

Requiem für einen Wassertraum

Europas Versorgungskonzerne waren nicht in der Lage, Asiens Wasserkrise aus der Welt zu schaffen

Im Oktober 2006 verkündete Harry Roels, Vorstandschef des Essener RWE-Konzerns, das endgültige Aus für die Wasserträume seines ambitionierten Amtsvorgängers Dietmar Kuhnt.

Peter Schnabel

Für Zwölf Milliarden Euro ging der britische Wasserversorger Thames Water mitsamt seinen zahlreichen Tochterunternehmen in aller Welt in den Besitz des australischen Konsortiums Kemble Water Limited über.

Damit endete für RWE, was erst sechs Jahre zuvor mit dem Erwerb von Thames Water so hoffnungsvoll begonnen hatte: Der Umbau des traditionsreichen Unternehmens aus dem Ruhrgebiet in einen weltweit operierenden Rundum-Versorgungskonzern, der von Kanada bis Neuseeland Strom, Gas und Trinkwasser für zufriedene Kunden liefern sollte. Thames Water brachte damals seine zahlreichen Projekte auf fünf Kontinenten in die Ehe mit ein, und für einige Jahre war RWE damit als Mutterkonzern in mehreren Metropolen Ost- und Südasiens nicht nur Zulieferer und Dienstleister, sondern auch Betreiber der dortigen Wasserwerke. RWE war in Shanghai präsent, versorgte die Hälfte der indonesischen Hauptstadt Jakarta mit Trinkwasser und war in Thailand und Malaysia an mehreren großen Wasserwerken beteiligt. Doch für RWE wie auch für die anderen europäischen Großversorger, die sich in Südostasien ideale Investitionsbedingungen im Wassergeschäft und »sprudelnde Gewinne« versprochen hatten, trat bald Ernüchterung ein.

Heute, 15 Jahre nach dem Beginn der Privatisierungswelle, kann man besten Gewissens sagen, dass die Übertragung kommunaler Wasserwerke an multinationale Versorgungskonzerne ein Irrweg war, und Südostasien liefert anschauliche Beispiele dafür. Das »Water Privatization Fiasco«, wie NGO-Vertreter es formulierten, wurde zum Dämpfer für jene Privatisierungsideologen, die zu Beginn der neunziger Jahre die Botschaft von der heilenden Kraft privaten Unternehmertums für alle Probleme des öffentlichen

Sektors verkündet hatten. Unter dem Paradigma »Privat ist besser« hatten die Architekten der Weltwirtschaft – IWF, Weltbank und Co. – im Jahre 1992 auf der »Internationalen Konferenz für Wasser und Umwelt« in Dublin auch Wasser als Wirtschaftsgut definiert und eine Privatisierungsstrategie entworfen, die 1993 mit dem Politikpapier der Weltbank zum Management von Wasserressourcen Formen annahm.

In der Tat war und ist der Bedarf an innovativen Lösungen gerade in Asien enorm, speziell im Umweltbereich. Die Krise der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in den Millionenstädten des Kontinents spitzte sich Anfang der neunziger Jahre gefährlich zu. Die Megacities mit mehreren Millionen Einwohnern litten (und leiden) angesichts rapiden Wachstums an schwindenden Wasserressourcen und völlig unzureichenden Leitungsnetzen. In Jakarta hatten Mitte der neunziger Jahre weniger als die Hälfte aller Haushalte Zugang zu sauberem Leitungswasser, etwa 70 Prozent deckten ihren Bedarf umweltschädigend mit Grundwasser. In Manila gab es praktisch keine städtische Abwasserentsorgung. Und im von Dürren und Hochwasser gleichermaßen geplagten Bangkok waren den Grundwasserressourcen bereits irreparable Schäden zugefügt worden. Aber die Megastädte Asiens sind auch Schnittstellen der lokalen Ökonomie mit der Weltwirtschaft. In Ihnen findet die Masse des nationalen Wirtschaftswachstums statt, das von der drohenden Wasserkrise gefährdet wird, und in Ihnen befinden sich auch jene Segmente der Volkswirtschaften, die für die globalisierte Weltökonomie von Bedeutung sind. Das rief die Architekten der Weltwirtschaft auf den Plan, und sie erteilten – dem herrschenden Privatisierungsparadigma gemäß – der Privatwirtschaft die Chance, hier ihre Problemlösungskapazitäten unter Beweis zu stellen.

