



Wasser. Macht. Konflikt.

# Privat vs. Staat

Ordnungspolitische Überlegungen zur  
Wasserversorgung in Lateinamerika

Gunter Rieck Moncayo / Maximilian Wichert

Während die Privatisierungswelle öffentlicher Dienstleistungen in Lateinamerika an Dynamik verliert, bleibt die dahinterstehende ordnungspolitische Frage ungeklärt. Das Scheitern vieler Projekte im Wassersektor nach anfänglichen Erfolgen zeigt, dass die Herausforderungen enorm bleiben, ganz gleich, ob die Wasserversorgung in staatlicher oder privater Hand liegt. Das liegt auch an einer verpassten Debatte über ein stabiles *governance*-Modell für die Region.

---

Lateinamerika gehört zu den wasserreichsten Regionen der Welt. Laut Angaben der Weltbank befinden sich rund 31 Prozent der globalen Süßwasserreserven in dieser Region.<sup>1</sup> Allerdings ist die Ressource enorm ungleich verteilt. So ist die verfügbare Wassermenge pro Einwohner im Süden Chiles bis zu 1.000 Mal größer als in bestimmten Regionen des Nordens.<sup>2</sup> Die Großstädte Brasiliens haben regelmäßig mit Ausfällen der Wasserversorgung zu kämpfen, während das Land mit dem Amazonas über eines der wasserreichsten Gebiete der Erde verfügt. Und die wichtigsten Wirtschaftszweige der Region – Landwirtschaft und Bergbau – erzeugen in vielen Ländern einen empfindlich hohen Wasserbedarf.<sup>3</sup> Auf der Makroebene ist die Wasserversorgung Lateinamerikas damit zunächst ein Verteilungsproblem. Verteilung und Transport der reichen Wasserressourcen entfalten allerdings eine komplexe Kaskade von Herausforderungen. Ordnungspolitisch hängen sich diese regelmäßig an der Streitfrage auf, ob die Wasserversorgung ihrer Natur nach Staats- oder Unternehmensaufgabe sei.

Die öffentlich ausgetauschten Argumente folgen dem bekannten Muster. Ausgehend von der Überzeugung, den Zugang zu Trinkwasser als Menschenrecht garantieren zu müssen, rufen Befürworter einer staatlichen Versorgung nach der ordnenden Kraft der öffentlichen Hand, um auch benachteiligte Gebiete zuverlässig mit Wasser versorgen zu können und niedrige Preise oder sogar eine für den Verbraucher kostenfreie Versorgung sicherzustellen. Verfechter einer freien Marktordnung hingegen befürchten

mangels Wettbewerbsdrucks und ohne die Notwendigkeit wirtschaftlicher Ressourcenverwendung im öffentlichen Sektor Verschwendung, ausbleibende Innovationen und unnötig steigende Kosten. Nur ein freier Markt könne auf Dauer eine effiziente Versorgung, Investitionen und den Ausbau der Netze mit Anschlüssen zum niedrigsten Preis garantieren – so das Credo.

Es ist eine schöne, einfache Welt, in der sich die Lösung eines so anspruchsvollen Problems letztlich an einer geschlossenen Entweder-Oder-Frage entscheidet. Die ausgetretene Debatte zwischen Liberalismus und Paternalismus verfehlt am Ende jedoch möglicherweise die eigentlichen Probleme. Deutlich wird dies an den gescheiterten Konsolidierungsversuchen im Wassersektor durch sowohl staatliche als auch private Hand. Beide Seiten scheiterten immer wieder an ihren Investitionszielen.

Bei der Privatisierungsdebatte im Wassersektor spielt Lateinamerika eine besondere Rolle. Hier hat es in einigen Teilen eine besonders aktive Privatisierungspolitik gegeben, die zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führte. Die autoritären Regime, die viele Länder des Kontinents in der Vergangenheit prägten, neigten zu politischen Extremen sowohl zur rechten als auch zur linken Seite des Spektrums. Ihre Eingriffe waren entweder kollektivistischer Natur oder verfolgten, wie etwa in Chile, eine ultraliberale Politik. Auch das weltpolitische Klima nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion begünstigte die Bereitschaft zur Marktöffnung in langjährig staatlichen Domänen.

Während Chile bis heute praktisch vollständig privat und in hoher Qualität mit Wasser versorgt wird, gab es vier Privatisierungsprojekte in lateinamerikanischen Staaten, die in einer frühzeitigen Auflösung der Konzessionsverträge endeten. Dies betrifft Buenos Aires und Tucumán in Argentinien sowie Cochabamba und La Paz in Bolivien. Die Verantwortung für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung wurde nach dem vorzeitigen Konzessionsentzug jeweils in staatliche Hand zurückgegeben. Besonders in Bolivien kam es dabei zu erheblichen Verwerfungen, die die soziale Brisanz der Organisation der Wasserversorgung offenbarten.<sup>4</sup>

## Das Thema Wasser polarisiert Gesellschaften in ganz Lateinamerika.

### Ein ordnungspolitischer Zankapfel

Die Frage der Wasserversorgung gehört ohne Zweifel zu den besonders emotional geführten politischen Debatten. Als Lebensgrundlage ist Trinkwasser für jeden Menschen unentbehrlich – kaum weniger als unsere Atemluft. Doch während letztere in der Regel umstandslos verfügbar ist, braucht eine funktionierende Trinkwasserversorgung eine komplexe Infrastruktur. Die Verstärkung der Weltbevölkerung hat aus der Wasserversorgung eine gewaltige logistische Herausforderung werden lassen.

