

Texte

dietz berlin



Wasserkolloquium (Hrsg.)

Wasser

Die Kommerzialisierung
eines öffentlichen Gutes

rls

41

Rosa-Luxemburg-Stiftung

Texte 41

Rosa-Luxemburg-Stiftung

WASSERKOLLOQUIUM (HRSG.)

WASSER

Die Kommerzialisierung eines öffentlichen Gutes

Karl Dietz Verlag Berlin

Die HerausgeberInnen:

Die HerausgeberInnen (Christina Deckwirth, Frank Hüscher, Matthias Naumann, Birke Otto, Tanja Pflug, Philipp Terhorst und Kim Weidenberg) sind eine Gruppe von NachwuchswissenschaftlerInnen unterschiedlicher Fachdisziplinen, die zu verschiedenen Aspekten des Wandels im Wassersektor arbeiten und promovieren. Die Gruppe entstand Ende 2005 im Rahmen der Jahrestagung des Netzwerks »Öffentliche Güter – Privatisierung – Regulation« der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Seit Anfang 2006 besteht ein monatliches »Wasserkolloquium«, auf dem Fortgang der eigenen Arbeiten sowie aktuelle Entwicklungen im Wassersektor und gemeinsame Projekte diskutiert werden.

Wasserkolloquium (Hrsg.):

Wasser. Die Kommerzialisierung eines öffentlichen Gutes

(Reihe: Texte / Rosa-Luxemburg-Stiftung; Bd. 41)

Berlin: Karl Dietz Verlag 2008

ISBN 978-3-320-02135-1

© Karl Dietz Verlag Berlin GmbH 2008

Satz: Elke Sadzinski

Umschlag: Heike Schmelter, unter Verwendung eines Fotos von Sabine Nuss

Druck und Verarbeitung: MediaService GmbH BärenDruck und Werbung

Printed in Germany

Inhalt

Einleitung

CHRISTINA DECKWIRTH, MATTHIAS NAUMANN Wasser im Wandel – Kommerzialisierung der Wasserwirtschaft	7
---	---

Theoretische Einblicke

BETTINA KÖHLER Wasserwirtschaft im Kontext der Debatten um öffentliche Güter und gesellschaftliche Naturverhältnisse	14
--	----

ERIK SWYNGEDOUW Wasser, Geld und Macht	27
---	----

Regionale Beispiele aus Deutschland

MATTHIAS NAUMANN Die Wasserwirtschaft unter den Bedingungen des demographischen Wandels: Privatisierungen und Kommerzialisierungen in schrumpfenden Regionen in Ostdeutschland	45
---	----

ROSS BEVERIDGE, FRANK HÜESKER Nicht-Öffentlichkeit als Prinzip: Die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe	58
--	----

BIRKE OTTO »Die Hamburger Wasserwerke sind Ausdruck des Bürgersinns« – Lokale Proteste in Zeiten sich wandelnder Staatlichkeit	75
--	----

TANJA PFLUG Gewerkschaftliche Strategien in kontroversen politischen Privatisierungsprozessen	88
---	----

Kommerzialisierung auf internationaler Ebene

CHRISTINA DECKWIRTH

Sonderfall oder Hoffnungsträger? Die Privatisierung der Wasserversorgung in der Europäischen Union im Kontext der wettbewerblichen Reorganisation der öffentlichen Infrastrukturdienstleistungen

102

KIM WEIDENBERG

Fortgeschrittene liberale Gouvernamentalität im Wassermanagement: Diskurse, Sichtbarkeiten und Techniken um Grundwasser als strategische Ressource

120

PHILIPP TERHORST

Soziale Kämpfe um öffentliche Trinkwasserversorgung in Lateinamerika. Gesellschaftliche Aneignung an den Beispielen Cochabamba und Uruguay

137

Die AutorInnen

152

Einleitung

Wasser im Wandel – Kommerzialisierung der Wasserwirtschaft

Das Thema »Wasser« ist bereits seit einiger Zeit Gegenstand intensiver politischer Debatten. Besonders kontrovers werden dabei Fragen der Privatisierung von öffentlichen Ver- und Entsorgungsunternehmen diskutiert. Daran knüpfte die internationale Konferenz der Rosa-Luxemburg-Stiftung zum Thema »Wasser: Die Kommerzialisierung eines öffentlichen Gutes« an, die im Oktober 2006 in Berlin stattfand.

Ganz bewusst wurde dabei der Begriff »Kommerzialisierung« im Titel verwendet, beschreibt er doch Veränderungen bei der Bereitstellung von Wasserdienstleistungen, die über die eigentlichen Prozesse der Privatisierung wie den Wandel der Rechtsformen und Beteiligungsverhältnisse hinausgehen. Unter Kommerzialisierung ist der Wandel der Unternehmenslogik hin zu einer Dominanz betriebswirtschaftlicher Effizienz zu verstehen. Die Erzielung von Profit wird dabei zum primären Unternehmensziel und durch Techniken wie detaillierte Kosten-Nutzen-Analyse, neue Rechnungslegungsstandards oder vergleichende Benchmarkverfahren abgesichert (vgl. Bakker 2003). Gemeinwohlorientierte Ziele wie etwa der soziale Ausgleich oder die ökologische Nachhaltigkeit werden dadurch tendenziell abgewertet.

Diesem Prozess geht in der Regel eine Privatisierung oder Liberalisierung voraus. Allerdings können auch kommunale Unternehmen eine Kommerzialisierung der Wasserver- und Abwasserentsorgung betreiben. Neben Investoren aus der internationalen Privatwirtschaft als treibende Kräfte bei der Umstrukturierung der Wasserwirtschaft, treten staatliche bzw. kommunale Einrichtungen auf, die sich in der Unternehmensführung aber immer stärker an privatwirtschaftlichen Unternehmen orientieren (Stichwort: unternehmerischer Staat bzw. »Konzern Stadt«). Die Kommerzialisierung ist somit eng mit Privatisierungsdynamiken verbunden, kann allerdings auch ohne direkte Privatisierungsprozesse erfolgen. Im Gegensatz zur Privatisierung oder Liberalisierung verlaufen Kommerzialisierungsprozesse eher schleichend und weniger spektakulär.

Die wettbewerbsorientierte Umstrukturierung des Wassersektors begann in den 1990er Jahren und ist als Teil eines ökonomischen und gesellschaftlichen Reorganisationsprozesses in der Folge der tiefgreifenden gesellschaftsstrukturellen Umbrüche seit den 1970er Jahren – Wirtschaftskrise, Globalisierung und Übergang zum Finanzmarktkapitalismus – zu begreifen. Nachdem in den 1990er Jahren und zu Beginn des Jahrtausends vor allem in Entwicklungsländern – allen voran in Lateinamerika – zunehmend aber auch in Europa, zahlreiche Wasserversorgungs-

unternehmen privatisiert wurden, gibt es mittlerweile erste Hinweise auf ein Abflauen der Privatisierungsdynamik. Indizien sind der abnehmende Wert der veräußerten Vermögensbestände sowie der Rückzug einiger großer europäischer Infrastrukturkonzerne wie RWE oder Nuon aus dem internationalen Wassergeschäft (vgl. Hall/Lobina 2006, 8).

Als Ursachen lassen sich wiederum mehrere Faktoren identifizieren: Zum einen konnten einige Unternehmen im privatisierten Wassermarkt nicht die Gewinne einfahren, die sie sich zu Beginn der Privatisierung des Wassersektors – einem neuen globalen Hoffungsmarkt – erwartet hatten (vgl. ebd.). Zum anderen führten – wiederum vor allem in den Ländern des globalen Südens, aber beispielsweise auch in England – Privatisierungsprozesse zu sozialen Krisen, aus denen sich Protestbewegungen entwickelten und teils tiefgreifende gesellschaftliche Auseinandersetzungen entstanden (vgl. Hall et al. 2005). Auch in diesem Band werden in einigen Beiträgen gescheiterte Privatisierungsprozesse wie etwa in Cochabamba (vgl. Terhorst in diesem Band), Hamburg (vgl. Otto in diesem Band) bzw. Dessau (vgl. Pflug in diesem Band) oder auch vorerst vereitelte Liberalisierungsinitiativen etwa auf der Ebene der EU (vgl. Deckwirth in diesem Band) dargestellt.

Gleichzeitig richtet sich der Blick der AutorInnen dieses Bandes auf Kontinuitäten bei der wettbewerbsorientierten Reorganisation des Wassersektors. In diesem Zusammenhang wird die anhaltende Kommerzialisierung der Wasserversorgung als zentraler Prozess des aktuellen Wandels der Wasserwirtschaft herausgearbeitet. Damit wird deutlich, dass zwar krisenhafte Tendenzen bei der Privatisierung, nicht aber bei der wettbewerbsorientierten Reorganisation des Wassersektors insgesamt beobachtet werden können. Vielmehr hat sich die wettbewerbsorientierte Restrukturierung des Wassersektors von der sichtbaren und direkten Form der Privatisierung auf die eher unsichtbare und indirekte Form der Kommerzialisierung verlagert.

Soziale Bewegungen, Gewerkschaften, Umweltverbände und andere gesellschaftliche Gruppen, die für eine öffentliche und gemeinwohlorientierte Wasserwirtschaft eintreten, konnten in den vergangenen Jahren durchaus zahlreiche Erfolge ihrer Mobilisierungsarbeit verbuchen – sowohl substantiell, indem sie zum Scheitern lokaler Privatisierungsinitiativen beitrugen, als auch diskursiv, indem der Begriff der Privatisierung mittlerweile in vielen Kreisen bis hin zur Weltbank (vgl. Weidenberg in diesem Band) seine positive Konnotation verloren hat. Dennoch stellen sich mit dem vorherrschenden Trend der Kommerzialisierung auch neue Herausforderungen. So fehlt den graduellen Kommerzialisierungsprozessen der zu skandalisierende Moment des Verkaufs eines kommunalen Unternehmens – häufig der zentrale Bezugspunkt für Politisierungsprozesse und die Formierung von Protestbewegungen. Zudem stellen lokale Entscheidungsträger die Kommerzialisierung eines kommunalen Unternehmens meist als einen »notwendigen Schritt« dar, um eine Privatisierung zu vermeiden. Eine Umstrukturierung – häufig als Modernisierung angepriesen – erscheint somit gegenüber dem Verkauf als das kleinere Übel. PrivatisierungsgegnerInnen sehen sich letztendlich damit kon-

frontiert, dass sie nur noch wählen können, ob ein privater Investor oder aber das öffentliche Unternehmen selbst zukünftig Gebührenerhöhungen, Personalabbau, Vernachlässigung von Investitionen etc. durchführen wird. An diesem Punkt setzt der vorliegende Sammelband ein.

Der Band thematisiert die Probleme und Konflikte, die sich aus den verschiedenen Formen, Auswirkungen sowie Akteurskonstellationen der Kommerzialisierung ergeben. Anhand verschiedener Beispiele wird dargestellt, wie die scheinbar alternativlose Kommerzialisierung von Wasser an Grenzen stößt und wie erfolgreiche Gegenstrategien zur Inwertsetzung von Wasser aussehen können. Die AutorInnen versuchen dabei, Schnittmengen zwischen Debatten zur Ökonomisierung, zur Rolle internationaler Organisationen, zum Wandel von Staatlichkeit und zu sozialen Kämpfen herzustellen. So wird deutlich, dass die Durchsetzung einer demokratischen, sozialen und ökologischen Wasserwirtschaft Widerstand nicht nur gegen Privatisierungs- und Liberalisierungsprojekt, sondern gegen jede Form einer Kommerzialisierung von Wasser umfassen muss.

Die Beiträge – mit Ausnahme des Beitrags von Erik Swyngedouw – wurden von NachwuchswissenschaftlerInnen verfasst, die aus unterschiedlichen Disziplinen sowie verschiedenen theoretischen und empirischen Perspektiven zum Thema »Wasser« arbeiten.

Im ersten Teil des Sammelbandes wird ein allgemeiner, theoretischer Überblick über die Problematik der Kommerzialisierung in der Wasserwirtschaft gegeben. Anschließend verdeutlichen empirische Beispiele aus dem In- und Ausland die konkreten und jeweils spezifischen Auswirkungen dieser allgemeinen Entwicklungen.

