

Wasser aus privaten Händen : mehr Segen als Fluch

Autor(en): **Müller-Chorus, Gereon**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **87 (2007)**

Heft 11

PDF erstellt am: **18.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-167854>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Sauberes Wasser ist in den Drittweltländern rar. Verbessert sich die Situation, wenn die Wasserversorgung in private Hände gelegt wird? Fallstudien aus Afrika, Asien, Südamerika und Ozeanien zeigen: das Marktversagen ist weniger schwerwiegend als das Politikversagen.

(1) Wasser aus privaten Händen: mehr Segen als Fluch

Gereon Müller-Chorus

Der vorliegende Aufsatz basiert auf seiner Diplomarbeit mit dem Thema: «Privatwirtschaftliche Organisation der Trinkwasserversorgung, Fluch oder Segen?», die unter www.mueller-chorus.de zugänglich ist.

Für die entwickelten Staaten der sogenannten Ersten Welt ist es selbstverständlich, dass sauberes und zum Trinken geeignetes Leitungswasser in jedem Haus zur Verfügung steht. Dies gilt nicht für die meisten Städte der Schwellen- und Entwicklungsländer, in denen viele Millionen Menschen keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben. 1,1 Milliarden Menschen verfügen nicht über solches. Jährlich sterben daher rund 5 Millionen Menschen an durch unsauberes Wasser verursachten Krankheiten. In den Entwicklungsländern stehen 80 Prozent aller Krankheiten in einem direkten Zusammenhang mit Wassermangel oder Wasserverschmutzung. In den letzten zwei Jahrzehnten wurde versucht, diesem Problem zu begegnen, indem die Versorgung – im Gegensatz zur meist staatlich erbrachten Versorgung in der nördlichen Hemisphäre – privatisiert wurde.

Obwohl der globale Trinkwassermarkt für private Investoren zu einem interessanten Betätigungsfeld geworden ist, liegt der Anteil des

Wassers, das von privaten Unternehmen geliefert wird, weltweit bei nur fünf Prozent. Dennoch ist diese Entwicklung nicht unumstritten, und die Fronten zwischen den Lagern der Privatisierungsbefürworter und ihrer Gegner sind verhärtet. Diskussionen werden oft polemisch geführt und teilweise durch apodiktische Positionen oder dogmatisches Denken auf beiden Seiten unmöglich gemacht. In Anbetracht der katastrophalen Lage in vielen der betroffenen Länder wäre es zu wünschen, dass vor allem die Not der Menschen im Mittelpunkt stünde und alle Beteiligten ihre Ressourcen für die Erarbeitung und Umsetzung von Lösungen einsetzten.

Die Privatisierungsbefürworter erwarten allgemein eine grössere Wirtschaftlichkeit, höhere Effizienz, besseren Service und niedrigere Preise von privaten Wasserversorgungsunternehmen. Für die Befürworter ist ein Wasserversorgungsunternehmen ein Unternehmen wie jedes andere, das mit Wasser, einem Wirtschaftsgut wie jedem anderen, handelt.

Die Privatisierungsgegner hingegen erwarten, dass bei einer Privatisierung der Wasserversorgung die Preise steigen werden, sodass sich Arme das Wasser nicht mehr leisten können. Denn im Gegensatz zur Leistungserbringung durch die öffentliche Hand müssten Aktionäre oder Investoren bedient werden. Während Kommunen nur ihre Kosten decken müssten, müsse ein Unternehmen darüber hinaus auch noch Gewinne erwirtschaften. Ausserdem ersetze ein privates Monopol einfach ein staatliches. In beiden Fällen existiere daher keine Konkurrenz, die möglichen Gewinne allerdings gingen dem Staat verloren. Auch bei der Ausschreibung komme es nicht zu einer Konkurrenzsituation, da die daran teilnehmenden internationalen Konzerne ein Oligopol bildeten. Der Kernkritikpunkt ist jedoch, dass die Versorgung mit einem lebenswichtigen Gut Profitinteressen untergeordnet werde, mit negativen Folgen für die Daseinsfürsorge, für Gesundheit und Umwelt. Postuliert wird daher, dass Wasser ein Menschenrecht sei und als öffentliches Gut behandelt werden müsse.