Wie emotional geladen die Debatte um das saubere Wasser ist, zeigte sich in Deutschland zuletzt im Rahmen der TTIP-Proteste. Bereits wenige Jahre zuvor waren Äußerungen des EU-Binnenmarktkommissars Michel Barnier im Dezember 2011 bei der Vorlage neuer Konzessionsrichtlinien in der deutschen Öffentlichkeit umgehend zum europäisch verordneten Zwang zur Privatisierung der Wasserversorgung stilisiert worden. Dabei war diese mit keinem Wort je gefordert worden. Die EU-Konzessionsrichtlinie sah lediglich vor, dass die Gebietskörperschaften frei darüber würden entscheiden dürfen, öffentliche Dienste

in private Hand zu geben oder auch wieder zu kommunalisieren. Im Handumdrehen waren jedoch etliche Gegenstimmen und eine populäre Petition auf den Plan gerufen, die zur Rücknahme des Entwurfs für den Wassersektor zwangen. Für einige Kommentatoren war allen Tatsachen zum Trotz klar, dass die Vertreter der multinationalen Konzerne dem Recht auf Wasser den Kampf angesagt hatten.<sup>5</sup> Bei den Verhandlungen für eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft tauchte der vermeintliche Privatisierungszwang erneut als postfaktischer Poltergeist der öffentlich geführten Debatte auf und trug mit dazu bei, den Ruf von TTIP in weiten Teilen der Bevölkerung zu ruinieren.

Der verschwiegene Zusammenhang besagt, dass nur öffentliche Träger eine gerechte Versorgung aller mit sauberem Trinkwasser bieten könnten. Jedes privatwirtschaftliche Modell bereichere sich unter Ausnutzung des Ausgeliefertseins gegenüber einem so grundständigen Bedürfnis wie dem nach Trinkwasser. Nur das Geschäft mit Atemluft könnte wohl noch größere Empörung auslösen.

Lateinamerika neigt bei brisanten politischen Debatten weit mehr als Deutschland zu Extremen. Die nicht zu unterschätzende kulturelle Bedeutung von Wasser und Wassermanagement vor allem im Andenbereich, die von einem gemeinschaftsstiftenden und beinahe mystischen Charakter geprägt ist, emotionalisiert die Debatte zusätzlich. Im Zusammenhang mit Privatisierungsvorhaben im Wassersektor kam es in Lateinamerika in der Vergangenheit zu erheblichen Auseinandersetzungen, die tragischerweise sogar Menschenleben forderten. So kamen bei Protesten um die Tía-María-Kupfermine und ihren immensen Wasserbedarf in Peru 2015 fünf Menschen ums Leben. Im Folgejahr wurde die Menschenrechtsaktivistin Berta Cáceres in Honduras nach einem jahrelangen Kampf gegen die Errichtung des Agua-Zarca-Staudamms von einem bewaffneten Kommando erschossen.

Das Thema Wasser polarisiert Gesellschaften in ganz Lateinamerika. Dabei zeigt sich jedoch gerade hier, wie allein die Entscheidung zwischen öffentlicher und privater Versorgung





Eine Frage der Verteilung: Obwohl Lateinamerika zu den wasserreichsten Regionen der Welt zählt, gibt es Gegenden, die regelmäßig unter Trockenheit und Dürre leiden. [Quelle: © Ueslei Marcelino, Reuters.](#)

noch keine Probleme lösen kann. Ob Wasser nun frei gehandelt wird oder nicht – die Wasserversorgung verursacht Kosten und verlangt nach einer funktionierenden Infrastruktur. Wasser wird gebraucht. Und es ist knapp. Damit ist es erst einmal ein gewöhnliches Wirtschaftsgut. Ökonomisch betrachtet nimmt das Wasser jedoch eine exponierte Stellung ein. Die Ursache ist nicht allein seine enorme Bedeutung für die menschliche Gesundheit.

Beinahe jede Form von Marktversagen lässt sich am Beispiel des Wassers lehrbuchgültig durchexerzieren. Insbesondere natürliche Monopole, externe Effekte und Eigenschaften öffentlicher Güter, aber auch Informationsasymmetrien lassen sich unmittelbar oder mittelbar auf Wasser übertragen. Diese besonderen Eigenschaften

legitimieren staatliche Eingriffe in den Wassermarkt – auch vor dem Hintergrund einer Sozialen Marktwirtschaft, in der die Aufgabe des Staates zuvörderst die Sicherung eines regelgeleiteten Wettbewerbs und damit die Setzung eines klaren Ordnungsrahmens ist. Offen bleibt jedoch zunächst die Frage, wie weit diese staatlichen Eingriffe gehen sollten. Ist ein staatlicher Versorger als ordnungspolitische *Ultima Ratio* nötig oder genügt die staatliche Regulierung privater Wettbewerber?

