

**Wasser als Wirtschaftsgut  
(The New Economy of Water)  
Risiken und Chancen einer Globalisierung und Privatisierung von  
Süßwasser  
(The Risks and Benefits of Globalization and Privatization of Fresh  
Water)**

By Peter H. Gleick, Gary Wolff, Elizabeth L. Chalecki, Rachel Reyes  
Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security

Die Studie kann bezogen werden über:

Pacific Institute  
654 13<sup>th</sup> Street  
Oakland, California 94612  
USA  
[www.pacinst.org](http://www.pacinst.org)

**Deutsche Übersetzung des Executive Summary  
(mit freundlicher Genehmigung der Autoren)**

In der Debatte über Wasser melden sich neue Stimmen zu Wort, und neue Ideen werden erwogen – gute wie schlechte. Einer der umwälzendsten und kontroversesten Gedanken ist, Wasser als „Wirtschaftsgut“ zu betrachten – und es mithin den Regeln und Kräften des Marktes, multinationalen Unternehmen und internationalen Handelsordnungen zu unterwerfen.

Dieser Grundgedanke wurde im letzten Jahrzehnt vielerorts auf verschiedenste Weise in die Tat umgesetzt - und greift so in das Leben von Millionen von Menschen ein.

Wo Wasser kostenlos zur Verfügung stand, hat es nun einen Preis. Privatunternehmen werden ermuntert, die Verwaltung, den Betrieb und manchmal sogar den Besitz der öffentlichen Wasserversorgung zu übernehmen. Der Handel mit Flaschenwasser boomt. Internationale Entwicklungsagenturen, die zuvor Wasserdienstleistungen in Kooperation mit Regierungen zu optimieren versuchten, unterstützen nun verstärkt Privatisierungsprojekte. Es ist angedacht, Süßwasser in großen Mengen über internationale Grenzen und sogar Ozeane zu transportieren. Die vorliegende Studie analysiert die zugrunde liegenden wasserpolitischen Konzepte sowie die Bedenken dagegen. Es werden Richtlinien und Standards entwickelt, die den politischen Entscheidungsträgern zukünftige Weichenstellungen erleichtern sollen.

Wir glauben nicht, dass der Trend zur Globalisierung und Privatisierung der Wasserwirtschaft gestoppt werden kann; noch glauben wir, dass dies nötig ist. Mancherorts könnten Privatunternehmen in der Tat dazu beitragen, Millionen Menschen eine Grundversorgung mit Wasserdienstleistungen verschaffen, indem sie die Verantwortung für *bestimmte Aspekte* der Wasserbewirtschaftung übernehmen.

Unzweifelhaft ist aber auch, dass beim überstürzten Aufbruch in private Wassermärkte wichtige Aspekte und Einwände übersehen wurden: Insbesondere

spielt Wasser eine wichtige soziale, kulturelle und ökologische Rolle, die von den Kräften des Marktes allein nicht hinreichend geschützt werden kann. Bestimmte Zielsetzungen sowie soziale Aspekte der Wasserwirtschaft bedürfen intensiver staatlicher Betreuung und Aufsicht. Da die Folgen einer Privatisierung zum Teil unumkehrbar sind, ist eine besonders eingehende Überprüfung und Kontrolle erforderlich.

Im Resultat ergibt sich für uns, dass die Vorstöße zur Privatisierung und Kommerzialisierung von der Wasserversorgung weit sorgfältiger geprüft werden müssen als bisher. Bei allen Privatisierungsprojekten sollte die Einhaltung bestimmter Prinzipien spezifischer sozialer Standards gewährleistet sein. Dazu gehören unter anderem: die Grundbedürfnisse von Menschen und Ökosystemen auf Wasser zu sichern, den gerechten Zugang zu Wasser auch für arme Bevölkerungsschichten zu ermöglichen, die betroffenen Parteien in die Entscheidungsfindung einzubinden sowie die Effizienz der Wassernutzung zu optimieren.

Wo immer die öffentliche Verantwortung für die Wasserversorgung in private Hände gelegt werden soll, müssen Offenheit, Transparenz und eine starke staatliche Aufsicht Grundvoraussetzung sein.

## **Definitionen**

### **Globalisierung**

„*Globalisierung*“ wird definiert als Integration und Öffnung von Märkten über nationale Grenzen hinweg. Dieser Prozess wird außerordentlich kontrovers beurteilt, denn er weckt große Zweifel bezüglich nationaler Souveränität, unternehmerischer Verantwortung, Gleichberechtigung für die ärmsten Menschen der Welt sowie den Umweltschutz. Diese Kontroverse betrifft auch Überlegungen, Wasser in großem Umfang über Grenzen hinweg zu handeln. Es ist nach wie vor umstritten, wie – und ob überhaupt – ein internationaler Wasserhandel eingeführt werden sollte.

### **Privatisierung**

„*Privatisierung*“ im Wasserbereich bedeutet die privatwirtschaftliche Übernahme von Anteilen beziehungsweise des Betriebs öffentlicher Unternehmen. Es gibt verschiedene Grade der Privatisierung von Wasserdienstleistungen: von der privaten Verantwortung für das Verteilungsnetz oder eine Kläranlage über die komplette Übertragung der Betriebsführung bis hin zum Verkauf von öffentlichen Wasserrechten an Privatunternehmen. Hinzu kommen vielfältige Kombinationsmöglichkeiten.