Der Konflikt kann daher auf die Frage verdrückt werden, ob es sich bei der Wasserversorgung um ein «normales» Wirtschaftsgut oder um ein öffentliches Gut handelt. Neben diesem theoretisch-wirtschaftswissenschaftlichen Blick eröffnet sich ein weiterer aufgrund mehrerer Fallstudien über die Folgen der Privatisierung. Diese Studien stammen aus Afrika (Conakry in Gui-

nea), dem indischen Subkontinent (Neu-Delhi und Tiruppur), Südamerika (Buenos Aires) und Ozeanien (Manila). Sie können deutlich machen, wie sich die Privatisierung der Trinkwasserversorgung auf eine sichere Versorgung der betroffenen Bevölkerung ausgewirkt hat.

Bei der Privatisierung der Wasserversorgung sind zwei Haupteffekte zu beobachten. Der *erste* kann als Versorgungseffekt bezeichnet werden: in allen untersuchten Beispielen hat sich der Anteil der mit sauberem Leitungswasser versorgten Bevölkerung deutlich erhöht. So konnte in Guinea die Versorgung der Stadtbevölkerung zwischen 1989 und 2001 von 38 auf 70 Prozent gesteigert werden, in Buenos Aires wurden 30 Prozent mehr Haushalte angeschlossen, in Tiruppur eine Vollversorgung erreicht und in Neu-Delhi werden etwa drei Millionen Menschen zusätzlich mit Wasser versorgt.

Der *zweite* Effekt kann als Preiseffekt bezeichnet werden: in den meisten Fällen ist es spätestens auf mittlere oder lange Sicht zu einer nicht unerheblichen Preissteigerung des Leitungswassers gekommen. Diese Preissteigerungen hatten dabei vorwiegend zwei Ursachen. Zum einen wurde gleichzeitig mit der Privatisierung eine Subventionierung des Wassers aufgegeben (Conakry in Guinea, Neu-Delhi). Zum anderen haben Währungskrisen der nationalen Währungen zu einer überverhältnismässigen Teuerung der in Dollar eingegangenen Verbindlichkeiten der Versorgungsunternehmen geführt (Manila, Buenos Aires).

Solche Preiserhöhungen sind jedoch nicht spezifisch für private Unternehmen. Auch ein öffentlicher Anbieter sähe sich beim Wegfall staatlicher Subventionen der Notwendigkeit gegenüber, die Preise zu erhöhen. Ebenso hätte ein öffentlicher Versorger die finanziellen Mittel auf dem internationalen Kapitalmarkt akquirieren müssen, wenn er in seine Infrastruktur investiert hätte, um neue Kunden anzuschliessen. Schliesslich wären auch seine Verbindlichkeiten mit der Währungskrise unverhältnismässig hoch geworden und er hätte mit einer Preisanpassung reagieren müssen.

Die Subventionierung des Trinkwassers muss in Schwellen- und Entwicklungsländern generell kritisch untersucht werden. Subventionierung bedeutet, dass die Einnahmen aus dem Verkauf die Kosten nicht decken können. So stiegen die Wasserpreise in Conakry, Guinea, etwa von 15 US-Cent pro Kubikmeter im Jahre 1989 auf fast einen US-Dollar im Jahre 2000. Wird al-

lerdings bedacht, dass bisher nur eine Minderheit angeschlossen war und nun eine Mehrheit in den Genuss von Leitungswasser kommt, das wiederum bedeutend günstiger ist als das Wasser von mobilen Händlern, auf das die Menschen bisher angewiesen waren, ergibt sich ein anderes, auch für die Armen positiveres Bild. So konnten auch in Buenos Aires neu angeschlossene Bürger Wasser zehnmal günstiger beziehen als vorher bei mobilen Wasserhändlern.