### **Der Fall Buenos Aires**

Die Debatte um die Wasserversorgung mündete in Lateinamerika in eine Reihe augenscheinlich attraktiver Privatisierungsvorhaben. Diese lassen sich vor allem als Reaktion auf die

unzulänglichen Ergebnisse staatlicher Wasserpoltik betrachten. Argentinien hatte, schon bevor es als Krisenland ab Beginn der Rezession von 1998 in aller Munde war, erhebliche Probleme mit der Wasserversorgung, etwa in Buenos Aires. Fast die Hälfte der Einwohner verfügte über keinen stabilen Zugang zu Trinkwasser. Um die Abwasserentsorgung war es noch schlechter bestellt. Aufgeschobene Ersatzinvestitionen hatten das Wassernetz nach und nach stark verfallen lassen und die Versorgungssicherheit enorm reduziert.<sup>6</sup> Die Reaktion war das typische Privatisierungsszenario: Ein privater Investor übernimmt den maroden Sektor im Rahmen einer langfristigen Konzession. Er konsolidiert die Infrastruktur unter einem marktwirtschaftlichen Druck, ohne den der staatliche Vorgänger zur Lieferung der erforderlichen Leistungen nicht in der Lage war. Da er nur durch ein flächendeckendes Netz, welches jeden zahlungsbereiten Abnehmer erreicht, Umsätze erwirtschaften kann, wird die Situation aller verbessert – schon deshalb, weil ein zuverlässiger kostenpflichtiger Anschluss für etliche Einwohner der bedienten Stadt nützlicher ist als gar kein Anschluss.

Die Privatisierung der Wasserversorgung in Buenos Aires scheiterte jedoch an unzulänglichen Rahmenbedingungen. Die eigens für die Konzessionsvergabe an das französisch dominierte Konsortium *Agua Argentinas* (ASAA) eingerichtete Regulierungsbehörde ETOSS traf im Rückblick fatale Fehlentscheidungen beim Versuch, durch die Wirtschaftskrise des Landes zu manövrieren. So versäumte man eine Anpassung der Verrechnungspreise an die an Wert verlierende Landeswährung. Die lückenhafte und bereits gescheiterte Preisregulierung wurde unverändert fortgeführt.

*Governance*-Fehler gipfelten im vorzeitigen Entzug der auf 30 Jahre ausgelegten Konzession nach nur 13 Jahren.<sup>7</sup> Was war passiert? Bei der Vergabe der Konzession wurde der Zuschlag dem Bieter erteilt, der den niedrigsten Wasserpreis zu bieten bereit war. Als Ergebnis ging der Zuschlag mit einem um durchschnittlich 26,9 Prozent niedrigeren Verbraucherpreis einher. Wenngleich eine solche Auktionsgestaltung

dazu in der Lage sein mag, unmittelbar nach der Konzessionserteilung den sozialen Frieden zu sichern, sind in ihr unvermeidbare Probleme bereits angelegt. Schließlich können hohe Investitionsanforderungen nur mit entsprechendem Kapital bestritten werden. Die Mittel für Ersatzinvestitionen und Netzausbau nach einer Preissenkung zu generieren, ist denkbar schwierig. Dementsprechend war die Laufzeit der Konzession von mehreren Nachverhandlungen gekennzeichnet. Die Eskalation kam mit der Aufhebung der Dollarbindung, durch die sich die Finanzierungsbedingungen für ASAA aufgrund des in Dollar notierten Fremdkapitals drastisch verschlechterten und das Konsortium für seine internationalen Anteilseigner zum Zuschussgeschäft wurde.<sup>8</sup>

### **In Buenos Aires verhinderten institutionelle Hürden eine erfolgreiche Privatisierung.**

---

Obwohl die ASAA ein Vielfaches der Aufwendungen der staatlichen Vorgängergesellschaft investierte, reichte die Steigerung nicht aus, um die vertraglichen Ziele zu erfüllen. Das ungünstige Auktionsdesign und unglaubwürdige Bedingungen führten zu viel zu offensiven Geboten für den Einstieg in den Vertrag. Der niedrige Eingangstarif wurde per Vertrag eingefroren und durfte nur alle fünf Jahre an den Verbraucherpreisindex angepasst werden. Mangels Wasserzählern wurde von den Kunden eine Flatrate verlangt, die je nach Stadtteil deutlich variierte und keinerlei Anreize zur Versorgung prekärer Lagen bot. Fehlende Informationen bzgl. des individuellen Verbrauchs machten effizientes Monitoring so gut wie unmöglich. Die vertraglich geregelte Abwälzung aller Informationsrisiken auf den Betreiber, der aus der unzulänglichen Datengrundlage keine Ansprüche gegenüber dem Staat hätte formulieren dürfen, war angesichts der großen Verhandlungsmacht eines Wasserversorgers nicht glaubwürdig. Es ist damit bereits offensichtlich, dass in Buenos Aires der institutionelle Rahmen eine erfolgreiche Privatisierung verhinderte.<sup>9</sup>