Der Beitrag von *Bettina Köhler* geht der neuen Aufmerksamkeit bzw. Re-Politisierung, die das Thema Wasser erfährt, nach, indem die Autorin den Wandel von Wassernutzungen und deren Wahrnehmungen untersucht. Anknüpfend an das Konzept der gesellschaftlichen Naturverhältnisse arbeitet sie die historische Kontinuität der Umkämpftheit von Wassernutzungen heraus. Postfordistische Naturverhältnisse im Wassersektor sind dabei von vielfältigen Privatisierungs- und Kommodifizierungsprojekten gekennzeichnet, an denen sich zum Teil sehr heftige Konflikte entzünden. Diese Konflikte sind von – diskursiv umkämpften – Dichotomien zwischen Staat vs. Markt, Ware vs. Menschenrecht bzw. privaten vs. Öffentlichen Gütern geprägt. Köhler plädiert für eine demokratische Gestaltung der hydro-sozialen Naturverhältnisse und für eine Kontrolle der gesellschaftlichen Institutionen der Wassernutzung.

Erik Swyngedouw zeichnet in einem historischen Rückblick nach, dass der mangelnde Zugang zur Wasserversorgung, wie er in vielen Teilen der Welt für ärmere Bevölkerungsteile Realität ist, nur in Ausnahmefällen auf die reine Verfügbarkeit oder absolute Knappheit von Wasser zurückgeht. Vielmehr handelt es sich vor allem um ein Problem von Zugang und gerechter Verteilung verfügbarer Ressourcen. Im Zentrum seines Artikels steht folglich die These, dass mangelnder

Zugang mit der Konstruktion der »knappen Ware Wasser« sowie gesellschaftlichen und machtvormittelten Konflikten zusammenhängt. Als zentrale Herausforderung für eine ökologische und demokratische Wasserversorgung identifiziert Swyngedouw schließlich die Aufgabe, Kämpfe um eine gerechtere Verteilung gesellschaftlicher Macht mit ökologischen Fragen zu verbinden.

Die besonderen Bedingungen schrumpfender Städte und Regionen in Ostdeutschland bei der Kommerzialisierung der Wasserver- und Abwasserentsorgung behandelt *Matthias Naumann*. So sind in den neuen Bundesländern Überkapazitäten in Infrastruktursystemen und die daraus resultierenden Probleme eine wesentliche Triebkraft für private Beteiligungen und neue Unternehmensmodelle in der Wasserwirtschaft. Demgegenüber sind zivilgesellschaftliche Akteure und alternative Ansätze, die sich dieser Entwicklung entgegenstellen könnten, in Ostdeutschland eher schwach ausgeprägt. Dennoch zeigt der Beitrag, dass Kommerzialisierung und Privatisierung keineswegs einen eindeutigen und unumkehrbaren Trend darstellen.

Frank Hüesker und *Ross Beveridge* beschäftigen sich in ihrem Beitrag mit einem der bekanntesten Fälle der Privatisierung von Wasserunternehmen: Am Beispiel der Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe zeichnen sie die politische Durchführung eines Privatisierungsprojektes nach und legen dabei einen besonderen Fokus auf die Rolle privater Berater in diesem Prozess. Die Privatisierung der Berliner Wasserbetriebe ist in hohem Maße von einer »Nichtöffentlichkeit« geprägt, um kritische Auseinandersetzungen und die Beteiligung legitimer Akteure zu verhindern. Gleichzeitig zeigen Hüesker und Beveridge, dass diese Nichtöffentlichkeit des Privatisierungsprozesses auch dessen Folgen kennzeichnet und somit einen Ansatzpunkt für politische Initiativen bietet, sich für eine Rekommunalisierung einzusetzen.

Ein Beispiel für erfolgreiche Mobilisierungen gegen Privatisierungspläne beschreibt *Birke Otto*. Der Hamburger Senat plante 2002, die städtische Wasserversorgung zu privatisieren. Dagegen formierte sich das Bündnis »Unser Wasser Hamburg«, ein Zusammenschluss verschiedener Organisationen und Einzelpersonen. Es gelang dem Bündnis, mehr als 140 000 Unterschriften gegen die Privatisierung zu sammeln und durch verschiedene Aktionen den Senat zur Rücknahme der Pläne zu bewegen. Am Fall Hamburg wird deutlich, welche Dynamik Mobilisierungen gegen Privatisierungen entwickeln können und wie sich darin die veränderte Rolle des Staates bzw. der Protest gegen diese artikulieren.

Tanja Pflug fragt in ihrem Beitrag nach den Strategien von Gewerkschaften bei der Privatisierung von öffentlichen Unternehmen in der Wasserwirtschaft. Anhand der Fallbeispiele Berlin, Dessau und Düsseldorf zeigt Pflug, wie unterschiedlich die Bedingungen für gewerkschaftliche Interventionen, aber auch die politische Ausrichtung gewerkschaftlicher Akteure bei Privatisierungen sind. Das Beispiel der Stadt Dessau, wo eine Privatisierung der Stadtwerke verhindert werden konnte, verdeutlicht, dass breite zivilgesellschaftliche Bündnisse ein Mittel sein können, um gewerkschaftliche Positionen durchzusetzen.

Christina Deckwirth analysiert die Rolle der EU bei der Privatisierung und Liberalisierung in den Sektoren der netzgebundenen Infrastruktur. Während die Reorganisationsprozesse in den Sektoren Telekommunikation, Post, Bahn und Energie wesentlich über europäische Liberalisierungsrichtlinien geprägt wurden, ist eine Initiative für eine ähnliche EU-Richtlinie für den Wassersektor vorerst gescheitert. Stattdessen treibt die EU die Umstrukturierung des europäischen Wassersektors nun in Form von »low-profile« Ansätzen, wie etwa verstärkte Anreize zur Kommerzialisierung oder der Ausdehnung des europäischen Wettbewerbsrechts, voran. Ob sich auch dieser Prozess politisieren lässt, hängt im Wesentlichen davon ab, ob sich neben den vielen regionalen und lokalen Protesten im Wassersektor privatisierungskritische Koalitionen auch auf nationaler und vor allem auf europäischer Ebene herausbilden.

Kim Weidenberg weist anhand einer Analyse der Diskurse innerhalb der globalen Wasserkonferenzen nach, dass sich eine Diskursverschiebung hin zu einem »market-led management« unter Bezugnahme auf eine sich verstärkende globale Wasserkrise ergeben hat. Am Beispiel der Erschließung des südamerikanischen Aquifers Guarani erläutert Weidenberg, dass rechtliche Lücken und institutionelle Schwachstellen Raum für die Schaffung neuer Strategien bieten, die private Investitionen und die Beteiligung internationaler Firmen bei der Erschließung der Quellen begünstigen. Der lokalen Bevölkerung wird dabei die Entscheidungsgewalt über die Verfügung der Wasserressourcen mit Verweis auf die ökologische Bedeutung entzogen.

Phillipp Terhorst zeigt anhand zweier Beispiele aus Lateinamerika, dass die Wasserversorgung einen politisch heftig umkämpften Gegenstand darstellt. Dabei reicht es nicht aus, wie der Fall der Stadt Cochabamba in Bolivien deutlich macht, sich nur auf die Verhinderung von Privatisierungen zu beschränken. Stattdessen ist es für soziale Bewegungen notwendig, tragfähige Alternativen einer demokratischen Wasserwirtschaft zu entwickeln. Das zweite Fallbeispiel – das erfolgreiche Plebiszit gegen die Privatisierung von Wasserunternehmen in Uruguay – veranschaulicht die Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung von Konzepten einer demokratischen Wasserwirtschaft. Terhorst zeigt in seinem Beitrag, dass die gesellschaftliche Aneignung der Wasserwirtschaft eine langfristige Mobilisierung und Vernetzung lokaler wie internationaler Akteure erfordert, die über punktuelle Kampagnen hinausgeht.

Die Beiträge des Sammelbandes beschäftigen sich mit sehr unterschiedlichen Kontexten und Aspekten der Kommerzialisierung der Wasserwirtschaft und vermitteln so einen Eindruck von der Vielschichtigkeit und auch der Widersprüchlichkeit der aktuellen Reorganisationsprozesse. Dennoch lassen sich – neben der zentralen These, dass Kommerzialisierungs- gegenüber Privatisierungsprozessen an Bedeutung gewinnen – auch einige weitere »rote Fäden« erkennen, die sich durch alle Beiträge ziehen.

Erstens zeigt sich in den Arbeiten die *lokale und historische Spezifik der Wasserver- und Abwasserentsorgung*, die sich auch auf die Entwicklungen ihrer Kom-

merzialisierung bzw. in der Entstehung von Protestbewegungen niederschlägt. Trotz der vielen Gemeinsamkeiten der Kommerzialisierungs- und Privatisierungsdynamiken hängt der Erfolg oder Misserfolg von Mobilisierungen für eine demokratische Wasserwirtschaft maßgeblich von der Fähigkeit ab, diese lokalen und historischen Spezifika – seien es die unterschiedlichen Bedingungen in Ost- oder Westdeutschland, auf dem Land oder der Stadt, in Industrie- oder Entwicklungsländern – zu berücksichtigen.

Zweitens wird deutlich, dass es einer *Entwicklung konkreter und funktionsfähiger Alternativen* zu privaten bzw. kommerzialiserten Ver- und Entsorgungslösungen bedarf. Es ist genauer zu bestimmen, was unter »öffentlicher bzw. kommunaler Wasserwirtschaft« zu verstehen ist, um welche politischen Ziele es einer demokratischen Wasserwirtschaft im Einzelnen geht und wie diese praktisch umgesetzt werden können. Dies ist vor allem deswegen notwendig, damit Protestbewegungen nicht auf der Ebene der Abwehrkämpfe, d. h. der Verhinderung von Privatisierungs- und Kommerzialisierungsprozessen stehen bleiben, sondern offensiv neue Formen der gemeinwohlorientierten Organisation der Wasserversorgung einfordern.

Drittens und letztlich wird die Notwendigkeit eines *interdisziplinären und transnationalen Forschungszugangs* zu Fragen der Wasserwirtschaft und deren gesellschaftlicher Aneignung ersichtlich. Die unterschiedlichen Zugänge der einzelnen Beiträge zeigen, dass es nicht »die« Perspektive auf Wasser und damit verbundene Konflikte gibt. Im Gegenteil, um die verschiedenen Dimensionen der Kommerzialisierung zu verstehen, ist es notwendig, dass Natur- und SozialwissenschaftlerInnen, Beschäftigte von Unternehmen, Aktivisten und VerbraucherInnen gemeinsam einen Austausch organisieren, der sowohl lokal verankert ist, als auch von Erfahrungen weltweit profitiert.