Von Kritikern wird dennoch häufig angeführt, dass Wasser in diesen Ländern subventioniert werden müsse, damit es nicht zur zentralen Frage für das Überleben von Familien werde. Für Länder mit einer mangelhaften Abdeckung der Leitungswasserversorgung enthält dieses Argument jedoch einen grundsätzlichen Denkfehler. Subventionen sind Staatsausgaben, die über das allgemeine Steueraufkommen, wie etwa die Mehrwertsteuer, gedeckt werden müssen. Allgemeine Steuern zahlen alle Bürger, auch die Armen in Vierteln, die nicht ans Wassernetz angeschlossen sind. Von subventioniertem Trink-

Von subventioniertem Trinkwasser profitieren diejenigen, die einen Wasseranschluss besitzen. Dies ist in den Ländern der südlichen Hemisphäre in erster Linie die Mittel- und Oberschicht.

wasser profitieren hingegen nur diejenigen, die einen Wasseranschluss besitzen. Dies ist in den Ländern der südlichen Hemisphäre in erster Linie die Mittel- und Oberschicht. Perverserweise subventioniert so die Unterschicht die Wasserpreise der Mittel- und Oberschicht.

Auch das Profitstreben wird als Grund für die Teuerung des Wassers angeführt. Doch Profit ist die Triebfeder der freien Marktwirtschaft, und im Bereich der Wasserversorgung die Kraft, die den Unternehmer veranlasst, zu investieren und möglichst viele zahlende Kunden anzuschliessen und das Versorgungsnetz auszubauen. Als Beispiel für die Wasserpreisentwicklung sei Manila angeführt: 1997 lag der Kubikmeterpreis für Wasser bei 9 Pesos, angeschlossen waren 3 Millionen Personen. Damals mussten die 1,5 Millionen Menschen, die noch keinen Wasseranschluss hatten, auf mobile Wasserhändler zurückgreifen, die mindestens den zehnfachen (einige Quellen sprechen vom 30fachen) Preis, das heisst mindestens 90 Pesos pro Kubikmeter

verlangten. Wesentlich ist demnach die Frage, welcher Wasserpreis von der gesamten Bevölkerung (mit und ohne Leitungswasserversorgung) im Schnitt vor und nach der Privatisierung zu zahlen war. Nimmt man nun einen identischen Wasserkonsum beider Gruppen von etwa fünf Liter pro Person und Tag als Minimalversorgung an, ergibt sich für 1997 für die Gesamtbevölkerung von 4,5 Millionen ein Durchschnittswasserpreis von 36 Pesos pro Kubikmeter. Setzt man diesen Preis nun in Relation zu den 20,18 Pesos pro Kubikmeter, die im Jahre 2006 bei einer nahezu vollkommenen Netzabdeckung von allen gezahlt werden mussten, hat sich der Durchschnittswasserpreis nicht erhöht, sondern sogar auf zwei Drittel verringert. Und diese Zahlen sind nicht einmal inflationsbereinigt. Die Fallstudien zeigen, dass die Privatisierung einen positiven Versorgungseffekt hatte, der von einem negativen Preiseffekt begleitet wurde. Dieser negative Preiseffekt für einzelne Gruppen fällt allerdings, wird er auf die gesamte Gesellschaft bezogen, nicht mehr eindeutig aus.

Den Entwicklungsländern fehlt oftmals der Zugang zu modernen Technologien, um ihr meist schlechtes Rohwasser aufzubereiten.

Können diese empirischen Ergebnisse denn auch durch die Wirtschaftstheorie gestützt werden und kann daraus eine theoretische Grundlage für den Vorteil einer privaten Leitungswasserversorgung hergeleitet werden? Für die Beantwortung dieser Frage ist entscheidend, zu welcher Art von Gut Wasser gezählt wird: Privatisierungsbefürworter neigen dazu, im Wasser ein «normales» – also privates – Gut zu sehen, die Privatisierungsgegner hingegen ein öffentliches.

