Sektorstrategie Wasserressourcen (WRSS), die im Februar 2003 verabschiedet wurde¹. Neu ist auch die Ankündigung im Infrastruktur-Aktionsplan vom Sommer 2003, zukünftig verstärkt in große Wasserbauprojekte zu investieren. Aber hat die Weltbankgruppe wirklich eine neue Wasserpolitik? So stellt die Ankündigung im Aktionsplan genommen nur die Rückkehr zur Politik in den achtziger Jahren dar, bevor sich die Weltbank aus der Finanzierung von Großstaudämmen verabschiedete, weil der Widerstand gegen diese Projekte wegen ihrer negativen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen zu stark und zu wirkungsvoll geworden war. Vor allem aber sind die Grundprinzipien ihrer „neuen“ Politik nach wie vor die selben, wie sie bereits im Politikpapier Wasserressourcen-Management von 1993 formuliert wurden²: Kommerzialisierung, Dezentralisierung, Wasser als Wirtschaftsgut und Kostendeckung durch Verbraucher, der Rückzug des Staates aus Dienstleistungen und die Öffnung des Sektors für privates Kapital.

Die Geschichte, wie die Weltbankgruppe diese Politik seit Anfang der neunziger Jahre Empfängerländern durch Länderstrategien (Country Assistance Strategies, CAS) und Kreditbedingungen aufgezwungen hat, ist lang und gut belegt³. Das erste Experimentierfeld dafür war die städtische Versorgung. Zwar lebt in den Metropolen des Südens nur ein kleiner Teil der Menschen ohne ausreichenden Zugang zu Trinkwasser und sanitären Einrichtungen, dafür schienen die Bedingungen für florierende und profitable Geschäfte günstig: eine bestehende, wenn auch oft marode Infrastruktur, hohe Nachfrage und zahlungskräftige Kunden. Im Gefolge der Sektorreformen - Deregulierung und die Schaffung günstiger Investitionsbedingungen eingeschlossen -, wie sie durch die Weltbankgruppe vorangetrieben wurden, übernahmen die Global Player im Wasserbereich wie Suez/Ondeo, Vivendi/Veolia oder RWE/Thames Water in vielen Städten die Wasserversorgung von den öffentlichen Unternehmen mit dem Versprechen, dringend notwendige Investitionen zu tätigen und Effizienz und Management zu verbessern.

Heute, ein Jahrzehnt später, geben Weltbank-Mitarbeiter, Berichte der Evaluierungsabteilung der Bank (OED) und Sprecher privater Versorgungskonzerne gleichermaßen zu, dass die Privatisierungspolitik weit weniger erreicht hat, als versprochen und erwartet wurde. Während der Zugang zu Wasseranschluss und – im erheblich geringerem Umfang – zu sanitären Einrichtungen in einigen Fällen verbessert wurde, blieben solche Erfolge weitgehend beschränkt auf zahlungskräftige Abnehmer. An den einkommensschwachen Wohngebieten und Bevölkerungsgruppen, deren Bedürfnisse nicht zur Nachfrage werden, weil sie kein Geld haben, um für diese Dienstleistungen zu zahlen, gingen sie dagegen vorbei. Weder haben die privaten Unternehmen genug Investitionskapital bereit gestellt, um die Investitionslücke zu verringern, noch haben sie sich als effizienter oder weniger korrupt als öffentliche Unternehmen erwiesen.

¹ World Bank, Water Resources Sector Strategy. Strategic Directions for World Bank Engagement, Washington D.C. 2003

² World Bank, Water Resource Management. A World Bank Policy Paper. Washington D.C. 1993

³ Vgl. u.a. Sara Grusky, Water Privatization Fiascoes. Washington/Oakland (Public Citizen) 2003; Lisa Stadler, Uwe Hoering, Das Wasser-Monopoly. Zürich (Rotpunktverlag) 2003

Regulierungsbehörden blieben schwach und unfähig, die Einhaltung von Verträgen durchzusetzen oder die ärmeren Verbraucher vor drastischen Preissteigerungen zu schützen.