## Disparitäten in Bolivien

Während Buenos Aires mit institutionellen Hürden zu kämpfen hatte, scheiterten private Projekte in Bolivien insbesondere an einem unqualifizierten Umgang mit sozialen Ausgangsbedingungen. Das durch seine Militärdiktaturen strapazierte Land wandte sich in den 1980er Jahren mit Kreditgesuchen an die Weltbank. Die mit den Krediten verbundenen Auflagen sahen unter anderem eine Privatisierung der Wasserversorgung vor, um die öffentlichen Haushalte zu entlasten. Entsprechend schrieb die bolivianische Regierung Konzessionsrechte aus. Als einziger Bieter trat in Cochabamba das Konsortium *Aguas del Tunari* auf, welches sich mehrheitlich in der Hand des US-Bauunternehmens Bechtel befand. Es bekam letztlich den Zuschlag für einen den Bedingungen des Konsortiums weitgehend entsprechenden 40-Jahresvertrag. Bei der Preissetzung wurde *Aguas del Tunari* neben dem Recht auf eine anfängliche Preiserhöhung die Möglichkeit auf eine weitere Erhöhung um 20 Prozent im Jahr 2002 eingeräumt. Die Tarife wurden im Rahmen eines Preisdiskriminierungsmodells in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen des jeweils versorgten Stadtteils und der abgenommenen Wassermenge bestimmt.<sup>10</sup>

Infolge der Auftragsvergabe an *Aguas del Tunari* kam es zu einer sukzessiven Eskalation der Ereignisse. Zwar hatte sich schon im Vorfeld der Privatisierung Widerstand geregt. Dieser begann aber erst mit einer Preiserhöhung im Januar 2000 außer Kontrolle zu geraten. Der Preis für Wasseranschlüsse wurde in Cochabamba um durchschnittlich 35 Prozent angehoben. Dadurch erfuhren etliche Haushalte, die ihre Rechnungen schon vorher kaum bewältigen konnten, einen empfindlichen Eingriff in ihr Budget. Die darauffolgenden Zahlungsausfälle von Haushalten gegenüber *Aguas del Tunari* wurden vom Unternehmen mit der Einstellung der Wasserversorgung quittiert, was unmittelbar zu heftigen Protesten führte. Beginnend mit leidtragenden Landwirten kamen nach der Wasserpreiserhöhung rasch wachsende Menschenmassen im Stadtzentrum zusammen,

um gegen die Preispolitik von *Aguas del Tunari*, gegen die Weltbank und gegen vermeintlich neoliberale Politik als Ganzes zu demonstrieren. Es kam zum Generalstreik und zum Eingreifen der Polizei, im Ergebnis mit über 100 Verletzten. Im April erklärte die Regierung nach erneuten Ausschreitungen den Ausnahmezustand. Die darauffolgenden Zusammenstöße unter Beteiligung des Militärs mit einem Todesopfer machten eine Einigung unter Beteiligung von *Aguas del Tunari* unmöglich. Es kam zur einseitigen Aufkündigung des Konzessionsvertrags durch die Regierung.

### In Bolivien scheiterten private Projekte am unangemessenen Umgang mit den sozialen Bedingungen vor Ort.

---

Die Kritik an der Durchführung der Privatisierung der Wasserversorgung in Cochabamba konzentrierte sich vor allem auf die Preiserhöhungen im Vorfeld der Proteste. Das private Konsortium als Alleinverantwortlichen für den Kontrollverlust in Cochabamba hinzustellen, greift jedoch zu kurz. Wenngleich die Verhandlungsposition der bolivianischen Regierung schwach gewesen sein mag, hatte sich das Konsortium mit der Unterzeichnung des Konzessionsvertrages umfangreichen Pflichten unterworfen. Unter anderem sollten vier neue Quellen erschlossen und das Netz erheblich erweitert werden. Auf Vermögen des überschuldeten Staatsbetriebes SEMAPA konnte *Aguas del Tunari* dabei nicht zurückgreifen. Die anstehenden Investitionen mussten gemeinsam mit den aufgeschobenen Sanierungsmaßnahmen aus den laufenden Einnahmen bestritten werden. Für die Leitung des internationalen Konsortiums schien die abrupte Preiserhöhung unumgänglich, war jedoch gemessen an den Tatsachen vor Ort für viele Haushalte und Betriebe ein Schlag ins Kontor. Die Entscheidung für eine Preiserhöhung war aus betriebswirtschaftlicher Sicht überfällig. Sinnvoll war sie allerdings nur, solange man sie isoliert



von den sozioökonomischen Bedingungen in Cochabamba betrachtete. Die Preiserhöhung war aufgrund der fehlenden Kaufkraft schlicht nicht durchsetzbar. Lapidare Reaktionen wie diejenige des damaligen Vorstandes Geoffrey Thorpe, der verlangte, man solle säumigen Kunden einfach das Wasser abstellen, waren für die Bevölkerung eine Bestätigung der befürchteten Kolonialherrenmentalität.<sup>11</sup>