### **Kommerzialisierung**

„*Kommerzialisierung*“ beschreibt den Prozess, bei dem eine bisher nicht den Gesetzen von Handel und Markt, sondern sozialen Regeln unterliegende Ware oder Dienstleistung primär der Geldökonomie ausgesetzt wird.

## **Wasser ist sowohl ein soziales als auch ein wirtschaftliches Gut**

Wasser kann beides sein: ein soziales und ein wirtschaftliches Gut. Zugang zu sauberem Wasser ist unerlässlich zum Überleben und entscheidend für den Kampf gegen weit verbreitete wasserübertragene Krankheiten. Die Wasserversorgung ist auch in anderer Hinsicht ein soziales Gut, das nicht nur eine konsequente staatliche Kontrolle und Regulierung erfordert, sondern auch staatliches Handeln. Weil Wasser wesentlich für die Wirtschaftsentwicklung ist, weil es essentiell für Leben und Gesundheit und außerdem von kultureller und religiöser Bedeutung ist, wurde es in der Vergangenheit oft subventioniert oder gar kostenlos zur Verfügung gestellt. In der Theorie – allerdings bei weitem nicht immer auch in der Praxis – sollte Wasser dadurch selbst den Ärmsten der Gesellschaft zugänglich sein.

Die ernüchternde Erkenntnis, dass es im letzten Jahrhundert nicht gelungen ist, die Grundversorgung aller Menschen mit Wasser sicher zu stellen, hat zu einem Umdenken bei den nationalen und internationalen Prioritäten der Wasserpolitik geführt. Unter anderem wird dabei auch das Potential ökonomischer Werkzeuge und Prinzipien abgewogen. So konstatierte die Internationale Konferenz für Wasser und Umwelt in Dublin 1992, dass

„Wasser in seinen verschiedenen Verwendungsformen einen wirtschaftlichen Wert hat, und dass es daher als Wirtschaftsgut angesehen werden sollte.“

Auch die anschließende UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio hielt in ihrer Abschlusserklärung fest, dass auch ökonomische Kriterien für eine effiziente Wassernutzung wesentlich sein können:

„Die integrierte Bewirtschaftung von Wasserressourcen beruht auf der Annahme, dass Wasser ein wesentlicher Bestandteil des Ökosystems, eine natürliche Ressource und ein soziales und wirtschaftliches Gut darstellt.“

Weit weniger klar ist jedoch, wie in der Praxis die richtige Balance zwischen dem ökonomischen und sozialen Charakter des Wassers gefunden werden kann. Dieses Dilemma tritt in der Debatte über die Globalisierung und Privatisierung von Wasser immer deutlicher zu Tage.

## **Globalisierung und internationaler Handel mit Wasser**

Die Wasservorkommen auf der Erde sind ungleich verteilt und die lokale Verfügbarkeit sehr unterschiedlich. Seit Jahrhunderten wurden aufwändige und teure Wassersysteme gebaut, um Wasser für Trockenzeiten zu speichern oder von wasserreichen zu wasserarmen Regionen umzuleiten. Mit dem steigenden Wasserbedarf von Haushalten, Industrie und Landwirtschaft entstand eine Vielzahl von Wassermärkten bis hin zu grenzüberschreitendem Wasserhandel.

Die großen Transfers von Wasser haben jedoch in der Vergangenheit innerhalb nationaler und politischer Grenzen stattgefunden. Für die Aufteilung grenzüberschreitender Wasserressourcen wie den Colorado River (USA, Mexiko) oder den Nil (Ägypten, Sudan) wurden internationale Staatsverträge geschlossen. Neuerdings werden nun auch Vorschläge für große internationale Wassertransfers

zwischen Staaten ohne gemeinsame Wasserquelle ins Spiel gebracht. In den vergangenen Jahren wurden unter anderem Wasservorräte in Alaska, Kanada, Island, Malaysia und der Türkei als Quellen für den internationalen Handel mit Wasser genannt. Damit steht die Möglichkeit eines echten Süßwasserhandels auch auf der Tagesordnung internationaler Handelsrunden.

Die Möglichkeit von umfangreichen Wassertransfers hat in Regionen mit großen Wasservorkommen Befürchtungen geweckt, eine globale Handelsordnung für Wasser könnte wasserreiche Nationen zum Wasserelexport verpflichten, ohne die Folgen für die lokale Umwelt und die Bevölkerung zu berücksichtigen.

### **Die Regeln: Eine internationale Handelsordnung für Wasser?**

Regeln für den internationalen Handel (GATT, WTO, NAFTA) sind komplex und oft widersprüchlich. In den vergangenen Jahren wurden von verschiedenen internationalen Foren immer umfassendere Standards eingeführt, die in zunehmendem Maße ausgereift waren und für die Weltwirtschaft von großer Bedeutung sind. Gleichzeitig sorgen sie aber auch in zunehmendem Maße für Kontroversen, da ihre Auswirkungen auf die Umwelt, die Zivilgesellschaft und die lokale Wirtschaft deutlicher werden.