Zudem haben politischer Widerstand gegen Privatisierungen wie in Cochabamba oder in Südafrika, Wirtschaftskrisen wie in Argentinien und gravierende Managementfehler wie in Manila die Transnationalen Unternehmen dazu bewogen, ihre Investitionsstrategie zu überdenken und sich aus „risikoreichen“ Ländern mit geringen Aussichten auf überdurchschnittliche Profite zurückzuziehen. Seit dem Höhepunkt 1997 ist der Zufluss privaten Kapitals in den Wassersektor der Entwicklungsländer um 50 Prozent zurückgegangen. In vielen Ländern haben selbst weitreichende Reformen, Deregulierung, Liberalisierung und alle Arten von Subventionen und Risikoabfederung durch die Weltbank, bilaterale Entwicklungsorganisationen und Regierungen weder zu zusätzlichen privaten Investitionen noch zu wesentlichen Verbesserungen geführt, so dass die Last der Versorgung nach wie vor auf dem öffentlichen Sektor liegt.

Vor diesem Hintergrund ist die „neue“ Weltbank-Politik im Wassersektor zu verstehen als eine Art Modifikation and Anpassung an die Erfahrungen mit der Privatisierung. Sie wurde zusätzlich angestoßen durch die Ergebnisse mehrerer OED-Evaluierungen, die zu dem Ergebnis kamen, dass „Wasserprojekte unter allen Weltbankprojekten mit am schlechtesten abschneiden“⁴. So bestätigt John Briscoe, einer der Architekten der Wasserpolitik der Weltbank, die Grundprinzipien des Politikpapiers von 1993, diese müssten jedoch jetzt „den besonderen wirtschaftlichen, politischen, sozialen, kulturellen und historischen Umständen angepasst werden“⁵.

Trotz der zahlreichen Fehlschläge ihrer Privatisierungsversuche und der Politik insgesamt versucht die Weltbankgruppe also weiterhin, ihre Privatisierungspolitik durchzusetzen. Dafür gibt es einen ganzen Werkzeugkasten neuer oder verstärkter Instrumente zur Förderung von Kommerzialisierung und Privatisierung wie Öffentlich-Private Partnerschaften, mehr Weltbankkredite für Regierungen, die die Privatisierung vorantreiben, Absicherungen gegen wirtschaftliche und politische Risiken für private Unternehmen, usw. Und auch hier gilt: Kaum etwas davon ist wirklich neu.

Eine neue Formel für die ländlichen Gebiete

Allerdings verkündet die Weltbank für die ländlichen und die peri-urbanen Gebieten, wo die meisten Menschen ohne ausreichende Versorgung leben, einen anderen Ansatz. Hier stellt die Privatisierung meist keine Option dar, da die strukturellen Bedingungen und die beschränkte Zahlungsfähigkeit der meisten Verbraucher diese Regionen für private Unternehmen kaum attraktiv machen. Statt einer direkten Privatisierung propagiert die Weltbank daher den sogenannten „nachfrageorientierten Ansatz“ (Demand-Responsive Approach, DRA) beziehungsweise eine „Entwicklung, die von der Gemeinde selbst vorangetrieben wird“ (Community-Driven Development, CDD), im Unterschied zum bisher verfolgten „angebotsorientierten Ansatz“, bei dem die Dienstleistungen durch die Regierung bereitgestellt werden, oft stark subventioniert. Demnach sollen zunehmend Wassernutzergruppen oder ähnliche lokale Gemeinschaftsorganisationen verantwortlich sein für die Planung, die Umsetzung und den Betrieb ihrer eigenen Wasser- und Sanitärsysteme, ausgerichtet an ihren Bedürfnissen und finanziellen Möglichkeiten. Die Partizipation, so die Erwartung, wird das Gefühl von „Ownership“ verstärken und die Zahlungsbereitschaft erhöhen, wodurch zumindest die Betriebs-, Instandhaltungs- und Erneuerungskosten gedeckt werden können. Zusätzlich wird erwartet, dass

⁴ OED, Rural Water Projects: Lessons Learned. Précis Number 215, Winter 2002

⁵ John Briscoe, The Bank's New Water Resources Strategy, in: Environment matters, Annual Review 2003, 18-20

die armen Bevölkerungsgruppen durch diesen Ansatz besser erreicht werden und sich staatliche Stellen gleichzeitig aus der Verantwortung für nachhaltige und gerechte Systeme zurückziehen können.