Der Fall Bolivien bleibt vom Desaster in Cochabamba überschattet. Die Weltbank hat es in ihren Mitteilungen als klares Scheitern verbucht. Allerdings war Cochabamba nicht das einzige Wasserversorgungsprojekt, in das die Weltbank zur Jahrtausendwende in Bolivien einstieg, auch La Paz/El Alto und Santa Cruz de la Sierra bedurften seinerzeit einer Sanierung der Wasserversorgung. In der Region von La Paz und El Alto wurde das Wassernetz ebenfalls in private Hand übertragen. Hier konnte durch eine andere Umsetzungsstrategie allerdings ein Protest wie in Cochabamba vermieden werden. Der Bieter, der den größten Umfang des Netzausbaus garantierte, bekam den Zuschlag, und nötige Preiserhöhungen wurden durch die staatliche Gesellschaft umgesetzt, noch bevor der Privatanbieter den Betrieb übernahm. Zudem wurden einige Gebiete im Gegensatz zum Vorgehen in Cochabamba preislich entlastet, wobei die Preise im Durchschnitt ebenfalls um 35 Prozent erhöht wurden.<sup>12</sup> In Santa Cruz de la Sierra wiederum bestand zum Zeitpunkt der Eingriffe bereits eine genossenschaftlich organisierte Wasserversorgung. Generalbevollmächtigte ernannten hier den Vorstand, der durch das Vetorecht des Aufsichtsrates notfalls abbestellt werden konnte. Durch den Erfolg der Genossenschaft bei der Bekämpfung von Korruption und der Herstellung von Transparenz bei der Mittelverwendung sah die Weltbank hier von einer Veränderung der Gesellschaftsform als Kreditaufgabe ab. Die Genossenschaft von Santa Cruz bewältigte die von der Weltbank gesetzten Ziele mit deren Kreditmitteln vollumfänglich

innerhalb der geplanten Fristen. Sie ist auch der einzige Betreiber innerhalb der drei Gemeinden, der bis heute seine Tätigkeit fortführt.<sup>13</sup>

### **Lehren aus Bolivien**

Insgesamt bleibt Bolivien bei der Wasserversorgung weiterhin hinter dem durchschnittlichen Versorgungsniveau in der Region zurück (vgl. Abb. 1).

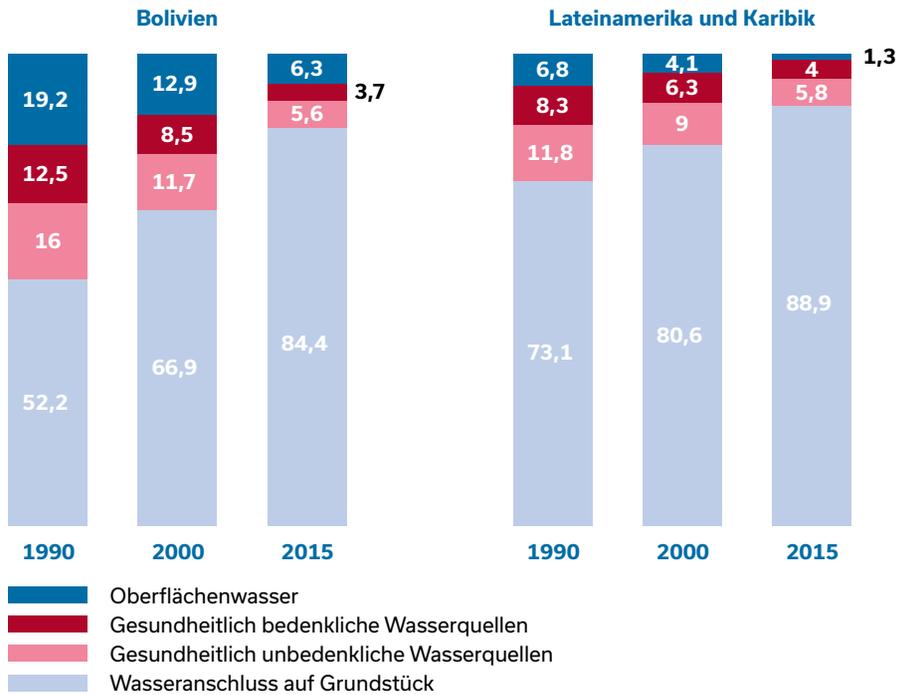
Die Erfolge der Genossenschaft in Santa Cruz machen zwar Hoffnung auf mögliche Lösungen, jedoch wäre es ein naiver Fehler zu glauben, dass deshalb die gesamte Wasserversorgung in Lateinamerika durch das Allheilmittel kleiner, genossenschaftlich organisierter Stadtwerke auf Kurs gebracht werden könne. Das System in Santa Cruz funktioniert vor allem deshalb, weil es über wirksame Kontrollmechanismen verfügt. Der Erfolg der Weltbank-Investitionen in den 2000ern wurde insbesondere auf die Tatsache zurückgeführt, dass die Genossenschaft sich praktisch jeglicher Form von Korruption nachhaltig habe entledigen können. Eines der größten Investitionshemmnisse war damit beseitigt. Ganz gleich ob nun private oder staatliche Gesellschaften für eine Netzinfrastruktur verantwortlich sind, durch intransparente Strukturen ermöglichte Korruption bremst beide Organisationsformen gleichermaßen aus. Finanzmittel werden der Wasserversorgung entzogen und versickern in den Kassen käuflicher Funktionäre.