Noch gibt es kaum juristische Präzedenzfälle, die direkt den internationalen Handel mit Wasser betreffen. Es ist deshalb schwierig, den Ausgang künftiger Handelsauseinandersetzungen um Wasser vorauszusagen. Allerdings wächst der kommerzielle Druck, Wasser zu exportieren, so dass die aktuellen Unklarheiten dringend beseitigt werden müssen. Diese Notwendigkeit ergibt sich auch aus den überaus ablehnenden öffentlichen Reaktionen auf verschiedene Projekte für den Export von Wasser.

Es gibt erhebliche Debatten unter Juristen, ob WTO-Mitgliedsregierungen Wasserexporte überhaupt kontrollieren, beschränken oder regulieren dürfen, und es gibt nur wenige Präzedenzfälle. Wir glauben, dass GATT Artikel XX (g) ein Verbot von Wasserexporten rechtfertigt, wenn die Süßwasserressourcen nicht erneuerbar sind oder durch übermäßige Ausbeutung oder Missbrauch erschöpft würden. Voraussetzung ist allerdings, dass auch die inländischen Nutzungsregeln einen übermäßigen Verbrauch verbieten. In bestimmten Fällen sollte das GATT auch dann ein Verbot von Wasserexporten unterstützen, wenn dadurch das Ökosystem oder die Gesundheit der Bevölkerung gefährdet würden.

Unsere Analyse kommt außerdem zu dem Schluss, dass umfangreiche Wasserexporte über internationale Grenzen hinweg aus vielen Gründen unwahrscheinlich sind, vor allem wegen der enormen Kosten für den Wassertransport. Das ändert allerdings nichts an der erheblichen Unsicherheit bei der rechtlichen Interpretation internationaler Handelsabkommen bezüglich der Globalisierung von Wasserressourcen. Wir drängen deshalb darauf, die Regeln für den Export von Wasser eindeutig zu gestalten. Im besonderen empfehlen wir die Verabschiedung nationaler Wassergesetze, die die Gesundheit der Bevölkerung und die Integrität der aquatischen Ökosysteme umfassend schützen und insbesondere die Ausbeutung und den Export von nicht erneuerbaren Wasserressourcen verbieten.

## **Wasser als Wirtschaftsgut: Privatisierung**

Einer der wichtigsten und kontroversesten Trends in der globalen Wasserarena ist der beschleunigte Übergang der Gewinnung, Verteilung und Bewirtschaftung von Wasser und Wasserdienstleistungen von der öffentlichen Hand in private Verantwortung – ein Prozess, den man „Privatisierung“ nennt. Wasser als Wirtschaftsgut zu betrachten und Wassersysteme zu privatisieren sind keine neuen Ideen. Privatunternehmen, Investoren und andere Marktinstrumente sind seit langem in die Wasserversorgung und andere Wasserdienstleistungen involviert. Neu ist allerdings das Ausmaß der aktuellen Privatisierungstendenzen sowie das wachsende öffentliche Bewusstsein für die mit der Privatisierung verbundenen Probleme.

Warum ist die Privatisierung von Wasser in den letzten Jahren so in den Mittelpunkt gerückt?

Erstens: Die öffentlichen Wasserversorger sind nicht überall in der Lage gewesen, die Grundversorgung aller Menschen zu gewährleisten.

Zweitens: Große multinationale Unternehmen bemühen sich intensiv, Wasserdienstleistungen in größerem Umfang als je zuvor zu übernehmen.

Drittens: Mehrere Privatisierungsprojekte sind publikumswirksam gescheitert oder haben zu starken öffentlichen Kontroversen geführt.

Die Privatisierung von Wasser umfasst eine enorme Anzahl von Möglichkeiten für die Gestaltung des Wassermanagements. Privatisierung kann entweder teilweise erfolgen, was zu sogenannten Public-Private-Partnerships führt, oder den vollständigen Rückzug des Staates aus der Verantwortung für die Wasserwirtschaft bedeuten. Heute planen, bauen und betreiben private Wasserunternehmen eigene Wassersysteme auf der ganzen Welt und erwirtschaften damit einen jährlichen Umsatz von rund 300 Milliarden Dollar. (In dieser Zahl ist der Mineralwassermarkt nicht eingeschlossen.) Im kleineren Rahmen gewährleisten private Wasserverkäufer an kleinen Kiosken und in Geschäften die Grundversorgung von mehr Menschen und Familien als noch vor 30 Jahren. Nimmt man all dies zusammen, spielt der Privatsektor eine wichtige und weiter wachsende Rolle im Wasserbereich. Die Auswirkungen dieser Entwicklung auf die Bevölkerung und auf die Wasservorkommen sind allerdings noch kaum abzuschätzen.

Die zunehmende Bedeutung der Privatisierung im Wassersektor wird auch dadurch deutlich, dass die Weltbank und andere internationale Entwicklungsbanken sowie Wasserorganisationen wie das World Water Council die Privatisierung massiv argumentativ und finanziell fördern – allerdings ohne ein anerkanntes Regelwerk mit Richtlinien und Grundsätzen. Die Konsequenz ist eine rapide zunehmende Opposition von lokalen Gruppen, Gewerkschaften, Menschenrechtsorganisationen und öffentlichen Wasserversorgern gegen die meisten Privatisierungsprojekte.