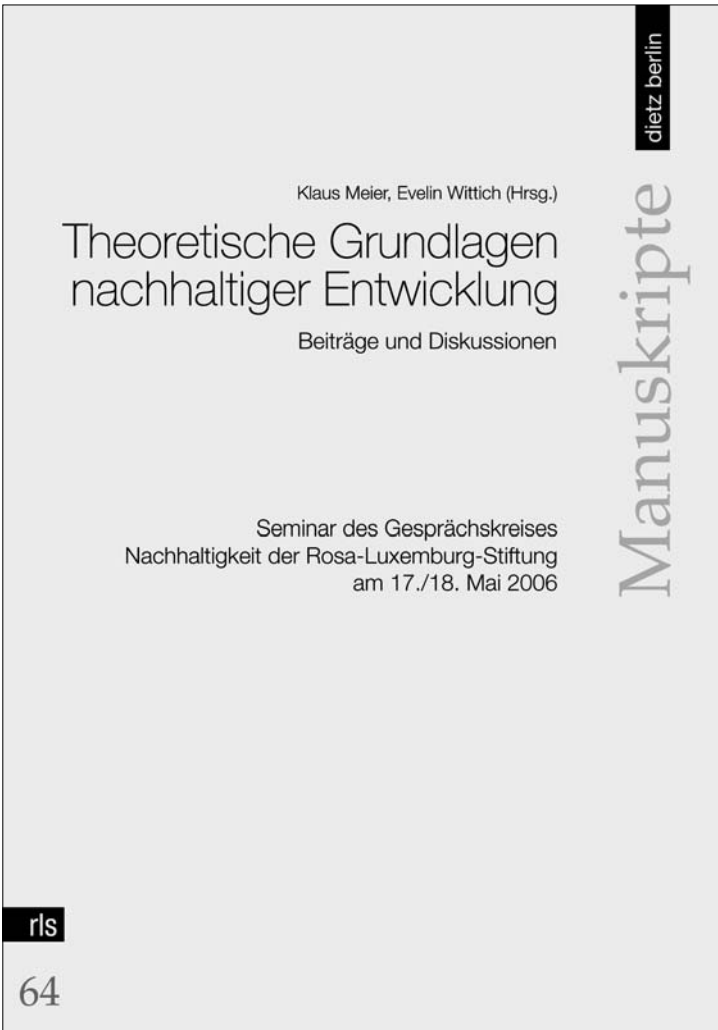
Der vorliegende Band stellt einen kleinen Schritt in Richtung dieser Vernetzung dar, indem sich die Herausgebergruppe aus NachwuchswissenschaftlerInnen mehrerer Disziplinen zusammensetzt, die sich mit unterschiedlichen Aspekten und Kontexten der Kommerzialisierung von Wasser beschäftigen. Die Gruppe entstand Ende 2005 im Rahmen der Jahrestagung des Netzwerks »Öffentliche Güter – Privatisierung – Regulation« der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Seit Anfang 2006 besteht ein unabhängiges monatliches »Wasserkolloquium«, auf dem der Fortgang der eigenen Arbeiten sowie aktuelle Entwicklungen im Wassersektor und gemeinsame Projekte diskutiert werden.

Der Rosa-Luxemburg-Stiftung gilt ein großes Dankeschön, da sie nicht nur diese Publikation ermöglicht, sondern die Arbeit der Gruppe bereits seit längerem unterstützt hat. Insbesondere ist es dem Engagement von Dr. Sabine Nuss zu verdanken, dass dieser Sammelband erscheinen konnte.

Christina Deckwirth und Matthias Naumann für die Herausgebergruppe

Literatur

- Bakker, Karen J. (2003): From public to private to...mutual? Restructuring water supply governance in England and Wales. In: Geoforum 34: 3, S. 559-574.
- Hall, David/Lobina, Emanuele/de la Motte, Robin (2005): Public resistance to privatisation in water and energy. In: Development in Practice 15: 3&4, S. 286-301.
- Hall, David/Lobina, Emanuele (2006): Water as a Public Service. PSIRU: Greenwich.



Theoretische Einblicke

Bettina Köhler

Wasserwirtschaft im Kontext der Debatten um öffentliche Güter und gesellschaftliche Naturverhältnisse

Wasser als tagespolitisches Thema interessierte in Mitteleuropa noch vor wenigen Jahren nur eine relativ kleine Gruppe von SpezialistInnen. Die großen Ver- und Entsorgungsprobleme galten als weitgehend gelöst und wurden hinter sorgfältig errichteten Kulissen geregelt. Mit vorzeigbarem Erfolg hatten IngenieurInnen und StädtebauerInnen im Verlauf des letzten Jahrhunderts daran gearbeitet, Wasser unsichtbar zu machen. Bäche wurden unterirdisch kanalisiert, Sümpfe entwässert, ganze Städte wendeten sich von den zuvor oftmals bedrohlichen Fließgewässern ab, Regenwasser wurde weitestgehend auf direktem Weg in die Kanalisation geleitet, Trinkwasserleitungen wurden in Gebäuden unter Putz gelegt, womit sich Wasserentnahme vor allem auf die Bedienung von Wasserhähnen fokussierte. Oder aber »Wasserwildnis« wurde innerhalb abgesteckter Grenzen inszeniert, etwa als Fontaine oder urbanes Feuchtbiotop. Mit der Disziplinierung der Wasserflüsse wurden die jeweils vor- und nachgelagerten komplexen Transportwege und Vermittlungsprozesse weitgehend unsichtbar gemacht und die konkreten Erscheinungsformen naturalisiert. Zugleich wurden die vielfältigen Funktionen von Wasser zunehmend eindeutig definiert: etwa als Trink-, Bewässerungs-, Bade-, Kühlwasser oder Transportmedium. Dieser Rationalisierungs- und Modernisierungsprozess basierte vorwiegend auf technischen Lösungen und auch die mit zunehmender industrieller und landwirtschaftlicher Nutzung einhergehenden Verschmutzungsprobleme von Oberflächengewässern wurde in den letzten Jahrzehnten weitgehend durch Maßnahmen des technischen Umweltschutzes eingedämmt. Zugleich wurde, spätestens nach dem Zweiten Weltkrieg, ein gigantischer Verallgemeinerungsprozess vollzogen, im Rahmen dessen Mindeststandards von Wasserzugang im Bezug auf Qualität und Quantität räumlich-sozial »allen« zugänglich gemacht wurden. Die Sache mit dem Wasser schien – in wohlhabenden Regionen gemäßigten Klimas wie der Bundesrepublik Deutschland – geregelt.

Seit einigen Jahren erscheint Wasser jedoch wieder – als dringliches globales Problem – auf der politischen Tagesordnung. Dies geschah zunächst mit Blick auf Länder des Südens, wo, wie immer wieder betont wird, geschätzte 1,5 Mrd. Menschen keinen gesicherten Zugang zu Trinkwasser haben. Die Problemwahrnehmung

weitete sich jedoch aus. Auf einer abstrakten Ebene wurde – im Hinblick auf seine zentrale Bedeutung für gesellschaftliche Nutzungen, den wachsenden Zugriff und die abnehmende Verfügbarkeit – der Stellenwert von Wasser als »Blaues Gold« des 21. Jahrhunderts (vgl. Shiva 2003, Barlow/Clarke 2003) betont, worum durchaus auch Kriege geführt werden könnten. Sehr konkrete Konflikte kristallisierten sich jedoch in den letzten Jahren zunehmend um die im Verlauf der 1990er Jahre dominant gewordene Lösungsstrategie Wasserprivatisierung. Im Zuge dieser Auseinandersetzungen wird Wasserprivatisierung nicht als Lösung, sondern als Ursache für soziale und ökologische Probleme thematisiert. Beispiele für extreme Formen von Privatisierung sowie die sich daran entflammenden teilweise sehr heftigen sozialen Konflikte befanden sich bis vor kurzem vorwiegend in großen Städten des Südens. Zu einem ikonischen Beispiel für die Mechanismen einer konsequenten Privatisierungsdekade, einen weitreichenden sozialen Mobilisierungsprozess sowie die anschließende Suche nach alternativen Lösungen wurden »die Wasserkämpfe« in der bolivianischen Stadt Cochabamba (vgl. auch Terhorst in diesem Band). Die Politisierung des Wassersektors im Süden hat aber auch den Blick für gleichartige Transformationsprozesse in Ländern des Nordens geschärft – und vielfach werden »die Geschichten hinter dem Wasserhahn« auch hier wieder neu aufgerollt.

Ziel dieses Beitrages ist es zum einen diesen »Geschichten« nachzugehen. Aufgezeigt werden sollen einige ihrer vielfältigen Dimensionen und Dynamiken. Thema sind also die komplexen materiellen, sozialen und symbolischen (Vermittlungs-)Prozesse die in den Wasserarmaturen von Haushalten, Unternehmen oder öffentlichen Plätzen zusammen- und auseinanderlaufen. Dabei wird deutlich, dass die Erzählungen je nach disziplinären und politischen Hintergründen durchaus variieren – zumeist zielen sie jedoch darauf, das »Wasser« zu erfassen und weniger die Vermittlungsprozesse, in die es eingebettet ist. Angeknüpft wird daher im Folgenden an das Konzept der gesellschaftlichen Naturverhältnisse, welches grundlegende Mechanismen im Verhältnis Natur-Gesellschaft in ihrer historischen Kontinuitäten zu erfassen sucht. Deutlich wird dabei, dass spezifische Formen der Wassernutzung und Vermittlungsprozesse in deren historisch-geographisch konkreten Situationen unterschiedliche Formen annehmen können. Anhand einer kurzen historischen Skizze der jüngsten Phasen urbaner Wasserversorgung werden Aspekte des sozioökonomischen, sozialen, politischen und technischen Wandels, in welchen konkrete Formen von Wassernutzung eingebettet waren, dargestellt. Besonderes Augenmerk wird dabei auf Merkmale der aktuellen Phase von Krisenausprägungen gelegt. Aufgezeigt werden kann daran, dass Konflikte um konkrete Formen und Bedingungen von Wassernutzung auch über Auseinandersetzungen um Konzepte und Problemdeutungen ausgetragen werden. Nachgegangen wird infolge der Spannweite einer Reihe von diskursiven Elementen der jüngsten Phase. Am Beispiel von Konzepten wie jenem der Öffentlichen Güter wird nachvollzogen, wie zugleich die Durchsetzung des Konzeptes selber als auch dessen Interpretation ein umkämpfter Prozess ist.

Konzeptionen und disziplinäre Zugänge

Die Tatsache, dass Wasser heute so breite Aufmerksamkeit erhält, hängt nicht allein mit den weltweit gravierenden Versorgungsproblemen zusammen, sondern auch damit, dass sich im Wassersektor – bereits immer und heute auf spezifische Weise – eine Vielzahl von Interessen artikulieren. Worauf sich der Begriff Wasser bezieht, scheint auf den ersten Blick eindeutig. Erst bei genauerer Spezifizierung wird deutlich, dass sich Wasserdebatten auf sehr unterschiedliche Gegenstände beziehen und mit durchaus verschiedenartigen Konzeptionen operieren. Dabei ist in der Regel weniger von Wasser als isoliertem Stoff die Rede, als von den Funktionen, die es erfüllt, und von den Kontexten, in denen es anzutreffen ist. Dies verweist auf zwei grundlegende Eigenschaften, die im Hinblick auf Wasser angeführt werden können.

Eine Besonderheit von Wasser ist, dass es, in seiner elementar stofflichen Form H_2O , »unersetzbar« an allen maßgeblichen biophysischen Prozessen auf dem Planeten beteiligt ist – von der molekularen bis zur atmosphärischen Ebene. Dies impliziert eine Vielfalt von mehr oder weniger sichtbaren Funktionen die Wasser erfüllt und infolge auch verschiedenartige direkte oder indirekte Nutzungsinteressen – die oftmals auch in Widerspruch zueinander stehen und konkrete Konfliktlösungsstrategien erfordern. Formen der Trinkwasserversorgung und -entsorgung sind in dieser Perspektive also nur ein besonders greifbares Moment einer Vielzahl von Prozessen und Funktionen, bei denen Wasser eine zentrale Rolle spielt. Damit einher gehen auf der einen Seite emphatischen Beschreibungen wie »Wasser ist Leben« und auf der anderen Seite unterschiedliche disziplinären Konzepte, die versuchen, diese physikalischen, chemischen, ökosystemaren, aber auch sozialen, ökonomischen oder kulturellen Prozesse zu erfassen.