Dementsprechend waren die Wegbereiter der Privatisierung auch in Südostasien die großen Entwicklungsbanken, nationale wie internationale. Die Weltbank stellte von 1990 bis 2002 über 19 Milliarden

Der Autor studierte Politikwissenschaft in Münster und arbeitet für das Eine Welt Netz NRW.

US-Dollar an Krediten für wasserbezogene Projekte in aller Welt bereit, allein 2003 waren es drei Milliarden US-Dollar. Die Asiatische Entwicklungsbank ADB investierte von 1966 bis 2003 über 16 Milliarden US-Dollar in diesem Bereich. Die beiden Banken griffen dazu direkt in die Infrastrukturpolitik der Länder Südostasiens ein.

Drei von vier aktiven Multis waren Europäer

Dabei profilierte sich einerseits Japan, das starken Einfluss auf die ADB hat und gerade bei der Entwicklung von Privatisierungsstrategien für Indonesien und Thailand eine gewichtige Rolle spielte. Aber auch die EU beteiligte sich am Lobbying – unauffällig. Wenig bekannt ist, dass sie 14 der 62 Geberstaaten der ADB stellt. Im April 2002 wurde nur mittels Indiskretionen öffentlich, dass bei der EU-Kommission eine Reihe von offiziellen Aufforderungen an südostasiatische Staaten in Vorbereitung waren, ihre Versorgungsdienstleitungen für auswärtige Konzerne zu öffnen. Dass speziell Konzerne aus »Kerneuropa« profitieren würden, mag in Brüssel und Straßburg ermutigt haben, im Zuge der GATS-Verhandlungen auch die Forderung nach Liberalisierung von Dienstleistungen in der Versorgung mit öffentlichen Gütern wie Trinkwasser voranzutreiben. Wie europäisch geprägt die globale Privatisierungswelle war, kann man gerade an den Beteiligungen in Südostasien deutlich erkennen: Drei der vier aktivsten Multis waren Europäer. Hauptträger waren zwei große französische Versorgungskonzerne, Ondeo (SUEZ) und Veolia (Vivendi), dazu das deutsche Unternehmen RWE, und – als einziger Nichteuropäer – der US-Konzern Bechtel, der allerdings eng mit dem Briten United Utilities verbunden ist. Auch kleinere europäische Unternehmen wie Berlinwasser, Anglian Water und Biwater versuchten, sich ihren Anteil am asiatischen Wassergeschäft zu sichern.

Die eigentliche Privatisierungswelle begann für Südostasien 1997 in Folge der Asienkrise. Frische Kredite zur Bewältigung der Währungskrise – und zur Modernisierung der Wasserwirtschaft – wurden von ADB und besonders von der Weltbank stets nur unter der Vorbedingung gleichzeitig laufender marktwirtschaftlicher Reformen vergeben.

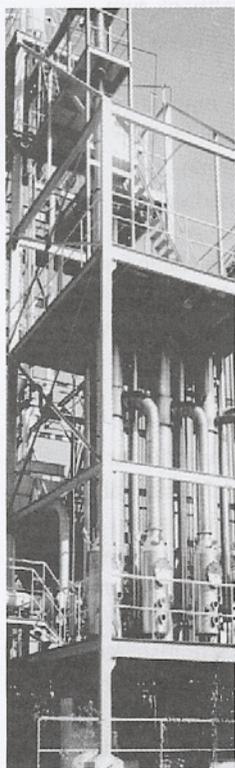
Das besonders betroffene **Thailand** ließ sich nun ganz auf eine marktorientierte Reformpolitik ein, die bereits ab 1990/91 mit Untersuchungen japanischer Entwicklungshilfeorganisationen und der ADB vorbereitet worden war. Sie führte 1997 zur Privatisierung der Wasserwerke in Hauptstadt und Provinzen in sieben regionale Versorgungsunternehmen in Form von Build-Operate-Transfer-Verträgen (BOTs) mit langer Laufzeit, meist mit Beteiligung von Konzernen aus Europa, Japan und Australien. Thailand ist für seine wachsende Mittelschicht dringend auf Verbesserun-

gen der urbanen Wasserversorgung angewiesen und hat sich daher gegenüber der Industrie zu festen Mindestabnahmemengen aus den privatisierten Werken und vielen anderen Vergünstigungen bereit erklärt, um die Konzerne ins Land zu holen.