### **Erfolgreiche Privatisierung in Chile**

Ein Beispiel für eine gelungene Privatisierung unter den richtigen Rahmenbedingungen findet sich in Chile. Der Andenstaat zeichnet sich durch eine große Versorgungssicherheit und -qualität aus. Mit seinem fast vollständig privat organisierten Wassersektor nimmt Chile eine globale Sonderstellung ein. Das Land zeigt, dass unter den richtigen Voraussetzungen eine private Wasserversorgung nicht nur möglich ist, sondern auch erfolgreich sein kann und ein öffentliches Engagement keine zwingende Folge aus den diversen Fehlschlägen bei Privatisierungsvorhaben ist.

← Knappe Reserven: Das dürregeplagte Bolivien ist auf eine effiziente Wasserversorgung besonders angewiesen. Quelle: © Monica Machicao, Reuters.

Abb. 1: Entwicklung der Wasserversorgung 1990 bis 2015 (in Prozent)



Quelle: WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply, Sanitation and Hygiene (WHO/UNICEF JMP), in: <https://washdata.org> [06.09.2017].

Bis Ende der 1970er Jahre war das chilenische Wasserversorgungssystem ein fragmentiertes System in den Händen kommunaler Betreiber. Die Versorgungsrate in städtischen Regionen lag bei rund 80 Prozent, die Abwasserentsorgungsrate nur bei etwa 50 Prozent. Bis 1988 konnten die Versorgungsraten auf 98 bzw. 82 Prozent erhöht werden. Wengleich der rechtliche Rahmen um die Wasserversorgung in Chile weiterhin Gegenstand teils heftiger Diskussionen ist, hat das Land im regionalen Vergleich eine hervorragende Bilanz vorgelegt. Zu einfach wäre es, diesen Erfolg allein mit der Effizienz privater Organisationen zu erklären, dies haben die vorangegangenen Fallbeispiele gezeigt. Viel eher stellt sich die Frage, warum eine private Organisation der Wasserversorgung in Chile so viel besser funktioniert als andernorts.<sup>14</sup> Hilfreich ist in diesem Zusammenhang ein Blick auf die *Worldwide Governance Indicators* der Weltbank. Chile belegt hier regelmäßig Platzierungen im Umfeld anderer OECD-Länder

mit deutlichem Vorsprung vor seinen regionalen Nachbarn und bewegt sich in der Regel im oberen Fünftel. So wird die regulatorische Qualität für das Berichtsjahr 2015 sogar höher eingestuft als diejenige in Belgien oder den Vereinigten Staaten von Amerika.<sup>15</sup> Diese Werte lassen erahnen, dass ein privater Betreiber in Chile auf ungleich bessere Rahmenbedingungen trifft und sein Versorgungsauftrag in weit geringerem Umfang durch institutionelle oder regulatorische Defizite behindert wird.

### Bestimmungsfaktoren effizienter Wasserpolitik

Entscheidend für eine funktionierende Wasserpolitik ist also weniger die Frage, ob ein privater oder staatlicher Versorger tätig wird, sondern vielmehr der institutionelle Rahmen, in dem private oder öffentliche Wasserversorgung stattfindet. Um den Versorgungsstand benachteiligter Regionen aufzuwerten, verlangt es damit

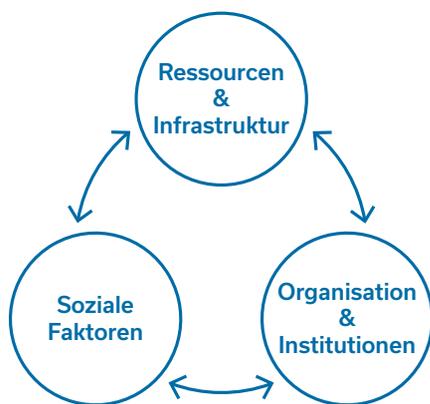
nach verlässlichen Kriterien nachhaltiger Versorgung und funktionsfähiger *governance*.

Jeder politische Rahmen ist dabei mit gegebenen Vorbedingungen konfrontiert. Auch eine Wasserversorgung wird nicht am wirtschaftspolitischen Reißbrett anhand theoretischer Prinzipien entworfen, sondern ist historisch gewachsen und stellt mithin das Ergebnis verschiedener Gegebenheiten dar. Darunter fallen lokale Gegebenheiten wie die verfügbare Menge natürlichen Süßwassers pro Einwohner und ihre zukünftige Entwicklung sowie der Reinheitsgrad der Ressourcen. Im weiteren Sinne betrifft dies Gegebenheiten der geschaffenen Infrastruktur wie das Alter und den Zustand der Wassernetze, die Tiefe und Anzahl verfügbarer Brunnen sowie mögliche Quellen von Verunreinigungen. Soziale Faktoren umfassen etwa den spezifischen Wasserkonsum pro Einwohner und die aktuelle Versorgungszufriedenheit sowie verfügbares Personal in der Wasserwirtschaft. Organisationale Faktoren sind schließlich etwa die ökonomische Leistungsfähigkeit möglicher Versorgungsträger, die Effizienz des Informationsflusses und die Regelung von Eigentumsrechten sowie die Institutionenqualität und der Grad an Korruption.<sup>16</sup> Eine Auflistung relevanter Faktoren lässt sich sehr weit fortführen, wird sich aber im

Rahmen der genannten Kategorien natürlicher Ressourcen, vorhandener Infrastruktur, sozialer und organisational-institutioneller Faktoren bewegen.