Ein weiteres Merkmal illustriert die spezifische Materialität und damit auch Eigendynamik des Gegenstandes. Indem Wasser nicht als stationäre Masse, sondern als Flussgröße konzipiert wird, geraten diverse Flussbewegungen in den Blick – die schematisch mit den hydrologischen Grundvorgängen Niederschlag, Abfluss, Verdunstung beschrieben werden können (vgl. Baumgartner/Liebscher 1996). Vorstellungen dieser Prozesse manifestieren sich schließlich im Konzept des auf verschiedenen räumlichen Ebenen ablaufenden Wasserkreislaufes, in welchem Wasser transportiert und transformiert, jedoch niemals aufgebraucht wird. Wasser, welches an einer Stelle entnommen wird, wird also nicht unwiderruflich aufgebraucht, sondern temporär zwischengelagert, etwa in Tomaten, und dann – zumeist in veränderter Qualität und an anderem Ort – wieder als Abwasser oder Verdunstung in den Wasserkreislauf eingespeist. Diese Metapher des Wasserkreislaufs wird greifbar in kleinräumigen Zirkulationsprozessen, etwa wenn in Städten wie Berlin Trinkwasser unmittelbar aus gereinigtem Abwasser gewonnen wird, bleibt jedoch im Hinblick auf konkrete kleinräumige Nutzungsinteressen abstrakt, wenn großräumige und langfristige Zirkulationsprozesse betrachtet werden. Verdeutli-

chen lässt sich daran jedoch vor allem, dass Wasserflussbewegungen immer vermittelt über konkrete Kontexte stattfinden. Dies sind zum einen ökologische Kontexte, im Hinblick auf die verschiedenartigen gesellschaftlichen Nutzungsinteressen aber zum anderen zunehmend auch sozio-technische Artefakte wie Kanäle, Brunnen, Leitungen etc. Der hydrologische Kreislauf des Stoffes Wasser lässt sich insofern vermittelt denken über einen hydrosozialen Kreislauf – welcher gesellschaftliche Nutzungsinteressen, sozio-technische Artefakte und konkrete Lösungsstrategien mit einschließt (vgl. Bakker 2002, 774). Der im Titel angedeutete Begriff Wasserwirtschaft konkretisiert insofern bereits die Perspektive. Angesprochen wird dabei nicht alleine der Stoff Wasser als isolierte Ressource, sondern auch eine Vielzahl von komplexen Vermittlungsprozessen und Beziehungen. Ansätze einer »integrierten« Betrachtungsweise in Bezug auf Wasserbewirtschaftungsformen bleiben jedoch zumeist auf die stofflich-materielle Ressource bzw. Teilbereiche der genannten komplexen Vermittlungsprozesse beschränkt. Angeknüpft wird daher im Folgenden an das Konzept der gesellschaftlichen Naturverhältnisse, welches das komplexe Wechselverhältnis zwischen Wasser in seinen naturräumlichen Kontexten, den gesellschaftlichen Nutzungsansprüchen und den sich daraus ergebenden Konsequenzen in den Blick nimmt.

Wasser als gesellschaftliches Naturverhältnis

Die Grundannahmen des Konzeptes der gesellschaftlichen Naturverhältnisse (vgl. Jahn/Wehling 1998, Görg 2003) basieren auf der Vorstellung, dass ökologische und soziale Prozesse nicht als voneinander getrennt aufgefasst werden können. Gesellschaftliche Entwicklungen brauchen zum Existieren »Natur« und sind über einen physisch-materiellen Stoffwechsel immer eng mit jener verbunden. Natur wird dabei permanent durch gesellschaftliche Aktivitäten überformt und transformiert (vgl. Görg 1998, 39; Brand/Görg 2003, 16 ff.). Im Verlauf dieser Transformationsprozesse schreiben sich gesellschaftliche Machtverhältnisse in die veränderte Natur ein und wirken darüber wieder als Ausgangsbedingung auf gesellschaftliche Verhältnisse zurück. Soziale Verhältnisse sind in dieser Perspektive grundsätzlich auch als Naturverhältnisse zu fassen und umgekehrt.

Das zunächst eher abstrakte Konzept der gesellschaftlichen Naturverhältnisse lässt sich an Wasser weiter ausführen. Verweist das Bild des Wasserkreislaufs bereits auf eine Vielzahl von materiellen Vermittlungsprozessen, so schärft das Konzept der gesellschaftlichen Naturverhältnisse den Blick für deren Wechselwirkungen mit sozialen Strukturen und Prozessen. Konkrete Wassernutzungen sind in einer solchen Perspektive immer auch an spezifische gesellschaftliche Projekte gekoppelt und werden von Akteuren verfolgt. Mitgedacht sind dabei nicht nur materielle Artefakte wie Leitungen, Brunnen, Wasserwerke, sondern auch die Institutionen, die sie betreiben und deren Modi, symbolische Bedeutungszuweisungen

oder konkrete Nutzungspraxen. Umgekehrt sind konkrete materielle Artefakte, wie ein urbanes Kanalisationssystem, immer auch als Manifestation von spezifischen Macht- und Kräfteverhältnissen zu einem Zeitpunkt aufzufassen und nicht ohne weiteres ad hoc veränderbar.

Historisch konkrete Naturverhältnisse im Wassersektor

Das Konzept der gesellschaftlichen Naturverhältnisse bietet somit einen analytischen Rahmen, um die historische Kontinuität der Umkämpftheit von Wassernutzungen in ihrer materiellen und sozialen Dimension zu erfassen. Die Gestaltung gesellschaftlicher Naturverhältnisse nimmt jedoch in jeweils historisch-spezifischen Konstellationen unterschiedliche Formen an. Konkrete Arrangements der Wassernutzung sind insofern als jeweils spezifischer Ausdruck der in einer bestimmten Phase wirksamen gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse zu interpretieren sowie der darin erzielten Kompromisse und hegemonialen, d. h. gesellschaftlich breit akzeptierten Orientierungen. Um die Dynamik und die Konfliktlinien konkreter Auseinandersetzungen um Wasser erfassen zu können, ist daher eine Verortung in den jeweils historisch-spezifischen Konstellationen erforderlich. Mit dem Konzept der Regulation der Naturverhältnisse kann die »gesellschaftlich spezifische Form der Stabilisierung symbolischer wie materieller Naturbeziehungen« (Görg 1998, 55) bezeichnet werden.

Als zentrale Referenz für heutige Debatten dienen vielfach die leitungsgebundenen Systeme öffentlicher Wasserversorgung, wie sie nach dem Zweiten Weltkrieg in den Zentren, aber in Ansätzen auch in der Peripherie systematisch ausgebaut wurden. Ein Blick auf die lange und wechselhafte Geschichte urbaner Wasserversorgung verdeutlicht jedoch, dass durch die jüngsten Restrukturierungen nicht ein idealer Naturzustand zur Disposition steht, sondern dass diese komplexen Arrangements der Wasserbereitstellung selbst erst durch soziale Kompromisse und historisch sich entwickelnde ingenieurwissenschaftliche Möglichkeiten entstanden sind und sich die Organisationsformen »öffentlich – privat – gemeinschaftlich« sowie die damit verbundenen gesellschaftlichen Zielvorstellungen mehrfach verschoben haben (Bakker 2002, Swyngedouw 2003; 2004, Köhler 2005).

Die Errichtung und der Betrieb präfordistischer Wasserversorgungssysteme wurden anfänglich zumeist von privaten Akteuren vorangetrieben, infolge waren die Anschlussgrade sozialräumlich hochgradig stratifiziert. Diese Fragmentierungsmuster lassen sich zum Teil noch heute ablesen bzw. werden durch neue Urbanisierungsschübe verstärkt. Erste Ansätze der Herausbildung einer urbanen Wasserversorgung als allgemein zugängliche »öffentliche Dienstleistung« bildeten sich ab Ende des 19. Jahrhunderts heraus. Die Narrative für deren Etablierung sind vielfältig und eng verknüpft mit den konkreten kulturellen, politischen und sozio-ökonomischen Entwicklungen. Immer wieder genannt werden hygienische Miss-

stände und Seuchengefahr, steigender Wasserbedarf, sich wandelnde Vorstellungen von Modernität und urbanen Lebensformen, technologische Entwicklungen sowie soziale Kämpfe. Die Effekte der Infrastrukturverbesserungen im späten 19. Jahrhundert hatten damit erste breitenwirksame sozialpolitische Funktionen. Eine wichtige Rolle spielten jedoch auch Bestrebungen, die Effizienz des urbanen Raums für Kapitalakkumulation zu erhöhen (vgl. Gandy 2002, 37).

Der systematische und flächendeckende Ausbau von Wasserver- und Abwasserentsorgungssystemen war in der auch als Fordismus bezeichnete Phase nach dem Zweiten Weltkrieg Teil einer staatlich gesteuerten und finanzierten Infrastrukturpolitik. Dies wiederum war zentrale Dimension eines ökonomischen Wachstumsprojektes, welches auf der Förderung von Nachfrage und der Sicherung allgemeiner Investitionsbedingungen basierte, wozu auch eine leistungsfähige und allgemein zugängliche Infrastruktur gehörte. Die damit einhergehenden sozialräumlichen Ausgleichsfunktionen waren insofern sowohl Teil einer als Klassenkompromiss erkämpften Verteilungspolitik als auch selbst zentrale Grundlage eines Wirtschaftsmodells (vgl. Swyngedouw 2003, 12; Harvey 1996, 406). Zugleich blieb dieses Modell jedoch insbesondere im peripheren Fordismus der Länder des Südens unvollständig. Leitungsgebundene öffentliche Wasserinfrastruktur war dort oft kein Zeichen von sozialem Ausgleich, sondern kam eher den besser gestellten Gruppen zugute und koexistierte mit zahlreichen privaten oder gemeinschaftlichen Bereitstellungsarten – die Dichotomie öffentlich-privat funktioniert hier also nicht in einfacher Weise (vgl. Bakker 2003).

Postfordistische Naturverhältnisse im Wassersektor

Diese relativ stabile Konstellation geriet in den 1980er Jahren in eine Krise – welche zugleich als ökonomische Krise und als Hegemoniekrise zu begreifen ist und daher auch als Krise der dominanten Formen gesellschaftlicher Naturaneignung (vgl. Wullweber 2004). Mit dem Begriff neoliberaler Hegemonie lässt sich zugleich auch eine profunde Verschiebung gesellschaftlicher Reproduktionsformen und Kräfteverhältnisse andeuten. Kristallisationspunkt für diese Verschiebungen waren im Wassersektor im Verlauf der 1990er Jahre zahlreiche und sehr entschieden durchgeführte praktische Experimente in Städten des Südens – im Rahmen derer wurden Konzessionen für den Betrieb urbaner Trinkwasserversorgungssysteme an transnationale Wasserunternehmen vergeben. Verschiedene Faktoren waren für diese Entwicklungen entscheidend. Zum einen verloren die Infrastruktursysteme im Zuge einer zurückgehenden Nachfragepolitik ihre soziale Ausgleichsfunktion. Ein wichtiger Faktor war die Strategie von Kapitalgruppen, neue Anlagefelder zu erschließen, welche unter anderem in den vormals staatlich betriebenen Dienstleistungsbereichen lokalisiert wurden – ein Vorgang, der von David Harvey (2004) auch als »Akkumulation durch Enteignung« bezeichnet wurde.

Außerdem versprachen solche Veräußerungen kurzfristige Einnahmequellen für angeschlagene Staatshaushalte und wurden zumeist auch durch internationale Finanzinstitutionen im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen gefordert. Weitere Merkmale dieser ersten Phase der Etablierung postfordistischer Naturverhältnisse im Wassersektor sind eine profunde Delegitimierung der vorherigen Organisationsprinzipien, zumeist auch gekoppelt mit einer finanziellen Demontage des öffentlichen Sektors. Zugleich erfolgt eine diskursive Inwertsetzung von Wasser, indem sein Stellenwert als knappes und ökonomisch wertvolles Gut gegenüber den existierenden auf anderen Logiken aufbauenden Beziehungen hervorgehoben wird. Die für diese Inwertsetzungsprozesse zentrale Durchsetzung neuer Logiken verläuft zunehmend vermittelt über einen humanitären Krisendiskurs, der jedoch eng gekoppelt ist an konkrete Problemdeutungen und Lösungsangebote, die vor allem über »den Markt« erfolgen sollen (siehe unten). Danach kann ein effizienteres Wassermanagement zur Lösung weltweiter Wasserprobleme über einen höheren Preis erreicht werden. Diese spezifische Form des Krisendiskurses wird zwar von konkreten AkteurInnen vorangetrieben, wirkt aber aufgrund seiner humanitären Dramatik bis in unterschiedliche politische Spektren hinein. Mit den dynamisierten Inwertsetzungsprozessen und den Bestrebungen, Wassernutzungen stärker über den Markt zu regeln, geht eine »soziale und räumliche Selektivität infrastruktureller Transformationsprozesse« (Naumann/Wissen 2006, 58, vgl. Graham/Marvin 2001) einher. Dadurch verstärken sich sozialräumliche Fragmentierungsprozesse, denen in der fordistischen Phase noch tendenziell ausgleichend entgegengewirkt wurde. Doch entlang dieser Prozesse entzündeten sich zunehmend vielfältige soziale aber auch ökologische Konflikte. Ansatzpunkte hierfür waren neben Fällen schwerwiegender Korruption insbesondere der drastische Anstieg von Verbraucherpreisen bei gleichzeitig unterlassenen Investitionen in die Infrastruktur seitens der Konzerne (vgl. Hall/Lobina 2002, Swyngedouw 2003). Zugleich haben neoliberale trickle-down-Versprechen sowie Effizienzsteigerungen durch Wettbewerb durch die bisherigen Erfahrungen an Glaubwürdigkeit eingebüßt. Nach einer Phase exzessiver und von der Öffentlichkeit zunächst kaum wahrgenommener Zerschlagungen öffentlicher Betriebe, präsentiert sich die Lage inzwischen differenzierter und verweist auf eine Reihe von Reorientierungsprozessen.