Proteste – manchmal gewaltsamer Natur – sind vielerorts zu beobachten, darunter in Bolivien, Paraguay, Südafrika, den Philippinen, und auf mehreren Globalisierungskonferenzen auf der ganzen Welt. Die Opposition erhält Zulauf durch die Bedenken über die wirtschaftlichen Auswirkungen nach der Privatisierung von Wasserressourcen, die Risiken für Ökosysteme, die Macht von Unternehmen, die ausländische Kontrolle über wichtige natürliche Ressourcen, den ungleichen Zugriff

auf Wasser und den Ausschluss der Bevölkerung bei Entscheidungen über ihre eigenen Ressourcen. Grundsätzliche Richtlinien sind daher unerlässlich, um ungerechte, unwirtschaftliche und für die Umwelt schädliche Privatisierungsverträge zu verhindern.

### **Die Risiken der Privatisierung: Vermeidbar oder nicht?**

Die Entwicklung hin zur Privatisierung von Wasserdienstleistungen ist Anlass für viele Bedenken und mancherorts sogar für gewaltsame Opposition. Strittig ist, ob ein rein privater Markt den verschiedenen sozialen Aspekten des Wassers gerecht werden kann oder ob nicht-ökonomische Mechanismen für die Berücksichtigung sozialer Ziele erforderlich sind.

Weitere Bedenken ergeben sich aus einem grundsätzlichen Misstrauen gegenüber Unternehmen und aus der Besorgnis heraus, dass Gewinne und Kapital ins Ausland transferiert werden. Der größte Nachholbedarf für Wasserdienstleistungen besteht oft in den Ländern mit den schwächsten öffentlichen Einrichtungen. Zugleich ist das Risiko für missglückte Privatisierungen ebenfalls dort am größten, wo die Regierungen schwach sind.

Das rapide Fortschreiten der Privatisierung in den vergangenen Jahren und die unangemessene Umsetzung vieler Projekte haben die Bedenken von lokalen Gemeinschaften, Nicht-Regierungsorganisationen und von verantwortlichen Politikern noch erhöht. Im Resultat sehen sich private Wasserunternehmen zunehmend mit ernster und anhaltender öffentlicher Opposition gegen ihre Privatisierungsprojekte konfrontiert.

### **Wasserversorgung ist eine Grundaufgabe von Regierungen**

Regierungen haben eine grundsätzliche Verpflichtung, Basisleistungen wie Trinkwasser, Abwasserbeseitigung und Energieversorgung für ihre Bevölkerung zu gewährleisten. Das Unvermögen, solche Grundbedürfnisse zu befriedigen oder zumindest die Voraussetzungen hierfür zu schaffen, muss als unverantwortlich angesehen werden. Die Ansätze internationaler Entwicklungsbanken und Entwicklungsorganisationen zur Sicherstellung von Dienstleistungen haben sich in der Vergangenheit auf die Unterstützung von Regierungen konzentriert. In jüngster Zeit haben diese Organisationen ihre Bemühungen auf die Privatisierung als neue Lösung verlagert. Wir haben ernste Bedenken gegen diese Übertragung von Verantwortung auf den Privatsektor und den damit verbundenen Verlust an öffentlicher Kontrolle.

### **Privatisierung kann benachteiligte und schlecht versorgte Bevölkerungsgruppen ausklammern**

Es sollte eines der Hauptziele jedes Wasserversorgungsprojekts – gleich ob öffentlich oder privat – sein, die Bedürfnisse schlecht versorgter Bevölkerungsgruppen durch eine Ausdehnung des Zugriffs auf Wasser- oder Abwasserdienstleistungen zu berücksichtigen. Die arme Bevölkerung an den

Stadträndern zählte schon immer zu den unterversorgten Gruppen, weil sie weder politische Macht haben noch politisch repräsentiert sind. Sie gehören keiner anerkannten Gemeinde an und sind oft nicht in der Lage, für Wasser gleich viel zu zahlen wie Bewohner reicherer Gegenden. Diese Missstände können durch eine Privatisierung noch verstärkt werden.

### **Privatisierung kann wirtschaftliche Ungerechtigkeit verstärken und Wasser unerschwinglich machen**

Eines der Hauptargumente für die Privatisierung ist, dass privates Management oder Eigentum von Wassersystemen die vom Konsumenten zu zahlenden Wasserpreise verringern kann. Ironischerweise sind *höhere* Kosten für Wasser und Wasserdienstleistungen eine der Hauptsorgen lokaler Gemeinschaften bei Privatisierungen. Die bisherigen Erfahrungen sind uneinheitlich – sowohl Preissenkungen als auch Preissteigerungen lassen sich belegen.

Einer der potentiellen Vorteile einer Privatisierung ist die Abschaffung unangebrachter Subventionen. Wir geben jedoch zu bedenken, dass auch das *Wegfallen* von Subventionen unter Umständen zu unerwünschten Ergebnissen führen kann, vor allem in Verbindung mit dem Druck, Kosten zu decken. Der Unterscheidung zwischen notwendigen und unangebrachten Subventionen wird bei Privatisierungsverhandlungen bisher viel zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Wenn Wassersysteme oder –betriebe privatisiert werden, kann es nämlich durchaus wünschenswert sein, bestimmte gesellschaftliche Gruppen oder Gewerbe vor den vollen Kosten für die Dienstleistungen zu schützen.