Prinzipien des „nachfrageorientierten Ansatzes“

- Im Mittelpunkt steht, was die Verbraucher wollen, bereit sind, zu bezahlen, und unterhalten können.
- Die örtlichen Gemeinschaften initiieren, planen, implementieren, erhalten und besitzen das System (was ihr Gefühl von Verantwortung verstärkt).
- Wasser wird als Wirtschaftsgut behandelt.
- Der private Sektor stellt Güter und Dienstleistungen bereit.
- Lokale Wasserkomitees, in denen Frauen eine zentrale Rolle spielen, sind stark (benötigen aber Training).
- Alle Kosten für Betrieb, Instandhaltung und Erneuerung werden von den Nutzern gedeckt.
- Je mehr die Nutzer zahlen, desto wahrscheinlicher ist ein Projekt nachfrageorientiert.

Dieser nachfrageorientierte Ansatz wird zunehmend als Vorbedingung für neue Weltbankkredite in Länderstrategien und Sektorreformprogrammen verankert. Indien und Sri Lanka gehören zu den ersten Ländern, in denen der Ansatz inzwischen landesweit umgesetzt werden soll. In beiden Ländern gab es mehrere Pilotprojekte, die von der Weltbank oder dem von der Bank kontrollierten Water and Sanitation Program (WSP) finanziert wurden. Massiver Einfluss und Druck seitens der Weltbank führten dazu, dass beide Länder ihre nationale Wasserpolitik an den Vorgaben der Weltbank ausrichteten, einschließlich der Nachfrageorientierung für ländliche und semi-urbane Regionen.

Und das, obwohl Erfahrungen mit dem neuen Ansatz bisher bestenfalls durchwachsene Ergebnisse gebracht haben, wie WSP Südasien einräumt⁶. Zwar wurden in den – finanziell gut ausgestatteten – Pilotprojekten Wassernutzergruppen gebildet, neue Systeme installiert und Nutzergebühren eingeführt. Doch diese Ergebnisse sind kaum repräsentativ und verallgemeinerbar. Experten erwarten zahlreiche Probleme und Konflikte, wenn der Ansatz auf größere Regionen ausgeweitet wird. Und obwohl einige Elemente wie Dezentralisierung, Partizipation und die Orientierung an angepassten, bezahlbaren Technologien gegenüber früheren Ansätzen im Bereich ländlicher Versorgung einen gewissen Fortschritt darstellen, bestehen erhebliche Zweifel, dass der nachfrageorientierte Ansatz unter den Bedingungen sozialer, wirtschaftlicher und politischer Ungleichheit und bestehender Machtverhältnisse in den ländlichen Regionen erfolgreich sein kann.

1. In den meisten Fällen beschränkt sich Partizipation auf die Reichen und Mächtigen, die Projekte nach ihren Bedürfnissen und Prioritäten beeinflussen können und die Armen, die Landlosen und Frauen vernachlässigen. Außerdem wurden zivilgesellschaftliche Gruppen bei der Ausarbeitung der nationalen Wasserpolitik in Indien und Sri Lanka nicht beteiligt, so dass Regelungen und Verfahren vielfach bürokratisch sind, sich an Sonderinteressen und Machtstrukturen orientieren und die Bedürfnisse und Anforderungen marginalisierter Gruppen und Nutzer nicht berücksichtigen. In Sri Lanka wird zum Beispiel ein Lizenzsystem für Betreiber eingeführt, das Gemeinschaftsorganisationen wie Wassernutzergruppen oder lokale

⁶ Water and Sanitation Program, Implementing Sector Reform. A review from selected state experiences. New Delhi, June 2002

Selbstverwaltungsinstitutionen benachteiligt und die Kontrolle über Wasserressourcen auf private Lizenznehmer konzentrieren könnte.

2. Die Kostendeckung bleibt unzureichend, weil viele Nutzer entweder nicht bereit oder nicht in der Lage sind, für die Versorgung mehr zu zahlen. Damit ist die finanzielle Nachhaltigkeit des Ansatzes fraglich und es ist zu erwarten, dass in Zukunft Probleme mit Instandhaltung und Erneuerung auftreten werden. Falls staatliche Institutionen sich tatsächlich wie angekündigt ganz aus dem ländlichen Wasserversorgungsbereich zurückziehen sollten, bleiben den Nutzern zwei Möglichkeiten: Entweder sie sind gezwungen, viel mehr als gegenwärtig zu bezahlen oder – was wahrscheinlicher ist – die Versorgungssysteme werden vernachlässigt und die Situation wird sich rasch wieder verschlechtern.