Auf der Seite der bisherigen Privatisierungsbetreiber ist deutlich geworden, dass mit der Versorgung armer Bevölkerungsschichten nicht der versprochene Gewinn zu machen ist. Hinzu kommen Risiken durch ökonomische und politische Instabilitäten sowie wachsende Imageprobleme. Das generelle Interesse privater Wasserbetreiber ist daher zurückgegangen (vgl. Hoering 2003). Ausgehend von diesen Legitimationsverlusten findet derzeit eine rhetorische Reorientierung der »offiziellen Wasserstrategien« statt (vgl. Hall/Lobina 2006, Roaf 2006, Fritz 2006, Hoering 2006). Die bisherigen Formen flächendeckender Privatisierung von Trinkwasserversorgung werden darin inzwischen verworfen. Betont wird jedoch

weiterhin die Bedeutung privater Investitionen – jedoch nur in ausgewählten Bereichen, ergänzt durch eine regulative Absicherung von Investitionsrisiken. Zugleich werden neue Bereiche wie Flaschenwasser, landwirtschaftliches Bewässerungswasser, handelbare Wasserrechte, Wasserfonds aber auch ökologische Funktionen hinsichtlich ihrer Profitabilität überprüft. Zudem bleibt die zugrundeliegende Logik erhalten. Trotz Trendverschiebungen bleiben die Grundzüge der zugrundeliegenden Argumentationslogik auf Kommerzialisierung ausgerichtet.

Auf der anderen Seite hat gerade vermittelt durch die gravierenden Konflikte das gesamte Terrain eine Politisierung erfahren. Gesprochen werden kann inzwischen sogar von einer globalen Wasserbewegung, welche einen Erfahrungsaustausch und die Suche nach alternativen Lösungen forciert. Im Wassersektor artikulieren sich damit Konflikte um neoliberale Restrukturierungen auf eine spezifische Weise (vgl. Deckwirth 2007). Ikonische Beispiele wie die erfolgreichen Wasserkämpfe von Cochabamba oder die Volksabstimmung gegen Wasserprivatisierung in Uruguay (vgl. Grosse et al. 2006) haben hier eine wichtige Rolle gespielt. Jenseits von defensiven Kämpfen finden jedoch inzwischen mit zunehmendem Selbstbewusstsein an vielen Orten Experimente mit alten oder neuen alternativen Formen der Wasserbereitstellung statt (vgl. CEO 2005). Zentraler Bezugspunkt dabei sind Formen der »öffentlichen« Bereitstellung, wobei derzeit noch konkrete Strategien ausgearbeitet und Auseinandersetzungen geführt werden, was eben öffentliche Bereitstellung bedeuten kann. Im Folgenden sollen nun weniger die konkreten Strategien von Akteuren skizziert werden, sondern die diskursiven Begründungsmuster von Wasserpolitiken, die sich im Zeitverlauf und im Lichte aktueller Erfahrungen durchaus verändern.

Diskursvehikel in der Gestaltung gesellschaftlicher Naturverhältnisse

In den Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung postfordistischer gesellschaftlicher Naturverhältnisse bzw. im konkreten Fall um die Modi des Umgangs mit Wasser spielen eine Reihe von diskursiven Konzepten eine wichtige Rolle. Sowohl die geschilderte Durchsetzung konkreter Lösungsstrategien wie Privatisierung, als auch die sich daran entzündenden Konflikte bewegen sich entlang einer Reihe dichotomer Grundlinien, von denen einige im Folgenden dargestellt werden. (1) Die Durchsetzung von Privatisierungsprozessen operiert an zentraler Stelle mit der Dichotomie Staat-Markt. (2) Die wachsende Kritik an Privatisierungs- und Kommodifizierungsprozessen richtet sich auch gegen den Begriff der Ware und setzt ihm das normativ aufgeladene Konzept des Menschenrechts gegenüber. (3) In den Diskussionen um alternative Gestaltungsweisen gewinnt zunehmend die Dichotomie Öffentlich-Privat bzw. das Konzept der Öffentlichen Güter an Bedeutung. Diese dichotomen Begriffe fungieren als strategische Vehikel, die ausdrücklich nicht eindeutig definiert sind. Vielmehr »deuten [sie] Richtungen

an, schaffen Diskursterrains und legen Korridore ihres Verständnisses fest« (Brand 2005, 164), innerhalb derer wiederum um Grenzverschiebungen und Definitionshoheiten gerungen wird. Wenngleich einzelne Begriffe in bestimmten Konstellationen als Kampfbegriffe zur Artikulation konkreter Interessen fungieren, bleiben sie notwendig unscharf. Auseinandersetzungen finden *zwischen* den dichotomen Polen statt, aber auch *innerhalb* derer wird um Grenzverschiebungen gerungen. Dies soll im Folgenden anhand der drei genannten zentralen dichotomen Diskurs-Vehikel, die für die jüngsten Auseinandersetzungen als zentral erachtet werden können, illustriert und nachgezeichnet werden.

Die Durchsetzung von Privatisierungspolitiken wurde sehr stark über die Dichotomie (ineffektiver bzw. verschuldeter) Staat versus (effizienter) Markt vorangetrieben. Während die in vielen Bereichen vorherrschenden Systeme staatlicher Bereitstellung delegitimiert wurden, wurde der Markt als die Lösung für viele Probleme proklamiert. Doch »Markt« bedeutet nicht unbedingt private Verfügung, sondern Marktorientierung, also Kommerzialisierung, welche auch in öffentliche Unternehmen Einzug halten kann. Denn mit den Prozessen der Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung des Wassersektors geht vielfach auch eine Kommerzialisierung einher. Damit ist ein institutioneller Wandel gemeint, durch den marktwirtschaftliche Prinzipien wie Wettbewerb, Gewinnorientierung, Profitmaximierung, Kostendeckung, Effizienz und Benchmarking zu zentralen Bezugspunkten werden. Kommerzialisierung vollzieht sich, und das ist wichtig für den Wassersektor, unabhängig von der Rechtsform des Unternehmens und hat dennoch weit reichende Implikationen für die Logik nach der das Wassermanagement betrieben wird. Während Kommerzialisierung oft beschönigend als Modernisierung bezeichnet wird, stellt sie häufig entscheidende Weichenstellungen in Richtung Privatisierung dar (vgl. Dickhaus/Dietz 2004, 7). Um die aktuellen Dynamiken im Wassersektor zu erfassen, müssen also die konkreten Konflikte untersucht werden, die sich um Privatisierung und Entprivatisierung (oft Verstaatlichung) sowie Deregulierung und selektiver Formen der Re-regulierung entwickeln und in denen sich bestimmte Interessen durchsetzen.

Die Artikulation von Kritik an Privatisierungspolitik wird auch entlang einer zweiten Dichotomie politisiert, nämlich über den Slogan »Wasser als Ware« versus »Wasser als Menschenrecht«. Zum einen wurde 1992 auf der Dublin-Konferenz »Wasser als ökonomisches Gut« definiert und damit ein diskursiver Korridor für die Formulierung und Legitimierung konkreter Politiken geschaffen – der anschließend machtförmig gefüllt wurde. Entlang der Forderung nach der Anerkennung bzw. Einhaltung eines Menschenrechts auf Wasser versammelt sich zum anderen einige Jahre später ein breites Spektrum von Akteuren, die sowohl konkrete Auswirkungen der jüngsten Privatisierungsvorgänge kritisierten, als auch allgemein für gerechtere und demokratischere Wasserpolitiken weltweit eintraten. Während die Formel »Wasser als Menschenrecht« ursprünglich als Gegensatz zu Kommerzialisierungsprozessen formuliert wurde, trug gerade deren erfolgreiche

Politisierung dazu bei, dass sich auf dem Weltwasserforum 2006 in Mexiko-Stadt auch führende VertreterInnen von prominenten Wasserkonzernen, PolitikerInnen und Lobby-Organisationen positiv auf die Menschenrechtsperspektive bezogen. Die VertreterInnen der Regierungen weigerten sich hingegen das Menschenrecht auf Wasser in ihre Abschlussdeklaration zu integrieren – unter anderem im Hinblick auf potentiell daraus erwachsende Rechtsansprüche. Künftige Auseinandersetzungen werden sich vor diesem Hintergrund nicht nur um den Begriff, sondern um präzisere Grenzverschiebungen innerhalb des diskursiven Terrains drehen müssen.

Eine dritte Dichotomie verdichtet sich angesichts der zunehmenden Kritik an den einseitigen Privatisierungs- und Deregulierungsprozessen im Begriff der Öffentlichen Güter als Gegenpol zu privaten Gütern. Konzeptionen zu Öffentlichen Gütern verweisen in der Regel auf liberale Wirtschaftstheorien, wo sie vor allem in Abgrenzung zu privaten Gütern gefasst werden, sozusagen als Sonderfall von Gütern die in bestimmten Konstellationen aufgrund von »Marktversagen« nicht angemessen vom Markt bereit gestellt werden können (vgl. Brand 2005, Altwater 2003). Als definierendes Kriterium wird hier zum einen die *Nicht-Rivalität* des Konsums genannt, also dass durch den Gebrauch durch eine Person andere Personen nicht von einer Nutzung ausgeschlossen werden können; verbildlicht wird das durch das Licht des Leuchtturms. Zum anderen wird als Kriterium für Öffentliche Güter die *Nicht-Ausschließbarkeit* von deren Konsum genannt. Es besagt, dass auch Personen, welche die Bereitstellung eines Gutes nicht unterstützen von dessen Nutzung nicht ausgeschlossen werden können – regelmäßig illustriert durch die aus Steuern finanzierte Landesverteidigung (vgl. Martens/Hein 2003, 7; Brand 2005, 165). Die konzeptionellen Gegenstücke, die privaten Güter, werden also demgegenüber als prinzipiell »umgrenzbar und mithin auch teilbar« sowie »meist verzehrbar, daher rivalisierend im Konsum« (Kaul/Kocks 2003, 39 f.) gedacht.