### **Privatisierungsabkommen können versagen, wenn es darum geht, öffentlichen Besitz an Wasser und Wasserrechten zu schützen**

Die Privatisierung der Wasserwirtschaft kann unter Umständen dazu führen, dass Wassersysteme dem lokalen Besitz entzogen werden, was wiederum zu einem Nachlassen des öffentlichen Interesse führen kann. Viele Einwände gegen die Privatisierung drehen sich daher um die Kontrolle über Wasserrechte und die Wasserverteilung und nicht um finanzielle oder wirtschaftliche Fragen. Zum Teil ist dies Ausdruck der tiefen Gefühle, die die Menschen für Wasser hegen. Es ist jedoch auch ein Indiz dafür, wie sehr diese zentralen Aspekte von den Privatisierungsbefürwortern vernachlässigt werden.

### **Privatisierungsabkommen vernachlässigen oft die Beteiligung der Öffentlichkeit und die Einhaltung der Verträge**

Aufsicht und Kontrolle von Abkommen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Hand bleiben eine öffentliche Grundverantwortung. Bisher liegt das Hauptaugenmerk bei Privatisierungen auf dem Abbau finanzieller Beschränkungen und staatlicher Kontrolle sowie der Förderung des Privatsektors. Häufig vernachlässigt werden dagegen schlüssige Richtlinien für öffentliche Kontrolle und die Einbeziehung öffentlicher Interessen sowie Transparenz und Beteiligung der Bevölkerung. Schwächen bei der Überwachung können aber zu ungenügenden

Servicevorkehrungen, diskriminierendem Verhalten oder zur Verletzung von Wasserqualitätsnormen führen.

### **Unangemessene Privatisierungsprojekte lassen das Ökosystem und Wassernutzer flussabwärts außer Acht**

Viele Privatisierungsverträge enthalten Bestimmungen zur Erschließung neuer Wasserressourcen, die oft weit in die Zukunft greifen. Solche Planungen müssen jedoch stets auch den Wasserbedarf des Ökosystems berücksichtigen und dürfen den Fortbestand der Ressource nicht gefährden (sowohl für öffentliche als auch private Projekte). Die Sicherung der Balance zwischen ökologischen Erfordernissen und der Wasserversorgung sowie Wasserkraftnutzung und flussabwärts gelegenen Wassernutzern ist eine komplexe Aufgabe, die viele betroffene Parteien involviert.

### **Privatisierungen können zur Vernachlässigung von Wassernutzungseffizienz und Wassersparen führen**

Eine Hauptsorge von Privatisierungsgegnern ist die Vernachlässigung oder Beendigung von Programmen zur Verbesserung der Wassernutzung und zum Wassersparen nach Übergabe der Verantwortung an kommerzielle Betreiber. Tatsächlich verringert eine effizientere Nutzung den Umsatz und damit den Gewinn, so dass private Versorger nur wenig Interesse am Wassersparen zeigen. Zudem sind Wassersparprogramme wenig kapitalintensiv und bieten daher weniger Möglichkeiten für Investoren. All das führt potentiell zur Bevorzugung herkömmlicher zentralisierter, auf hohen Verbrauch ausgelegter Wasserinfrastruktur.

### **Privatisierungen können den Schutz der Wasserqualität verringern**

Private Anbieter von Wasser haben wenig wirtschaftlichen Anreiz, sich um langfristige Gesundheitsprobleme durch Mikroverunreinigungen im Trinkwasser zu kümmern. Außerdem tendieren private Wasseranbieter dazu, Kunden gegenüber die Ausmaße und möglichen Auswirkungen von Qualitätsproblemen herunter zu spielen und falsch darzustellen. Daher besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass eine starke staatliche Kontrolle zum Schutz der Trinkwasserqualität notwendig ist. Eine funktionierende Kontrollinstanz vorausgesetzt, kann eine Privatisierung durchaus zur Verbesserung der Wasserqualität führen.

### **Privatisierungsverträgen fehlt es oft an Verfahren zur Konfliktlösung**

Öffentliche Wasserunternehmen unterliegen bei der Konfliktlösung normalerweise politischen Verfahrensweisen unter Einbeziehung betroffener lokaler Parteien. Private Wasserversorger unterliegen dagegen juristischen Prozessen, an denen hauptsächlich nicht-lokale Parteien und überregionale Ebenen des Rechtssystems beteiligt sind. Diese Verschiebung der Beteiligten und der Regeln für die Konfliktlösung erhöht das Potential für politische Konflikte bei Privatisierungsabkommen. Wir befürworten das Konzept von Standards, Benchmarks und klaren Vertragsabkommen, doch müssen solche Standards in einem offenen,

transparenten Prozess verhandelt werden, bei dem alle Parteien einen Beitrag leisten, nicht nur die Wasserunternehmen.

## **Die Privatisierung von Wassersystemen kann unumkehrbar sein**

Wenn Regierungen die Kontrolle über ihr Wassersystem an private Unternehmen übertragen, kann der Verlust von internem öffentlichem Sachverstand und Expertise nicht – oder kaum noch – rückgängig gemacht werden. In der Regel sind die Laufzeiten der Verträge lang – oft zehn oder gar 20 Jahre. Erfahrungen mit der Betriebsführung als auch Ingenieurwissen drohen dem öffentlichen Sektor damit für immer verloren zu gehen. Tatsächlich gibt es umfassende Erfahrungen mit dem Wissenstransfer in private Hände, aber praktisch keine, bei denen der öffentliche Sektor solches Wissen von Privatunternehmen zurückerwirbt.