In **Indonesien** hatte Ex-Diktator Suharto seine Hauptstadt Jakarta im Jahre 1995 noch persönlich unter den Bewerbern aus Europa, Thames Water und Ondeo (SUEZ), aufgeteilt, wobei er fürsorglich darauf achtete, dass seine im Hauptstadtbusiness aktiven Verwandten und Freunde an der Reorganisation des städtischen Wasserversorgers PAM JAYA beteiligt wurden. Zwar sprudelten daraufhin 1,5 Milliarden US-Dollar Kredite von der Weltbank, doch der Einstieg ins indonesische Wassergeschäft lief für die Europäer alles andere als reibungslos. Die Übergabe der Wasserversorgung Jakartas fand im Februar 1998 statt, inmitten jener schweren Krise, die im Mai zum Sturz Suhartos führte. Zunächst verschmähten auswärtige Manager der beiden Multis die Geschäftsräume des städtischen Versorgers und mieteten sich in teuerste Immobilien in der City ein – die sie gleich darauf fluchtartig verließen, um sich vor den Unruhen nach Singapur in Sicherheit zu bringen. Einheimische Mitarbeiter verhinderten während der Krise den Zusammenbruch der städtischen Wasserversorgung und entmachteten auch die Vertreter der Suharto-Cliquen in der Wasserbehörde. Die Manager von Thames Water und SUEZ aber sicherten sich sofort nach ihrer Rückkehr auf dem Rechtswege die Kontrolle über die Wasserwerke, was die Privatisierung besiegelte. Es folgte eine Entlassungswelle, von der nicht zuletzt gewerkschaftlich aktive Angestellte betroffen waren, und eine deutliche Beschneidung von Mitarbeiterrechten. In der Bilanz konnten die beiden Konzerne zwar gewisse Verbesserungen beim Ausbau des Leitungsnetzes und der Verringerung des Wasserverlustes verbuchen, doch die Versprechen von 1997 konnten nicht erfüllt werden. Dafür stiegen die Wasserpreise deutlich an.

Ähnlich lief es in den **Philippinen**. 1996 fand in der Inselrepublik mit Subic Freeport die erste Privatisierung eines kommunalen Wasserversorgers in Asien statt. Mit Metro Manila folgte 1997 die bislang größte Komplettprivatisierung weltweit, mit weit reichenden Konzessionsrechten, Krediten und Steuervergünstigungen. Den Westen der Stadt übernahm Ondeo (SUEZ), den Osten Bechtel/United Utilities. Partner waren zwei etablierte einheimische Familienkonzerne. Auch hier konnten trotz massiver Erhöhungen der Wassertarife die versprochenen Verbesserungen bei Anschlussraten etc. nicht eingehalten werden, die Slums blieben ohne Versorgung. Im Oktober 2003 brachte ein Skandal wegen Kolibakterien im Leitungswasser das Fass dann zum Überlaufen, und der Rückzug der Multis setzte ein.

Malaysia hingegen hatte sich bereits vor der Asienkrise auf die Privatisierung lokaler Wasserwerke



Wasseraufbereitungsanlage Foto: P. Schnabel

festgelegt, wurde von der Asienkrise aber nicht so schwer getroffen wie seine Nachbarn und damit auch nicht so stark von Auslandskapital abhängig. Der malaysische Staat ließ zwar ausländische Unternehmen ins Land, behielt sich aber Steuerungs- und Kontrollmechanismen (wie Preisauflagen) vor und sorgte für eine deutliche Beteiligung einheimischer Unternehmen am Geschäft. In einer Reihe von Fällen wurden ausländische Beteiligungen wegen mangelhafter Leistungen wieder gekündigt.

Im Frühjahr 2004 erschien eine Studie der ADB, in der 18 Metropolstädte auf dem asiatischen Kontinent hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der urbanen Wasserversorgung miteinander verglichen wurden. Im direkten Vergleich wurden die Mustermetropolen in Sachen Privatisierung, Jakarta und Manila, bei der Anschlussrate, der Zahl neuer Anschlüsse und der Wasserverlust-Quote deutlich von den noch öffentlich versorgten Städten Phnom Penh und Colombo geschlagen.