Der Begriff Öffentliche Güter wird analytisch unterschieden von dem der Gemeinschaftsgüter oder den *Commons* bzw. der Allmende. Entscheidend dabei ist, dass Öffentliche Güter hergestellt und verbraucht werden. Während bei jenen also die Frage im Vordergrund steht, wer sie zu welchen Bedingungen produziert und unterhält, dreht sich die Debatte um Gemeinschaftsgüter vorranglich darum, wie deren Nutzung zu regeln bzw. der Nutzen gerecht verteilt werden kann, ohne, dass eine Übernutzung eintritt (vgl. Martens/Hein 2003, 7; Helfrich 2007). Beide Konzepte lassen sich jedoch zumeist nicht einfach trennen und werden häufig auch synonym verwendet. Von der liberalen Konzeption her ist in beiden Fällen jedoch zumeist eine Privatisierungs- oder *enclosure*-Bewegung die Antwort auf potentiell auftretende Schwierigkeiten. Werden dort Öffentliche Güter letztendlich nur als Restkategorie bzw. als Ausweg im Falle von Marktversagen konzipiert, so verweisen die Debatten um Gemeinschaftsgüter immer wieder auf die von Garrett Hardin (1968) ausgeführte »tragedy of the commons«, welche besagt, dass im

Fall von gemeinschaftlichen Bewirtschaftungsformen das Gewinnmaximierungsbestreben von Individuen zu einer Übernutzung und damit insgesamt abnehmenden Nutzen führt – was nur durch private Eigentumsrechte verhindert werden könne. Eben hier setzen heutige emanzipatorische Debatten an und hinterfragen zum einen theorieimmanent die Grundannahmen liberaler Konzeptionen, welche auf der Idee des *homo oeconomicus* aufbauen und eine *enclosure* zwangsläufig erscheinen lassen. Zum anderen werden die negativen Verteilungsfolgen durch zunehmende Privatisierung bzw. die Ausweitung exklusiver Kontrollbefugnisse und *enclosure*-Bewegungen thematisiert. Zentral ist dabei »die Möglichkeit, dem dominanten Prinzip der Deregulierung und Privatisierung von öffentlichen Einrichtungen und Gütern theoretisch wie empirisch Gehaltvolles entgegenzusetzen« (Brunnengräber 2003, 27). Das Konzept der Öffentlichen Güter kann in einer solchen Perspektive also als eine Artikulation eines gegenhegemonialen Projektes verstanden werden, welches – auf einer allgemeinen Ebene – reklamiert, dass alternative Modelle möglich sind (vgl. McCarthy 2005). Gerade im Hinblick auf die vielfältigen materiellen, sozialen, symbolischen Vermittlungsprozesse von Wassernutzungen bleibt die Frage zentral: »Wer definiert öffentliche Güter, wer stellt sie bereit, wer schützt sie und wer finanziert sie?« (Brunnengräber 2003, 27) – solche Fragen müssen jedoch immer wieder am konkreten Gegenstand ausgehandelt werden. Die drei identifizierten Dichotomien sind also diskursive Terrains, auf denen artikuliert, strategisch gehandelt und Widerstand geleistet wird. Die Pole schließen sich nur scheinbar aus, denn in konkreten Fällen geht es oft um kleinteilige aber konsequenzenreiche Grenzverschiebungen und konkret bilden sich je nach Kräftekonstellation und durchsetzbaren Strategien durchaus Mischformen heraus.

Perspektiven einer demokratischen Wasserpolitik und nachhaltigen Wassernutzung

Nach einer euphorischen Privatisierungsdekade in den 1990er Jahren und infolgedessen teils heftigen Konflikten stehen inzwischen gravierende Reorientierungen an, deren Ausgang durchaus offen ist. Eine zentrale Erfahrung ist jedoch: Die prioritäre Ausrichtung der Wasserbereitstellungssysteme auf kurzfristige betriebswirtschaftliche Effizienz kann, wenn überhaupt, immer nur selektiv und ungenügend ökologischen und sozialen Nachhaltigkeitskriterien gerecht werden. Denn jede Form der Wasserbereitstellung hat immer zugleich auch konkrete materielle Ausprägungen mit zumeist ungleichen Konsequenzen im Hinblick auf Zugang und Kontrolle für unterschiedliche soziale Gruppen. Die Wasserfrage stellt sich insofern als Verteilungsfrage und zwar nicht erst beim Verzehr von Trinkwasser, sondern entlang der gesamten hydro-sozialen Vermittlungsprozesse. Zentrale Bedeutung bekommen daher Formen der demokratischen Gestaltung der komplexen

hydro-sozialen Naturverhältnisse und die Kontrolle der gesellschaftlichen Institutionen der Wassernutzung – denn nur darüber wird eine Auseinandersetzung über die zur Disposition stehenden gesellschaftlichen Projekte und damit einhergehende Verlierer und Gewinner ermöglicht. Neben Macht und Ressourcen spielen gerade im Wasserbereich auch gesellschaftliche Diskurse eine besondere Rolle, wenn es etwa um Plausibilisierungen bestimmter Strategien geht, aber auch in Prozessen der Re-Politisierung von scheinbar festgeschriebenen hydro-sozialen Arrangements. Wasserpolitik in einer kritisch-emanzipatorischen Perspektive impliziert insofern auch Lernprozesse hinsichtlich vielfältiger praktischer Fragen von demokratischer Gestaltung. Das ist nicht einfach umzusetzen. Die jüngsten Beispiele von Rekommunalisierungen mit dem Ziel einer partizipativen, transparenten, effizienten und gerechten Wasserversorgung stehen vor zahlreichen Schwierigkeiten und werden mit bestehenden Machtverhältnissen konfrontiert. Zu verzeichnen sind aber durchaus auch Erfahrungsgewinne in der demokratischen Gestaltung gesellschaftlicher Naturverhältnisse.

Literatur

- Altwater, Elmar (2003): Was passiert, wenn öffentliche Güter privatisiert werden? In: *Peripherie* 23 (90/91), S. 171-201.
- Bakker, Karen (2002): From state to market? Water mercantilización in Spain. In: *Environment and Planning A* 34, S. 767-790.
- Bakker, Karen (2003): Archipelagos and networks: urbanization and water privatization in the South. In: *The Geographical Journal* 169(4), S. 328-341.
- Barlow, Maude/Clarke, Tony (2003): *Blaues Gold. Das globale Geschäft mit dem Wasser*. München.
- Baumgartner, Albert/Liebscher, Hans-Jürgen (1996): *Allgemeine Hydrologie. Quantitative Hydrologie*. Berlin.
- Brand, Ulrich (2005): *Globale Öffentliche Güter. Alternative zur neoliberalen Globalisierung?* In: Brand, Ulrich (ed.): *Gegen-Hegemonie. Perspektiven globalisierungskritischer Strategien*. Hamburg, S. 163-179.
- Brand, Ulrich/Görg, Christoph (2003): *Postfordistische Naturverhältnisse. Konflikte um genetische Ressourcen und die Internationalisierung des Staates*. Münster.
- Brunnengräber, Achim (2003): *Global Public Goods – Global Public Bads. Wer definiert sie, wer schützt sie, wer stellt sie bereit?* In: Brunnengräber, Achim (Hrsg.): *Globale Öffentliche Güter unter Privatisierungsdruck. Festschrift für Elmar Altwater*. Münster, S. 26-38.
- CEO – Corporate Europe Observatory (2005): *Reclaiming Public Water. Achievements, struggles and visions from around the world*. Porto Alegre.
- Deckwirth, Christina (2007): *Der Erfolg der Global Player: Liberalisierung und Privatisierung der öffentlichen Infrastrukturdienstleistungen in der Bundesrepublik Deutschland*. In: Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (Hrsg.): *Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union*. FEL-Studie Nr. 25. Marburg: FEL, S. 65-98.
- Dickhaus, Barbara/Dietz, Kristina (2004): *Öffentliche Dienstleistungen unter Privatisierungsdruck. Folgen von Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa*. WEED-Arbeitspapier. Berlin: WEED.
- Fritz, Thomas (2006): *Schleichende Privatisierung. Kritik der deutschen und internationalen Entwicklungshilfe im Wassersektor*. Berlin: FDCL.
- Gandy, Matthew (2002): *Concrete and Clay: Reworking Nature in New York City*. Cambridge.
- Görg, Christoph (1998): *Die Regulation der biologischen Vielfalt und die Krise gesellschaftlicher Naturverhältnisse*. In: Flittner, Michael/Görg, Christoph/Heins, Volker (Hrsg.): *Konfliktfeld Natur. Biologische Ressourcen und globale Politik*. Opladen, S. 39-61.
- Görg, Christoph (2003a): *Regulation der Naturverhältnisse. Zu einer kritischen Theorie der ökologischen Krise*. Münster.
- Graham, Stephen; Marvin, Simon (2001): *Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. London.

- Grosse, Robert/Thimmel, Stefan/Taks, Javier (Hg., 2006): *Las Canillas Abiertas de América Latina II. La lucha contra la privatización del agua y los desafíos de una gestión participativa y sustentable de los recursos hídricos*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht.
- Hall, David/Lobina, Emanuele (2002): *Water privatisation in Latin America*. PSIRU-Report. Greenwich.
- Hall, David/Lobina, Emanuele (2006): *Pipe dreams. The failure of the private sector to invest in water services in developing countries*. Greenwich: PSIRU/Ferney-Voltaire: PSI/London: WDM.
- Hardin, Garrett (1968): *The Tragedy of the Commons*. In: *Science* 162, S. 1243-1248.
- Harvey, David (1996): *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Malden.
- Harvey, David (2004): *Die Geographie des ›neuen‹ Imperialismus: Akkumulation durch Enteignung*. In: Zeller, Christian (Hrsg.): *Die globale Enteignungsökonomie*. Münster: S. 183-215.
- Helfrich, Silke (2007): In: Brand, Ulrich/Lösch, Bettina/Thimmel, Bettina (Hrsg.): *Das ABC der Alternativen*. Hamburg, S. 70-71.
- Hoering, Uwe (2003): *Debatten und aktuelle Entwicklungen in der internationalen Wasserpolitik*. In: *Journal für Entwicklungspolitik* 19(4), S. 95-108.
- Hoering, Uwe (2006): *Der Markt als Wassermanager. Aufbau eines neuen Wasserregimes durch die Weltbank*. In: *Peripherie* 101/102, S. 21-42.
- Jahn, Thomas/Wehling, Peter (1998): *Gesellschaftliche Naturverhältnisse – Konturen des theoretischen Konzepts*. In: Brand, Karl-Werner (Hrsg.): *Soziologie und Natur. Theoretische Perspektiven*. Opladen, S. 75-93.
- Kaul, Inge; Kocks, Alexander (2003): *Globale öffentliche Güter. Zur Relevanz des Begriffs*. In: Brunengräber, Achim (Hrsg.): *Globale Öffentliche Güter unter Privatisierungsdruck*. Festschrift für Elmar Altvater. Münster, S. 39-56.
- Köhler, Bettina (2005): *Ressourcenkonflikte in Lateinamerika. Zur Politische Ökologie der Inwertsetzung von Wasser*. In: *Journal für Entwicklungspolitik* 21 (2), S. 21-44.
- Martens, Jens/Hain, Roland (2002): *Globale öffentliche Güter. Zukunftskonzept für die internationale Zusammenarbeit? WEED-Arbeitspapier*. Bonn: WEED/Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- McCarthy, James (2005): *Commons as Counterhegemonic Projects*. In: *Capitalism Nature Socialism* 16(1), S. 9-24.
- Naumann, Matthias/Wissen, Markus (2006): *Neue Räume der Wasserwirtschaft. Untersuchungen zur Trinkwasser- und Abwasserentsorgung in den Regionen München, Hannover und Frankfurt (Oder)*. In: *netWORKS-Papers* 21, Berlin: Difu.
- Roaf, Virginia (2006): *After Privatisation: What Next? An assessment of recent World Bank strategies for urban water and sanitation services*. Global Issue Paper 28. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Shiva, Vandana (2003): *Der Kampf um das blaue Gold. Ursachen und Folgen der Wasserverknappung*. Zürich.
- Swyngedouw, Erik (2003): *Privatising H.O. Turning Local Water Into Global Money*. In: *Journal für Entwicklungspolitik* 19(4), S. 10-33.
- Wullweber, Joscha (2004): *Umkämpfte Natur: Genetische Ressourcen als Medium der Kapitalakkumulation*. In: *PROKLA* 135, 34(2), S. 245-261.

Erik Swyngedouw¹

Wasser, Geld und Macht

Wir sind Zeugen einer unerwarteten Entwicklung: Wasser fließt nicht länger stromabwärts, sondern Wasser fließt zum Geld.

Robert F. Kennedy Jr.²

Was wir des Menschen Macht über die Natur nennen, erweist sich als Macht einiger Menschen über andere Menschen – mittels der Natur als Machtinstrument.