## **Grundsätze und Standards für die Privatisierung**

Wir glauben, dass die Verantwortung für die Bereitstellung von Wasser und Wasserdienstleistungen weiterhin bei den lokalen Körperschaften und Regierungen verbleiben sollte und dass Bemühungen unternommen werden sollten, die Fähigkeit von Regierungen zur Abdeckung solcher Dienstleistungen zu stärken. Diese Studie legt dar, dass die potentiellen Vorteile der Privatisierung am größten sind, wo schwache Regierungen nicht in der Lage waren, die Grundversorgung mit Wasser zu gewährleisten. Wo starke Regierungen Wasserdienstleistungen effektiv und gerecht zu organisieren verstehen, sind die Vorteile einer Privatisierung erheblich geringer. Leider sind auch die Risiken einer Privatisierung dort am größten, wo die Regierungen am schwächsten sind, wo sie nicht in der Lage sind, die Kontroll- und Aufsichtsfunktionen zum Schutz der öffentlichen Interessen zu übernehmen. Dieses Dilemma stellt die größte Herausforderung für Privatisierungen im Wassersektor dar.

Trotz der lautstarken und oft berechtigten Opposition gegen die Kommerzialisierung und Privatisierung von Wasser wird die Zahl der Projekte von öffentlich/privaten Partnerschaften bei Wasserversorgung und -management in der Zukunft wahrscheinlich noch zunehmen. Wir vertreten hier nicht den Standpunkt, dass der Privatisierung ein Ende gesetzt werden sollte. Aber wir vertreten den Standpunkt, dass Privatisierungsabkommen bestimmten Standards entsprechen und bestimmte Grundsätze einhalten sollten. Daher schlagen wir nachfolgend Grundregeln und Standards für die Privatisierung von Wasserversorgung und -infrastruktur vor.

### **1. Wasser sollte weiterhin als soziales Gut betrachtet werden**

#### **1.1 Die Grundversorgung der Menschen mit Wasser muss gewährleistet sein. In jedem Privatisierungsabkommen muss für alle Bewohner eines Einzugsgebiets eine Mindestwassermenge garantiert werden.**

Vertragliche Abkommen zur Wasserversorgung müssen in allen Regionen sicherstellen, dass zuerst alle unterversorgten Menschen mit Wasser beliefert werden, ehe mehr Wasser für bereits gut versorgte Verbraucher zur

Verfügung gestellt wird. Die lokal angemessene Mindestwassermenge sollte klar definiert sein (Gleick 1996, 1999).

**1.2 Die Grundversorgung des Ökosystems mit Wasser muss gewährleistet sein. Die dazu notwendige Mindestwassermenge muss vertraglich garantiert sein und darf den Ökosystemen nicht entzogen werden.**

Der Verbleib von gewässerökologisch begründeten Mindestwassermengen in den natürlichen Ökosystemen muss überall gewährleistet sein. Ein solcher Schutz sollte in jedem Privatisierungsabkommen verpflichtend festgeschrieben sein und durch staatliche Organe kontrolliert werden.

**1.3 Die Grundversorgung bedürftiger Verbraucher sollte - wenn erforderlich - zu subventionierten Preisen geschehen.**

Subventionen sollten mit Umsicht eingesetzt werden. Sinnvoll können sie insbesondere zur gezielten Unterstützung bestimmter Bevölkerungsgruppen oder Gewerbe sein. Ein Beispiel dafür ist eine kostenlose Grundversorgung mit Wasser, wo selbst eine Mindestwassermenge für arme Bevölkerungsschichten unerschwinglich ist.

**2. Einsatz vernünftiger ökonomischer Instrumente in der Wasserwirtschaft**

**2.1 Wasser und Wasserdienstleistungen müssen zu fairen und vernünftigen Preisen zur Verfügung gestellt werden.**

Die Trinkwasserversorgung und andere Wasserdienstleistungen sollten in der Regel nicht kostenlos sein. Notwendige und angemessene Subventionen sollten erwogen und in der Öffentlichkeit diskutiert werden. Die Preise sollten so gestaltet werden, dass eine effiziente und sinnvolle Nutzung des Wassers gefördert wird.

**2.2 Preiserhöhungen sollten - wo immer möglich - mit vorher vereinbarten Serviceverbesserungen einher gehen.**

Die Erfahrung zeigt, dass Verbraucher eher bereit sind, den Preis für bessere Dienstleistungen zu zahlen, wenn die Verbesserungen mit ihrer Zustimmung beschlossen wurden und auch tatsächlich eintreten. Selbst wenn eine Preiserhöhung hauptsächlich durch höhere Betriebskosten verursacht wird, stellen gleichzeitige Verbesserungen beim Service einen Ansporn für den Wasserversorger dar und erhöhen zugleich den Wert des Wassers und der Dienstleistung für die Verbraucher.