Privatisierung ist kein Allheilmittel

Nachdem bereits klar geworden war, dass Privatisierung kein Allheilmittel ist, war nun zusätzlich der Beweis erbracht, dass staatliche Versorgungsbetriebe auch in armen Ländern Asiens effizient arbeiten können. Ähnliche Berichte über die Erfolge des malaysischen Regionalversorgers PBA im Bundesstaat Penang bestätigen diese Erfahrungen.

Inzwischen hatte der Rückzug der europäischen Multis aus dem asiatischen Wassergeschäft bereits begonnen. SUEZ/Ondeo begann 2004 mit der Aufgabe seiner Konzession im Westteil Manilas und trennte sich im Sommer 2006 auch von seinen Anteilen in Jakarta, die an PT Astratel Nusantara, eine einheimische Telekommunikationsfirma, und an die Citigroup-Bankengruppe gingen. Das inzwischen in australischem Besitz befindliche Thames Water wiederum scheint seinen Anteil an Aquatico aus Singapur verkaufen zu wollen.

Unter den Gründen für das Scheitern der europäischen Konzerne sollte zuerst der Mangel an Investitionskapital erwähnt werden. Die eigentlich nahe liegende Hoffnung, Privatunternehmen würden Eigenkapital in die Erneuerung der lokalen Wasserwerke einbringen, erwies sich als trügerisch. Jeder der Multis hatte um das Jahr 2000 einen gewaltigen Schuldenberg am Hals, Folge der Übernahmeschlachten der Jahre zuvor. Stattdessen mussten staatliche Organisationen oder Entwicklungsbanken einspringen, so

dass die Privatisierung staatlich finanziert wurde. Dann gab es Differenzen der Konzerne mit Kunden, Angestellten und der Politik vor Ort. In Jakarta wie in Manila fehlte den aus dem Westen stammenden Managern ausreichend Einfühlungsvermögen für die lokalen Gegebenheiten. Dann wurden die knappen Gewinnmargen durch Währungsschwankungen und unerwartete Probleme aufgezehrt. Der Versuch, auch diese Mehrkosten noch auf die Regierungen abzuwälzen und entsprechende Gewinngarantien zu verlangen, scheiterte am Widerstand der Öffentlichkeit. Zuletzt brachte die Privatisierung dort, wo Hilfe am nötigsten gewesen wäre, gar keinen Fortschritt: Auf dem Lande und in den Elendsvierteln. Wenn Maßnahmen für die Slums überhaupt ergriffen wurden, dann wurden sie auch schnell wieder eingestellt, da ihre Nicht-Rentabilität zu offensichtlich war. Die Slumbevölkerung wäre in keinem Fall imstande, für Wasser einen wirtschaftlichen Preis zu zahlen. Keines der Privatunternehmen fand für dieses Dilemma bislang eine wirksame Lösung.

Dennoch ist das Thema »Trinkwasserprivatisierung« nicht erledigt. Die Privatwirtschaft zieht sich nur auf ihre klassischen Rollen als Zulieferer und Dienstleister zurück. Die internationalen Entwicklungsbanken wiederum passen ihre Strategie der veränderten Situation an und entwickeln neue, »nachfrageorientierte«, eher partizipative Ansätze, die auch für ländliche Räume geeignet sein sollen. Die von verschiedenen NGOs gesammelten Ideen und Erfahrungen haben sich hierfür als sehr nützlich erwiesen. Große Konzessionen sind out, stattdessen wird kleinräumigen Modellen unter Beteiligung der Anwohner und Verbraucher der Vorzug gegeben. Doch inwieweit den Bedürfnissen der Ärmsten damit Rechnung getragen wird muss sich noch zeigen. Die Privatwirtschaft jedenfalls soll und wird an der kommunalen Wasserversorgung in den Ländern Südostasiens beteiligt bleiben, und sie wird auch weiterhin versuchen, mit dem knappen Gut Wasser Geschäfte zu machen, denn in Asien ist dafür nach wie vor Marktpotential vorhanden. Nur treten an die Stelle der Europäer nun asiatische Unternehmen, aus der VR China und Hongkong, Malaysia, Singapur und natürlich Japan, die sich von Juniorpartnern der westlichen Konzerne nun selber zu Global Players entwickeln.