C. S. Lewis³

Gemeinden verlässlich mit sauberem Wasser zu versorgen, ist nicht wirklich eine komplizierte Wissenschaft: die grundlegenden Technologien und ingenieurwissenschaftlichen Prinzipien sind ebenso wie die Managementsysteme bekannt und beherrschbar, und auch die biochemischen und physikalischen Prozesse sind einigermaßen erfasst und begriffen. Doch obwohl die Bereitstellung von sauberem Wasser wie auch die Reinigung von Abwasser rein technologisch relativ einfach ist, leiden bemerkenswerterweise mehr als eine Milliarde Menschen weltweit immer noch unter qualitativ und quantitativ unzureichendem, unzuverlässigem und/oder schwierigem Zugang zu sauberem Wasser. Ebenso haben fast zwei Milliarden Menschen nur unbefriedigenden Zugang zu sanitären Einrichtungen. Während die humanitären und sozial-ökonomischen Kosten mangelhafter Wasserversorger- und -entsorgung allgemein bekannt sind, bleiben die Fortschritte in der Linderung der Versorgungsprobleme quälend langsam. Die jährliche Anzahl frühzeitiger Todesfälle und das Leid der Armen der Welt in Folge inadäquater Wasserversorgung übersteigen sogar die pessimistischsten Schätzungen der Opfer der aktuellen Erderwärmung. Nach Berechnungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) sterben jedes Jahr ca. 1,8 Millionen Menschen – und jeden Tag mehr als 4 500 Kinder unter fünf Jahren – an den Folgen unzureichender Wasserversorgung und mangelhafter sanitärer Einrichtungen (World Health Organisation 2005). Diesen Zahlen gegenüber stehen die 150 000 Menschen, die laut Greenpeace jedes Jahr Opfer des Klimawandels werden (Greenpeace 2005).

1 Swyngedouw, Erik (2006): »Water, Money, and Power«. In: L. Panitch L. and C. Leys (Hrsg.): *Coming to Terms with Nature*, Socialist Register 2007, London: The Merlin Press, S. 195-212. Bei diesem Artikel handelt es sich um eine Erstübersetzung durch Stephan Kaufmann und Kim Weidenberg.

2 Zitiert in Roddick, Anita (2004): *Troubled Waters*, White River Junction: Chelsea Green Publishing Company, Einleitung.

3 Lewis, C. S. (2004): *The Abolition of Man*, Palgrave-MacMillan: New York, S. 69.

Dabei wäre es bemerkenswert einfach, das Wasserproblem zu lösen. Abgesehen von der Situation in sehr trockenen Klimazonen, gehen die problematischen Bedingungen des Wasserzugangs sehr selten, wenn überhaupt je, auf die pure Verfügbarkeit oder absolute Knappheit von Wasser zurück. Vielmehr handelt es sich vor allem um ein Problem des Zugangs und der gerechten Verteilung verfügbarer Ressourcen.

Im Zentrum steht folglich nicht die Frage, wie Wasser zu den Menschen gebracht werden kann, sondern vielmehr, warum einige gesellschaftliche Gruppen einen adäquaten Zugang zu Wasser und Abwassersystemen haben und einige nicht. Zwar haben sich die Staaten der UN in ihren *Millennium Development Goals* (Millennium-Entwicklungsziele) dazu verpflichtet, bis zum Jahr 2015 die Anzahl der Menschen ohne Zugang zu sauberem Wasser und adäquater Abwasserreinigung signifikant zu senken. Doch kann schon heute mit Sicherheit vorausgesagt werden, dass sich die Lage nur unwesentlich verbessern wird – wenn überhaupt. Denn trotz all der schönen Reden und der politischen Unterstützung trifft der Versuch, die Wasserarmut zu vermindern, auf gravierende Hindernisse und Schwierigkeiten.

Die WHO-Schätzungen von 1,1 Milliarden Menschen in Haushalten ohne direkte Wasserversorgung und 2,5 Milliarden in Haushalten ohne sanitäre Grundversorgung liegen höchstwahrscheinlich zu niedrig, insbesondere wenn man die Situation in urbanen Gebieten betrachtet. Ein hoher Prozentsatz von Stadtbewohnern lebt in Wohnungen ohne fließendes Wasser und ist daher auf eine Versorgung durch äußere Wasserrohre, Brunnen und durch private Verkäufer aus dem informellen Sektor angewiesen. Das macht die städtische Wasserversorgung besonders heikel, sowohl wegen der begrenzten Qualität und Quantität, als auch wegen des sehr hohen finanziellen und zeitlichen Aufwands der Versorgung. Die privaten Verkäufer – zumeist lokale Kleinunternehmer – verlangen überdies ausnahmslos einen Preis, der weit über dem des lokalen Versorgungsunternehmens liegt.

Darüber hinaus hat der prekäre Zugang zu Wasser sehr wenig, wenn überhaupt etwas, mit absoluter Wasserknappheit zu tun. Dies wird in urbanen Gegenden mehr als deutlich. Mit wenigen Ausnahmen produzieren alle großen Städte ausreichende Mengen an Trinkwasser, um den Durst ihrer Bevölkerung zu stillen und ihren Hygieneansprüchen zu genügen. So ist der durchschnittliche Pro-Kopf-Wasserverbrauch in den lateinamerikanischen Städten zum Beispiel vergleichbar mit dem in den Städten der Industrieländer (Swyngedouw 2004). Der größte Teil des verfügbaren Wassers fließt jedoch in den Konsum eines relativ kleinen Prozentsatzes der Bevölkerung. Global betrachtet hängt nur ein geringer Anteil der Menschen von einer privatisierten Wasserversorgung ab, die ihr Wasser üblicherweise aus dem städtischen Versorgungssystem beziehen.

Natürlich bestehen auch für die Menschen auf dem Land große Probleme und ungleicher Zugang zu Wasser für den persönlichen Verbrauch und für die Landwirtschaft. Dafür gibt es verschiedene Gründe. Unter speziellen geo-klimatischen Bedingungen können lokale oder regionale Probleme in Form absoluter Wasser-

knappeheit auftreten. Meistens jedoch sind die Kosten der Infrastruktur und die durchschnittlichen Kosten für die Bereitstellung von sauberem Wasser in spärlich besiedelten Gebieten unverhältnismäßig hoch. Letzteres trifft natürlich sowohl für die öffentliche wie für die private Versorgung zu. Die Fixkosten der Investitionen sind hoch, während die potenziellen Gewinne relativ gering, unsicher und nicht verlässlich sind. Das Problem des Wasserzugangs und der Wasserkontrolle ist also vorrangig ein Problem der Kaufkraft, des verfügbaren Kapitals und der Investitionslenkung. In anderen Worten: Der Zugang zu Wasser reflektiert die sozialen Machtverhältnisse, durch welche Geld und Kapital angeeignet, organisiert und verteilt werden.

Noch entscheidender ist die Beziehung zwischen gesellschaftlicher Macht und Wasserzugang im Bereich der Landwirtschaft, die abhängig ist von Wasser-Infrastruktur und Bewässerungssystemen. Da großflächige Infrastruktur meist vom Staat geplant und organisiert ist, existiert eine enge Beziehung zwischen Kapitalinvestitionen, staatlicher Macht, der Verteilung von und dem Zugang zu Bewässerung. Zusätzlich zu den offensichtlichen Konflikten zwischen den verschiedenen Nutzungsweisen des Wassers, zwischen den Einwohnern und dem Bau von Staudämmen inklusive Umsiedlung von Menschen, spiegelt die anschließende Verteilung des Wassers in der Landwirtschaft ebenfalls gesellschaftliche Machtverhältnisse wider. Nicht nur verändern Dämme und Bewässerungskanäle entscheidend den Wasserlauf (und seinen Nutzen), sie schaffen auch neue Nutzungsmöglichkeiten, neue Zugangsstrukturen und neue Verteilungsmodelle. Während der Zugang zu Wasser für einige entscheidend verbessert wird, verschlechtert er sich oft für andere Menschen. Ein typisches Beispiel hierfür sind die massiven Bewässerungsanlagen, welche zu dem landwirtschaftlichen Erfolg Kaliforniens im 20. Jahrhundert führten, ebenso wie die Modernisierung des Wassersektors, die die rapide ökonomische Entwicklung in Spanien in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts charakterisierte (Swyngedouw 2006). Derartige Veränderungen sind niemals machtneutral.

Wasser und Staat

Nur in sehr speziellen, durch unerwartete Ereignisse herbeigeführten Ausnahmefällen leiden mächtige Gesellschaftsgruppen unter Mangel an Wasser, denn Besitz, Kontrolle und Verteilung des Wassers stellen beachtliche Quellen sozialer Macht dar. Die erste differenzierte theoretische Analyse der Beziehung von sozialer Macht und Wasser bot Karl Wittfogels Arbeit über politische Machthierarchien in »hydraulic societies« in seinem wegweisenden Buch *Oriental Despotism* (Wittfogel, 1957). Laut Wittfogel existierten in antiken Imperien wie China oder Ägypten hoch entwickelte und sehr stabile Gesellschaften, welche auf dem Bewässerungssystem beruhten. Sie waren gekennzeichnet durch:

- eine strikte hierarchische gesellschaftliche und politische Organisation, an deren Spitze ein despotischer Imperator stand, den eine Elite von Bürokraten und Wissenschaftlern umgab;
- einen militärischen Arm zum Erhalt der territorialen Integrität und zur territorialen Expansion;
- eine kleine Armee von Steuereintreibern;
- eine Bauernbevölkerung, deren sozio-ökologische Existenz von einem komplexen und hoch entwickelten Bewässerungssystem und einem regulierten Wasserverteilungssystem abhing, das eine Form der zentralen Kontrolle und Organisation erforderte.

Zwar erkannte Wittfogel an, dass nicht alle Gesellschaften unter ariden oder semi-ariden Bedingungen zwangsläufig despotische Formen der sozialen Organisation mit einer allmächtigen politischen Elite und einer machtlosen Bauernschaft herausbilden. Dennoch wurden seine Analysen weltweit dazu verwendet, eine wichtige Verbindung zwischen Wassermanagement und autoritären politischen Systemen herzustellen. Und natürlich schien es zu Wittfogels Argumentation zu passen, dass despotische Formen von Wassergewinnung und -kontrolle nicht nur lang vergangene politische Regime kennzeichneten, sondern auch einige »moderne« Gesellschaften wie die UdSSR und China.

Mit Hilfe von Wittfogels Analyse wurde ebenfalls versucht, hydro-soziale Machtverhältnisse und kapitalistische Formen der Entwicklung zu theoretisieren und zu verstehen. Für seine Theorie zur »Eroberung des Westens« der USA nahm Donald Worster in *Rivers of Empire* zum Beispiel eine explizit Wittfogelianische Perspektive ein (Worster 1985). Laut Worster bildeten das Ingenieurskorps der US-Armee sowie das Bureau of Reclamation (eine für die Wasserwirtschaft und die Wasserversorgung zuständige Behörde unter dem Dach des Innenministeriums) eine machtvolle Elite mit »despotischen« bürokratischen Institutionen, die politische und technologische Macht kombinierten, um ein hydro-soziales Projekt und ein damit zusammenhängendes Entwicklungsmodell durchzusetzen und zu implementieren: »The American West can best be described as a modern hydraulic society... based on the intensive, large-scale manipulation of water and its products in an arid setting....[It is] increasingly a coercive, monolithic, and hierarchical system, ruled by a power elite based on the ownership of capital and expertise« (Worster 1985, 7).

Die Transformation der kalifornischen Wasserlandschaft – insbesondere die politisch-ökonomischen Machtkämpfe und Konflikte im Zusammenhang mit der Wasserversorgung für Los Angeles, die der Stadt ein stetiges Wachstum und eine Ausdehnung ermöglichen sollten – wurde auf ähnliche Weise analysiert und liefert ein Musterbeispiel dafür, wie Kontrolle und Besitz von Wasser, die Veränderung von Wasserläufen und politische und ökonomische Macht gemeinsam ungleiche Machtverhältnisse zwischen verschiedenen sozialen Gruppen schaffen.

Die Interessen von Landspekulanten, Wasserbürokraten, Land- und Stadtplanern flossen in der Geschichte von Los Angeles im 20. Jahrhundert zusammen (unver-gesslich dargestellt zum Beispiel in Roman Polanskis Film *Chinatown*), sie konsolidierten und erweiterten ihre ökonomische und/oder politische Macht durch die Nutzbarmachung, Kontrolle und Veränderung immer größerer Wassergebiete. In diesem Prozess wurden natürlich der Wasserzugang und die Wasserkontrolle neu geordnet und verteilt.⁴ Weder die schnelle Urbanisierung von Los Angeles, noch die spektakuläre Entwicklung des agrarischen Bewässerungssystems Kaliforniens (siehe auch Walker 2004) hätten sich ohne eine Änderung der Wasserverteilung, des Wasserzugangs und der sozial-ökologischen Machtverhältnisse entwickeln können. Wie der spanische Gelehrte Joaquín Costa schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts bemerkte: »Zu bewässern bedeutet zu herrschen«.