**2.2 Angemessene Subventionen müssen ökonomisch und sozial vernünftig sein.**

Nicht alle Subventionen sind vom ökonomischen Standpunkt aus gleichwertig. Für Verbraucher mit einem niedrigen Einkommen sind zum Beispiel Subventionen bei unverändertem Wasserpreis günstiger als

solche, die den Preis verringern, denn niedrige Wasserpreise können ineffizienten Wassergebrauch fördern. Darüber hinaus sollten Mechanismen zur regelmäßigen Überprüfung aller Subventionen eingeführt werden, um Zuschüsse abzuschaffen, die nicht länger angebracht sind und keinen sozialen Zweck mehr erfüllen.

**2.4. Bevor Privatunternehmen erlaubt wird, in die Erschließung neuer Wasservorkommen zu investieren und die Kosten auf den Wasserpreis umzulegen, sollten sie nachweisen müssen, dass dies kostengünstiger ist als Projekte zur Effizienzerhöhung und zum Wassersparen.**

Privatisierungsverträge sollten die Erschließung neuer Wasservorkommen nur dann zulassen, wenn nachweisbar ist, dass diese Projekte kostengünstiger sind als die Verbesserung der Nutzungseffizienz. Durch Wassersparen und eine höhere Effizienz können vielfach gleich viele Menschen zusätzlich mit Wasser versorgt werden wie durch Investitionen in die Erschließung neuer Quellen. Die Preisstrukturen sollen es den Unternehmen ermöglichen, einen Gewinn aus ihren Investitionen in Verbesserungen bei Effizienz und Wassersparen zu ziehen.

**3. Beibehaltung starker staatlicher Regulations- und Kontrollmechanismen**

**3.1 Regierungen sollten das öffentliche Eigentum an den Wasserressourcen erhalten oder schaffen oder sich zumindest die Kontrolle darüber sichern.**

Die Dimension von Wasser als sozialem Gut kann nicht hinreichend geschützt werden, wenn das Eigentum an den Wasservorkommen vollständig in private Hände übergeht. Nur der dauerhafte und unzweideutige öffentliche Besitz der Wasservorkommen verschafft der Öffentlichkeit einen wirksamen Hebel zur Sicherung eines ausgewogenen Gleichgewichts zwischen sozialen und wirtschaftlichen Belangen.

**3.2 Staatliche Aufsichtsbehörden sollten die Qualität des Trinkwassers gemeinsam mit den Wasserversorgern überwachen. Gesetze über die Trinkwasserqualität sollten ausschließlich von Regierungen beschlossen und durchgesetzt werden.**

Wasserversorger können die Qualität des Trinkwassers allein nicht effektiv überwachen. Obwohl dieser Punkt bei den meisten Privatisierungen erkannt wurde, sind die von der Regierung eingesetzten Kontrollbehörden oft schlecht informiert und unterfinanziert. Die effektive Kontrolle über die Wasserqualität obliegt dann doch dem privaten Versorger. Die Verabschiedung und der Vollzug von Gesetzen und Vorschriften sollte allein Regierungen vorbehalten sein. Regierungsagenturen oder unabhängige Kontrollmechanismen sollten die Trinkwasserqualität überwachen und öffentlich machen. Wo Regierungen traditionell schwach sind, müssen die formalen Mechanismen zum Schutz der Wasserqualität noch ausgeprägter sein.

### **3.3 Verträge, die die Verantwortung jedes Partners explizit festlegen, sind für den Erfolg der Privatisierung unerlässlich.**

Verträge müssen das öffentliche Interesse schützen; sie müssen die Qualität der Dienstleistungen sicherstellen und ein transparentes, der Öffentlichkeit verantwortliches Kontrollsystem installieren. Gute Verträge enthalten außerdem explizite Leistungskriterien und Standards und sehen eine Kontrolle durch staatliche Aufsichtsbehörden als auch durch Nichtregierungsorganisationen vor.

### **3.4 Vor jeder Privatisierung sollten klare Verfahrensweisen zur Konfliktlösung erarbeitet werden.**

In allen Verträgen sollten klare Verfahren zur Konfliktlösung festgelegt sein. Dabei ist besonderes Augenmerk darauf zu legen, dass die Verfahren auf lokalen Institutionen und Praktiken aufbauen, korruptionsfrei und schwer zu umgehen sind.

### **3.5 Sowohl juristische Beratung als auch die Prüfung von Vertragstexten sollten unabhängig erfolgen.**

Schwächere Regierungen sehen sich oft gezwungen, ungünstige Verträge zu akzeptieren. Viele der jetzigen Probleme mit der Privatisierung ergeben sich aus unzulänglicher Vertragsprüfung oder uneindeutigem Vertragstext. Solche Probleme können durch eine unabhängige Vertragsprüfung im Vorfeld umgangen werden.

### **3.6 Die Verhandlungen über Privatisierungsverträge müssen offen und transparent sein und alle betroffenen Parteien einbeziehen.**

Zahlreiche politische und finanzielle Probleme für Verbraucher und Privatunternehmen wurden in der Vergangenheit durch Verträge ausgelöst, die als korrupt galten oder gegen das öffentliche Interesse verstießen. Daher ist die Beteiligung aller betroffenen Parteien der beste Weg, solche Konflikte zu umgehen.

Eine solche umfassende Beteiligung stellt sicher, dass verschiedene Werte und unterschiedliche Sichtweisen ausgesprochen und in den Prozess einbezogen werden. Sie vermittelt den Beteiligten auch das Gefühl, den Prozess und die daraus resultierenden Entscheidungen zu beeinflussen und zu lenken.