Im Fall der entzogenen Konzessionen in Bolivien hatten die Akteure mit etlichen Hindernissen aus den genannten Bereichen zu kämpfen. Vor allem der soziale Widerstand führte zu einer immensen Komplexität der Regulierungsaufgabe. Freiheit von sozialem und politischem Druck ist für den Regulierer entscheidend, wenn er als technischer Optimierer vorgehen möchte – ein Ansatz, der oftmals aber nicht praktikabel ist. Dazu ist gerade die Wasserversorgung angesichts der enormen Abhängigkeit der Betroffenen ein zu brisantes Betätigungsfeld für Regulierer. Hinzu kommt, dass in strukturschwachen Regionen oft ein sehr ungleich verteilter Informationsfluss herrscht. So können Maßnahmen in verschiedenen sozialen Milieus vollkommen unterschiedlich aufgefasst werden. Eine schlecht kommunizierte Preisanpassung kann den Fortgang einer Versorgungsstabilisierung nachhaltig unterminieren. Versorger und Regulierer müssen besonders umsichtig bei der Auswahl ihrer Gesprächspartner vorgehen, um alle beteiligten Gruppen sachgerecht zu informieren. Bei der Preissetzung von Dienstleistungen spielt neben der reinen Höhe auch die Zeitkomponente eine zentrale Rolle, denn wenngleich die Zeit zur Anpassung der Preisstruktur etwa in Cochabamba drängte, unterschätzte der Versorger die Wirkung eines großen Preisschrittes direkt nach Aufnahme seiner Tätigkeit vollkommen. Er unterstrich damit die Befürchtungen einer ausbeuterischen Nutzung der Vermarktungsrechte, die er über den Konzessionsvertrag von der Regierung erworben hatte.<sup>17</sup>

**Abb. 2: Faktoren effizienter Wasserpolitik**



Quelle: Eigene Darstellung.

### Schlussfolgerungen

Wie sind die Probleme in der Wasserpolitik anzugehen? In Lateinamerika haben die verschiedenen Länder, Regionen und Kommunen eine ganze Bandbreite von Maßnahmen entwickelt. Welche von ihnen im Einzelfall geeignet sind, hängt dabei natürlich von den Besonderheiten der Situation

ab. Es ist aber möglich, eine Reihe von *governance*-Standards festzulegen, ohne die eine stabile Verfassung der Wasserversorgung nicht denkbar ist.<sup>18</sup>

Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ausführungen lassen sich diverse Empfehlungen für nachhaltige Wasser-*governance* herleiten. Im Bereich der Ressourcenverfügbarkeit und Infrastruktur sollte geregelt werden, wem auf welchem Wege die Nutzungsrechte für Wasservorkommen zugeteilt werden, wie weit die Privatautonomie reicht und welche Bereiche Gegenstand von Regulierung sind. Der Regulierer selbst sollte von den übrigen Akteuren unabhängig und abgrenzbar sein. Er muss mit den nötigen Kompetenzen ausgestattet sein, um Entscheidungen treffen zu können. Die Aufteilung von Zuständigen der Gebietskörperschaften sollte idealerweise subsidiarisch geregelt sein, um insbesondere die soziale Ausgangslage bestmöglich berücksichtigen zu können.

Für die Akteure muss darüber hinaus klar geregelt sein, wer die Zahllast für Investitionen trägt, für welchen Zeitraum Versorgungsvereinbarungen gelten sowie ob und wie die Preissetzung reglementiert wird. Im Wesentlichen muss es hier klar geregelte Eigentumsrechte geben, die in Konfliktsituationen gegebenenfalls an den Staat zu übertragen sind. Entscheidend ist eine möglichst ausführliche Formulierung der Szenarien im Vorfeld sämtlicher Investitionsvorhaben.

Bezüglich Institutionendesign und -qualität sollte ein größtmögliches Maß an Transparenz erzeugt und Korruption vorgebeugt werden. Für den Konfliktfall ist ein Katalog von vorab klar definierten Prozessen zur Beilegung von Interessenkonflikten äußerst hilfreich. Eine erfolgreiche Beilegung dieser Konflikte hängt dabei maßgeblich von der Neutralität der Schlichtungsstellen ab.

Die Erarbeitung der Richtlinien stabiler Wasserversorgung muss mit den beteiligten Partnern gemeinsam erbracht werden. Koordinationsdefizite – etwa zwischen nationaler, regionaler und kommunaler Ebene – sind oft auf eine unklare Verteilung der Kompetenzen zwischen den Akteuren zurückzuführen. Hier kann auf verschiedene Arten entgegengewirkt werden.