Diese Unterscheidung wird in den Wirtschaftswissenschaften nach den Kriterien Ausschliessbarkeit und Rivalität vorgenommen. Rivalisierend ist ein Gut, wenn die Verwendung des Gutes durch eine Person die Verwendbarkeit des Gutes für andere Personen verringert (etwa eine Portion Speiseeis: wenn diese von einer Person gegessen wurde, ist sie für andere nicht mehr nutzbar). Ausschliessbar ist ein Gut, wenn Personen von diesem Gut oder seiner Nutzung ausgeschlossen werden können (etwa eine Portion Eiskugel, die durch Eigentumsrechte geschützt ist). Sind beide Kriterien wie bei der Por-

tion Eis erfüllt, handelt es sich um ein privates Gut, sind beide nicht erfüllt, so handelt es sich um ein öffentliches Gut. Ein Beispiel für ein öffentliches Gut ist eine Feuersirene. Die Nutzung (das heisst die Warnung vor dem Feuer) durch eine Person mindert nicht die Wirkung für die übrige Bevölkerung. Eine Person, die sich zum Beispiel nicht an den Kosten der Feuersirenen beteiligt, kann dennoch nicht ausgeschlossen werden, da sie bei Feuer genauso gewarnt wird. Sowohl rein öffentliche als auch rein private Güter sind selten, und häufig handelt es sich um Mischformen. Hier soll nicht das Wasser selbst als Gut betrachtet werden – was auch schwerlich möglich wäre, da Wasser in zu vielen unterschiedlichen Formen vorliegt –, sondern die Art der Wasserversorgung.

Welche Art von Gut ist also die kostenpflichtige Wasserversorgung? Sie ist ausschliessbar, da der säumige Kunde ausgeschlossen werden kann. Innerhalb ihrer Kapazitätsgrenze ist die Versorgung aber nicht rivalisierend. Das heisst, ein zusätzlicher Nutzer des Leitungsnetzes behindert für gewöhnlich andere Nutzer nicht. Ein solches Gut wird in den Wirtschaftswissenschaften als Mautgut bezeichnet. Es handelt sich dabei um ein «unreines privates Gut». Somit ist sowohl die Einordnung als öffentliches Gut durch die Privatisierungsgegner, als auch diejenige als «normales privates Gut» durch die Befürworter unzureichend.

Ein Mautgut ist mit einem klassischen Problem konfrontiert. Ein weiterer Nutzer kann zu keinen oder nur minimalen Mehrkosten versorgt werden. Dies wiederum bedeutet sinkende Durchschnittskosten und damit eine Tendenz zu einem natürlichen Monopol. Der Monopolist wird versuchen, das Angebot zu verknapfen, um höhere Preise zu erzielen. Der Markt kann in solchen Fällen zu einem volkswirtschaftlich nichtoptimalen Ergebnis führen: der Unterversorgung. Diese Entwicklung von Mautgütern zu natürlichen Monopolen ist fast zwingend und gilt insbesondere für leitungsgebundene Versorgungsnetze wie eben die Wasserversorgung.

Darauf könnte der Staat auf dreierlei Weise reagieren. Die *erste* Möglichkeit wäre, gar nichts zu tun, mit dem Argument, dass sich das Marktversagen in der Regel weniger gravierend auswirke als das Politikversagen der durchschnittlichen Wirtschaftspolitiker. Die *zweite* naheliegende Möglichkeit wäre eine Regulierung durch den Staat, also die staatliche Übernahme von mikroökonomischen Entscheidungen oder die

unmittelbare staatliche Einflussnahme auf diese Entscheidungen. Die *dritte* Möglichkeit wäre die Versorgung über staatseigene Unternehmen oder solche im öffentlichen Eigentum. Dieser Ansatz geht davon aus, dass die volkswirtschaftlichen Verluste des staatlichen Monopols die des natürlichen Monopols unterschreiten.