3. Erfolgreiche Umsetzung und Nachhaltigkeit hängen nicht nur von der Zahlungsfähigkeit der Verbraucher ab, sondern auch von technischen Fähigkeiten oder Managementkapazitäten lokaler Institutionen und Organisationen. Diese Kapazitäten aufzubauen ist ein komplexer und langwieriger Prozess und wurde in den Pilotprojekten weitgehend vernachlässigt. Doch ohne die Fähigkeiten und das Wissen, wie Versorgungssysteme geplant, umgesetzt und betrieben werden können, sind dauerhafte Verbesserungen in Zukunft kaum zu erwarten.

Außerdem leidet der Ansatz an einem grundlegenden Strickfehler – der Vorstellung, dass Wasser ein Wirtschaftsgut sei, das wie jede andere Ware behandelt und nach Marktgesetzen verteilt werden sollte. Dieses Konzept verkürzt die Bedürfnisse der Menschen nach Wasser und sanitären Einrichtungen auf eine „Nachfrage“, die von der Fähigkeit zu zahlen abhängig ist. Nicht nur unter den Bedingungen ländlicher Räume ist es eine Illusion anzunehmen, alle Verbraucher hätten die gleiche „Macht“, ihre Bedürfnisse geltend zu machen und Versorgungssysteme oder Betreiber zu beeinflussen, wie der Weltbank-Ansatz unterstellt. In einem nachfrageorientierten System werden diejenigen, die keine politische, soziale oder wirtschaftliche Macht haben, automatisch ausgeschlossen und marginalisiert, wodurch die Ziele einer breiten Partizipation, Nachhaltigkeit und „ownership“ ausgehöhlt werden. Die Bedürfnisse und Forderungen der Armen als Verbraucher sind wirtschaftlich nicht von Bedeutung. So ist der Versuch, durch Kostendeckung durch die Verbraucher finanzielle Nachhaltigkeit zu schaffen und gleichzeitig die ärmeren Bevölkerungsgruppen zu erreichen, ein Ansatz, der unter den Bedingungen von Armut und sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheit nicht funktionieren kann. Es geht daher nicht ohne Quer-Subventionierung oder öffentliche Subventionen, wenn alle Menschen versorgt werden sollen.

Außerdem sollte der nachfrageorientierte Ansatz nicht isoliert betrachtet werden. Er stellt vielmehr die andere Seite der „neuen“ Weltbank-Politik im Wassersektor dar. Der Versuch, die Verantwortung für Wasser und sanitäre Einrichtungen auf die Nutzer selbst zu übertragen und mit Schlagworten wie Partizipation, „ownership“ und Nachhaltigkeit zu verbrämen, würde gleichzeitig den Rückzug des Staates aus seiner Verantwortung für die Bereitstellung von Dienstleistungen wie Zugang zu Wasser als Menschenrecht beschleunigen. Regierungen können dadurch mehr Ressourcen in die Entwicklung großer Infrastrukturvorhaben investieren. So beinhaltet die aktuelle Länderstrategie der Weltbank für Indien auch die Finanzierung neuer Großstaudämme, gerechtfertigt mit dem wachsenden Energiebedarf.

Damit würde die Investitionslücke im Wassersektor wie im gesamten Infrastrukturbereich, die immer wieder von der Weltbank und anderen internationalen Organisationen wie der Global Water Partnership (GWP) beschworen wird, auf Kosten der armen Gruppen in der Gesellschaft verringert. Gleichzeitig würden mehr öffentliche Investitionen in große Infrastrukturprojekte wie Staudämme den Infrastrukturbereich wieder attraktiver machen für private Investoren durch lukrative Verträge, öffentlich-private Partnerschaften und öffentliche Subventionen.

Dadurch würde der Wassersektor insgesamt zweigeteilt, so wie es sich bereits bei den Privatisierungsversuchen in den Metropolen gezeigt hat. Profitable und lukrative Bereiche wie die Versorgung für Industrie und wohlhabende Verbraucher, Großstaudämme oder andere große Infrastruktur werden weiter privatisiert, wodurch sich für Transnationale Konzerne neue Investitionsmöglichkeiten eröffnen. Die verbleibenden weniger attraktiven oder risikoreichen Sektoren werden der „Selbsthilfe“ der Bevölkerung überlassen, versehen mit ansprechenden neuen Etiketten wie „nachfrageorientierte“ und „gemeinschaftlich vorangetriebene“ Entwicklung.

Stuttgart, Bonn 12/2004