Multisektorale Konferenzen zwischen nationaler und sub-nationaler Ebene oder privatem und öffentlichem Sektor, zwischenbehördliche Koordinationsgruppen oder die Zusammenlegung von Bereichen können Abhilfe schaffen. Gerade das Instrument multisektoraler Konferenzen ist ein beliebtes Mittel. Mehr als die Hälfte der von der OECD befragten Länder Lateinamerikas bedienen sich dieses Instruments zur Erarbeitung der notwendigen Ausgangsbedingungen und zur Koordination ihrer Maßnahmen. Es ist damit die am häufigsten eingesetzte Maßnahme.<sup>19</sup> Innerhalb der zuvor genannten Bestimmungsfaktoren können dann Ziele ausgemacht werden, auf die sich die beteiligten Akteure im Bereich Wasserversorgung und Abwasserentsorgung einigen müssen, um – unabhängig von der Form der Trägerschaft – eine stabile Versorgung garantieren zu können. Erst wenn ein Konsens gefunden ist, kann sinnvollerweise die ordnungspolitische Entscheidung zwischen privater und öffentlicher Trägerschaft neu ausgehandelt werden. Das Ergebnis dieser Entscheidung ist dann eine Frage wirtschaftspolitischer Prämissen und regionaler Besonderheiten, die sowohl nach einem privaten Engagement als auch nach einer unternehmerischen Tätigkeit des Staates verlangen können. Priorität muss jedoch die Entwicklung tragfähiger *governance*-Richtlinien haben.

---

**Gunter Rieck Moncayo** ist Leiter des Regionalprogramms Soziale Ordnungspolitik in Lateinamerika (SOPLA) der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Santiago de Chile.

**Maximilian Wichert** ist Junior-Projektmanager bei greybee in Frankfurt am Main. Von Mai bis Juli 2017 war er für das Regionalprogramm SOPLA in Santiago de Chile tätig.

- 1 Vgl. Weltbank 2012: Latin America: Bridging the gap in water access, 30.08.2012, in: <http://bit.ly/2w5BK3r> [08.08.2017].
- 2 Vgl. Bitar, Sergio 2017: El agua, máxima prioridad para el futuro de Latinoamérica, We Are Water Foundation, 12.05.2017, in: <http://bit.ly/2eE86Mp> [08.08.2017].
- 3 Vgl. VN Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) 2017: Network for Cooperation in Integrated Water Resource Management for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean, Circular No. 45, in: <http://bit.ly/2gLBc0V> [08.08.2017].
- 4 Vgl. Budds, Jessica / McGranahan, Gordon 2003: Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America, in: <http://bit.ly/2gLiruo> [08.08.2017].
- 5 Vgl. Kafsack, Hendrick 2013: Die Geschichte eines Missverständnisses, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.06.2013, in: <http://www.faz.net/-gqe-7afc4> [08.08.2017].
- 6 Vgl. Alcazar, Lorena et al. 2000: The Buenos Aires Water Concession, World Bank Policy Research Working Paper 2311, in: <http://bit.ly/2j2Z3cS> [08.08.2017].
- 7 Vgl. ebd.
- 8 Vgl. Azpiazu, Daniel / Castro, Jose Esteban 2012: Aguas Públicas: Buenos Aires in Muddled Waters, in: Pigeon, Martin et al. (Hrsg.): Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands, Amsterdam, S. 58-73.
- 9 Vgl. Alcazar et al., N. 6.
- 10 Vgl. Nickson, Andrew / Vargas, Claudia 2002: The Limitations of Water Regulation: The Failure of the Cochabamba Concession in Bolivia, in: Bulletin of Latin American Research 21, S. 99-120.
- 11 Vgl. Finnegan, William 2002: Leasing the Rain, The New Yorker, 08.04.2002, in: <http://bit.ly/2wELiWM> [08.08.2017].
- 12 Vgl. Poupeau, Franck 2014: From Private to Public: Challenges in La Paz and El Alto, Bolivia, in: Schneier-Madanes, Graciela (Hrsg.): Globalized Water: A Question of Governance, Paris, S. 225-240.
- 13 Vgl. Weltbank, Operations Evaluation Department 2002: Bolivia Water Management – A Tale of Three Crises, Précis 222, in: <http://bit.ly/2hFIR5A> [08.08.2017].
- 14 Vgl. Superintendencia de Servicios Sanitarios 2017: Información del sector, in: <http://bit.ly/2j2nmYL> [08.08.2017].
- 15 Vgl. Weltbank 2017: Worldwide Governance Indicators, in: <http://bit.ly/2eJKry4> [07.08.2017].
- 16 Vgl. Iribarnegaray, Martín Alejandro et al. 2012: A comprehensive index to assess the sustainability of water and sanitation management systems, in: Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development 2:3, S. 205-222.
- 17 Vgl. Nickson / Vargas, N. 10.
- 18 Vgl. Jouravlev, Andrej / Solanes, Miguel 2006: Water governance for development and sustainability, in: CEPAL – SERIE Recursos naturales e infraestructura 111, Santiago de Chile.
- 19 Vgl. Akhmouch, Aziza 2012: Water Governance in Latin America and the Caribbean – A multi-level approach, OECD Regional Development Working Papers 2012/04, in: <http://bit.ly/2gLLwWp> [08.08.2017].