Doch jede staatliche Reaktion auf das Marktversagen bei einem natürlichen Monopol birgt die Gefahr falscher Einmischung. Es gibt viele Gründe, die ein aus wirtschaftlicher Sicht nicht-optimales Verhalten des Staates im allgemeinen und in den Entwicklungsländern im besonderen erwarten lassen. So fehlt den staatlichen Versorgungsbetrieben generell der Anreiz des Profites, um effizient zu arbeiten. Zudem nutzen Politiker, Parteien und Verwaltung den Wasserversorgungssektor häufig für sachfremde Ziele, wie beispielsweise die Versorgung von Parteikollegen. Die Verwaltung seitens der öffentlichen Hand ist mit unnötig hohen Mitarbeiterzahlen und einem niedrigen Ausbildungsstand oft ineffizient. Auch ist eine allgemein geringere Zahlungsbereitschaft ihrer Kunden zu beobachten als bei privaten Unternehmen. Den Entwicklungsländern, deren schlechte Rohwasserqualität einen hohen technischen Aufwand erfordert, fehlt zudem oftmals der Zugang zu modernen Technologien der Wasseraufbereitung. Zusammenfassend heisst das, dass auch die Versorgung durch den Staat systemimmanente Probleme mit sich bringt. Wenn man bei einem natürlichen Monopol von Marktversagen spricht, kann hier von drohendem Politikversagen gesprochen werden.

Wiegt das Marktversagen des natürlichen Monopols oder das Politikversagen der staatlichen Intervention schwerer? In allen oben erwähnten Fallstudien war nach der Privatisierung die Versorgung durch das natürliche Monopol privater Prägung besser als bei einem staatlichen Monopol. Das natürliche Monopol lässt zwar weiterhin eine systemimmanente Unterversorgung erwarten, doch ist diese offensichtlich geringer als die Unterversorgung, die ein staatlich gestütztes System in den untersuchten Fällen mit sich gebracht hat. So besteht eine Wahl zwischen zwei Übeln, nämlich dem Marktversagen in Form der Unterversorgung und zu hoher Monopolpreise auf der einen und dem Politikversagen durch falsche Engriffe in den Markt, Ineffizienzen und Korruption auf der anderen Seite.

Entwicklungsländer zeichnen sich fast immer durch besonders schwache staatliche Strukturen aus. In diesem Fall ist es höchst wahrscheinlich,

dass das Politikversagen besonders schwerwiegend ausfällt. Dies unterstreichen auch die oben genannten Zahlen. Auch wenn damit nicht ausgeschlossen ist, dass es systemimmanent bei einer volkswirtschaftlich suboptimalen Unterversorgung bleibt, ist dieses Marktversagen offensichtlich weniger schwerwiegend als das Versagen der staatlichen Betreiber im Vorfeld. Je schwächer die Strukturen und die Kompetenzen des jeweiligen Staates und seiner Diener sind, desto wahrscheinlicher ist, dass das Politikversagen schwerer wiegt als das Marktversagen und dass damit eine privatwirtschaftliche Organisation der staatlichen überlegen ist. Es scheint für die schwachen Staaten der sich entwickelnden Welt damit klar von Vorteil, ihre Trinkwasserversorgung privaten Unternehmen anzuvertrauen.

Ob es eine Grenze gibt und wo sie gegebenenfalls verläuft, jenseits der ein starker, effizienter Staat weniger Politikversagen produziert als das natürliche Monopol Marktversagen, kann anhand der untersuchten Fälle nicht beantwortet werden. Diese Grenze zu eruieren,

Für die schwachen Staaten der sich entwickelnden Welt ist es vorteilhaft, ihre Trinkwasserversorgung privaten Unternehmen anzuvertrauen.

sollte Inhalt weiterführender, systematischer und empirischer Forschung sein. Sicher scheint mir jedoch, dass die apodiktischen Meinungen beider Seiten falsch sind und einer fruchtbaren Lösung der Not der betroffenen Menschen im Wege stehen. Es wäre wünschenswert, dass die Diskussion in Zukunft nicht mehr dogmatisch, sondern lösungsbezogen geführt würde.

GEREON MÜLLER-
CHORUS, geboren
1978, studierte
Rechtswissenschaften in
Bonn und legte in Basel
ein Master of Advanced
European Studies ab.