Wir empfehlen bei allen Privatisierungsvorhaben die Bildung eines öffentlichen beratenden Gremiums mit breiter Vertretung aus der Gemeinschaft, um die Regierungen zu beraten. Selbstverständlich sind außerdem eine formelle öffentliche Prüfung der Verträge vor der Unterschrift als auch Aufklärungskampagnen vor jeglichem Transfer von öffentlicher Verantwortung in private Hände.

## Schlussfolgerungen

Mit dem Fortschreiten des 21. Jahrhunderts werden komplexe und immer neue Ideen getestet und in die Tat umgesetzt, um die wachsenden wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Verflechtungen auf der Erde in den Griff zu bekommen. Eine der umwälzendsten und kontroversesten Entwicklungen werden neue Konzepte für die Weltwirtschaft bringen. Schon in den ersten Jahren des neuen Jahrhunderts stand der politische Konflikt über die Globalisierung an erster Stelle und im Mittelpunkt des Weltinteresses.

Teil dieser Kontroverse ist die Frage, wie Süßwasser zu beschaffen, zu bewirtschaften und an die Menschen geliefert werden soll. In der Wasserpolitik ist inzwischen das Konzept von Wasser als einem Wirtschaftsgut zu einem Hauptpunkt der Debatte geworden. Schon im letzten Jahrzehnt ist die Idee, dass Süßwasser den Regeln und Kräften des Marktes, der Preisbildung und der internationalen Handelsordnung unterworfen sein sollte, auf Dutzende Arten, an Hunderten Orten und mit Auswirkungen auf Millionen von Menschen in die Praxis umgesetzt worden. Es wurden Preise für Wasser festgesetzt, das bis dahin kostenlos war. Private Unternehmen übernahmen die Kontrolle über Management, Betrieb von vorher öffentlichen Wassersystemen und manchmal sogar das Eigentum daran. Der Absatz von Flaschenwasser nimmt rapide zu. Projekte wurden vorgeschlagen, große Mengen Süßwasser über internationale Grenzen und sogar Ozeane zu transportieren.

Diese Entwicklung hat zu enormen Kontroversen geführt. Tatsächlich könnte unter bestimmten Umständen die Betrachtung von Wasser als Wirtschaftsgut an manchen Orten dazu beitragen, die Grundversorgung mit Wasser zu sichern und zugleich die Ökosysteme zu schützen.

Bindet man Privatunternehmen in die Verantwortung für das Management bestimmter Aspekte der Wasserversorgung ein, können Millionen armer Menschen Zugang zur Grundversorgung mit Wasser bekommen. Im letzten Jahrzehnt hat sich der Trend zur Privatisierung erheblich beschleunigt, wobei sowohl Erfolge als auch erhebliche Fehlschläge zu verzeichnen waren. Eindeutig wurde nicht genug unternommen, um die Risiken und Grenzen der Wasserprivatisierung zu verstehen, und Richtlinien und Standards zur sinnvollen Regelung der Privatisierung zu schaffen.

Es gibt kaum Zweifel darüber, dass in der überstürzten Eile beim Sturm auf die privaten Märkte einige der wichtigsten Aspekte und Einwände bezüglich Wasser außer Acht gelassen wurden.

Insbesondere kann die zentrale soziale, kulturelle und ökologische Rolle des Wassers durch die bloßen Kräfte des Marktes nicht hinreichend geschützt werden. Deshalb verlangen bestimmte Management-Ziele und soziale Werte zwingend eine direkte und starke staatliche Aufsicht und Kontrolle. Leider werden Privatisierungsprojekte verstärkt gerade in den Regionen umgesetzt, in denen es an effektiven staatlichen Institutionen fehlt.

Wir empfehlen nachdrücklich, alle Bemühungen, Wasser zu privatisieren oder zu einer Ware zu machen durch formellen Garantien zu ergänzen, die bestimmte

Grundregeln respektieren und die Erreichung sozialer Ziele garantieren. Darunter fällt mit höchster Priorität die Notwendigkeit, die Grundversorgung von Menschen und Ökosystemen mit Wasser zu gewährleisten. Außerdem wichtig sind die unabhängige Überwachung und Durchsetzung von Wasserqualitätsstandards, gleiche Rechte auf Wasser für die Armen, die Einbeziehung aller beteiligten Parteien in die Entscheidungsfindung sowie größeres Gewicht auf Nutzungseffizienz und Wassersparen.

Offenheit, Transparenz und starke öffentliche Kontrolle sind fundamentale Erfordernisse bei allen Projekten, die die öffentliche Verantwortung für die Wasserversorgung an Privatunternehmen übertragen.

Wasser ist sowohl ein Wirtschaftsgut als auch ein soziales Gut. Die unregulierten Kräfte des Marktes werden nie alle sozialen Ziele befriedigen können. Angesichts der legitimen Bedenken über die Risiken der „new economy of water“ – von Wasser als reinem Wirtschaftsgut – müssen die positiven und negativen Auswirkungen der Einbindung des privaten Sektors in die Wasserwirtschaft nüchtern abgewogen werden. Wasser ist viel zu wichtig für das Wohlergehen der Menschen und unserer Umwelt, um es vollkommen dem privaten Sektor zu überlassen.