Heute ist es allgemein akzeptiert, dass zwischen aridem Klima oder relativer Wasserknappheit und autoritären politischen und ökonomischen Machtverhältnissen zwar kein zwangsläufiger Zusammenhang besteht, innerhalb des Macht-Wasser-Verhältnisses allerdings eine Anzahl von sozialen Machtverhältnissen wirksam wird. Komplexe wasserwirtschaftliche Systeme zum Beispiel, die eine detaillierte technische und gesellschaftliche Arbeitsteilung sowie hoch entwickelte Strukturen des Managements ganzer Flusseinzugsgebiete oder Wasserscheiden erfordern, sind oft begleitet von großen, hierarchisch organisierten, bürokratischen Organisationen, deren Führungen beachtliche politische, soziale und kulturelle Macht besitzen und die mit anderen Zentren privater oder staatlicher Macht meist gut vernetzt sind.

Obwohl ich nicht behaupten möchte, dass die Entwicklungen in den Industrie- und in den Entwicklungsländern dem gleichen Schema folgen, sind allgemein gesprochen alle hydro-sozialen Konfigurationen zentral durch politische und soziale Macht und Konflikte gesteuert. Diese Konfigurationen schaffen Regime von Zugang und Ausschluss, ebenso wie Verzeichnisse und Ordnungsrahmen für die Zuteilung von Wasserrechten. Wasserbauliche Projekte, Technologien und Steuerungssysteme sind nicht sozial neutral, sondern folgen bestimmten gesellschaftlichen und ökonomischen Vorstellungen, die ihrerseits mit bestimmten gesellschaftlichen Elitenformationen verbunden sind und die Arenen für den Kampf um gesellschaftliche Macht bilden.

Dennoch wurde bei der Betrachtung der Modalitäten von Wasserzugang und Wasserverteilung die Verbindung zwischen staatlichen Entwicklungsmodellen auf der einen Seite und der Mobilisierung von Wasserressourcen auf der anderen Seite sträflich vernachlässigt. Die hierarchischen, bürokratischen Staatsorganisa-

4 z. B. in Davis, Mike (1990): *City of Quartz: Excavating the Future in Los Angeles*, London: Verso. Gottlieb, Robert (1988): *A Life of its Own: The Politics and Power of Water*, London: Harcourt Brace Jovanovich. Gottlieb, Robert und Fitzsimmons, Margareth (1991): *Thirst for Growth*, Tucson: The University of Arizona Press. Hundley Jr., Norris (1992): *The Great Thirst*, Los Angeles: University of California Press. Reisner, Marc (1990): *Cadillac Desert: The American West and its' Disappearing Water*, London: Secker & Warburg.

tionen, durch welche für die Wasserversorgung notwendige Gebäude errichtet, erhalten und geformt werden, produzieren auch eine Abstufung des Zugangs zu und des Ausschlusses von Wasser. Während dies einen Zusammenhang zwischen Staatsmacht, politischen Projekten und wasserbaulichen Maßnahmen und Transformationen vermuten lässt – eine Beziehung, die in den meisten Ländern der Welt existiert – ist die zentrale Achse, um die sich die Wasserwelt dreht, die Verfügbarkeit von und der Zugang zu Kapital. Und dies ist eng verbunden mit dem Prozess der Kommodifizierung der Natur – einem Prozess, der sich rapide beschleunigt hat in den vergangenen Jahrzehnten, in denen neoliberale Lösungen für sozial-ökologische Belange zunehmend an Bedeutung gewonnen haben.

Wasser, Geld und die Stadt

Es ist nicht überraschend, dass der globale Urbanisierungsprozess durch intensive gesellschaftliche und politische Kämpfe um Wasser gekennzeichnet ist, von der Gestaltung von Stadtlandschaften bis hin zu Ökosystemen im Umfeld von Stau-becken. Wasser besaß schon immer eine machtvolle Bedeutung für die Städte und transportierte wichtige symbolische Botschaften. Natürlichkeit, Jungfräulichkeit, Heilung und Reinheit sind mit Wasser assoziiert worden, während große Brunnen und Wasserspiele oft Macht und Ruhm der (städtischen) Eliten bezeugten (Moore und Lidz 1994). Gleichzeitig ist Wasser zu einer Ware geworden, und ungleiche Machtverhältnisse markieren den hydro-sozialen Kreislauf. In Mexiko-Stadt zum Beispiel verfügen drei Prozent der Haushalte über 60 Prozent des gesamten städtischen Trinkwassers, während 50 Prozent der Haushalte sich mit fünf Prozent des Wassers begnügen müssen. In Guyaquil, Ekuador, erhalten 65 Prozent der Stadtbewohner drei Prozent des produzierten Trinkwassers zu einem Preis, der mindestens 200 mal höher liegt als der, den ein Konsument mit geringem Verbrauch bezahlt, dessen Haushalt an das städtische Leitungssystem angeschlossen ist. Während mittlere und höhere soziale Klassen normalerweise unbegrenzten Zugang zu preiswertem und meist subventioniertem Trinkwasser haben, müssen die Armen mit einer begrenzten Menge an oft gesundheitsschädlichem und zudem sehr teurem Wasser auskommen, welches von privaten Wasserhändlern verkauft wird (siehe auch Swyngedouw 2004).

Die Urbanisierung des Wassers erforderte sowohl Transformationen der Ökologie und im Stoffwechsel der Natur notwendig (Erschließung von Grundwasservorkommen oder weit entfernten Wasserquellen, Lenkung des Wasserflusses, Verhandlungen über geopolitische Beziehungen, Veränderung der chemischen und biologischen Eigenschaften und so weiter), *wie auch* eine soziale Transformation. »Trink«wasser wurde rechtlich definiert und standardisiert. Biochemische und physikalische Aufbereitung (Hinzufügen oder Herausfiltern von Substanzen) wurde notwendig, um Wasser den politischen und sozio-kulturell definierten

»wissenschaftlichen« Standards anzupassen, die in bindenden Rechtsvorgaben festgelegt wurden. Homogenisierung, Standardisierung und rechtliche Kodifizierung sind wiederum entscheidend für den Kommodifizierungsprozess.

Das »moderne« technologische System, durch welches Wasser Warenform erlangt, erfordert hohe Kapitalinvestitionen in Anlagen mit einer hohen Lebenserwartung (manchmal 50-100 Jahre) und in eine immense Infrastruktur, die den Wasserkreislauf großflächig steuert und dabei oft ganze Regionen abdeckt (Montano und Coing 1985). Natürlich benötigt ein solches System eine Form der zentralen Kontrolle und eine koordinierte, zusammenhängende aber detaillierte Arbeitsteilung. Zusätzlich sind Qualität, Quantität und die Zuverlässigkeit des zirkulierenden Wassers abhängig vom schwächsten Glied dieser detaillierten, technischen und gesellschaftlichen Arbeitsteilung. Daher müssen ausreichend große Mengen an Kapital gesammelt und in den Bau der Infrastruktur gesteckt werden, Kapital mit langen Rücklaufzyklen und relativ kleinen Erträgen. Aus diesen Gründen wurde die Verbesserung der Verfügbarkeit von Wasser – eine Bedingung für die soziale Reproduktion und für die Produktion im Akkumulationsprozess – schrittweise den frühen, auf privatem Kapital basierenden urbanen Versorgern entzogen und übernommen durch vorwiegend staatliche Investitionen in öffentliche Wasserwerke, die durch große öffentliche oder gemischt öffentlich-private Firmen verwaltet wurden (Lorrain 1995).

Die Produktion und die Bereitstellung von Wasser ist wesentlich und notwendig ein ortsgebundener Prozess, während der Transport großer Wassermengen schwierig und kostenaufwändig ist. Dieser Doppelcharakter moderner Wassersysteme – zentralisierte Kontrolle auf der einen Seite und ein zwangsläufig lokaler Wasserkreislauf auf der anderen Seite – zeigt sich auf viele widersprüchliche und konflikträchtige Weisen. Obwohl die geo-klimatischen Bedingungen – Verfügbarkeit und Art der natürlichen Wasservorkommen, Regenmenge und -häufigkeit, Siedlungsmuster – von großer Bedeutung für die Organisation von Wasserverwaltungssystemen sind, können diese physischen Charakteristika nicht von der Organisation der menschlichen Beziehungen getrennt betrachtet werden.⁵

Kurz, die Urbanisierung des Wassers und die sozialen, ökonomischen und kulturellen Prozesse, welche mit seiner »Domestizierung« einhergehen, brachten den Zugang zu Wasser direkt in Verbindung mit Fragen von Klasse, Geschlechterverhältnis, kultureller Ausdifferenzierung und mit verschiedenen Mustern von Kooperation, Konkurrenz und Konflikt. Die Kommodifizierung wiederum verknüpfte den Wasserkreislauf direkt mit dem Geldkreislauf, was den Zugang zu

5 Siehe auch Anton, Danilo (1993): *Thirsty Cities – Urban Environments and Water Supply in Latin America*, Ottawa: International Development Research Centre. Montano, Iraides Margarita und Coing, Henri (1985) fassen dies auf Seite 8 kurz und bündig zusammen: »The management of water is, therefore, always the result of the social relationships which crystallize around its appropriation and its usage. It varies in function of both the geoclimatic constraints and the relationships of power between users.« The social struggle around water is evidently the result of the deeply exclusive and marginalizing political, economic, and ecological processes that drove the expansion of the city.

Wasser zu einer Frage der gesellschaftlichen Machtposition machte. Jede expandierende Stadt muss mit ihrem Wachstum auch die physisch-territoriale Basis ausdehnen, auf der ihre erfolgreiche Wasserversorgung basiert. Entweder müssen neue, unberührte Wasserreserven in den urbanen Kreislauf integriert oder bereits erschlossene Reserven intensiver genutzt werden. Im Fall von Grundwasser führt dieses Vorgehen entweder zu einem allgemeinen Problem der Übernutzung, welche die natürliche Regenerationskapazität des Grundwasservorkommens übersteigt oder zu einer schrittweisen Verschlechterung der Wasserqualität (wie es z. B. in Mexiko Stadt der Fall ist [siehe auch Castro 2006]). Die geographische Expansion des »ökologischen Fußabdrucks« der urbanen Wassersysteme verändert nicht nur die Umweltbedingungen in oft weit von der Stadt entfernten Gegenden, sie verstärkt auch Konflikte mit anderen Verwendungsweisen des begrenzten Wasserangebots. Aus heutiger Perspektive lassen sich zunehmend Beweise dafür finden, dass die Nachhaltigkeit der städtischen Entwicklung mit nachhaltigen ökologischen Veränderungen erkaufte wurde: mit einem sich ausdehnenden Wassereinzugsgebiet und mit der geografischen Ausdehnung der Belastungen durch die urbanen Wasserkreisläufe. Dies wiederum führte zu gesellschaftlich umstrittenen und sozio-ökologisch nicht nachhaltigen Praktiken der zunehmenden Ressourcen-Extraktion sowie zum verstärkten Kampf um Wasserkontrolle und -zugang.

Eine gefährliche Verbindung: endliche Ressourcen und produzierte »Knappheit«

Da man sich in den vergangenen Jahren der zentralen Bedeutung von Wasser für die menschliche Entwicklung zunehmend bewusst wurde, kletterte die Wasserthematik auf der Umweltagenda ganz nach oben, während gleichzeitig das Wasser selber der Marktlogik unterworfen wurde. Tatsächlich sind diese beiden Prozesse miteinander verwoben. Das Bedarfsmanagement erhält zunehmende Aufmerksamkeit, hauptsächlich als Folge des wachsenden Umweltbewusstseins und des wahrgenommenen Risikos schwindender Wasserreserven (siehe auch Bakker, 1999). Dies hat die politische und gesellschaftliche Debatte über die »Knappheit« von Wasser intensiviert (Nevarez 1996). Wie Maria Kaïka gezeigt hat, dient dieser diskursive Aufbau spezieller Wasser-Ideologien und -»Erzählungen« – besonders gut sichtbar am Beispiel der von einer Dürre verursachten Krisenbedingungen in Athen in den frühen Achtzigern – speziellen politischen und ökonomischen Zielen und Vorhaben (Kaïka 2005). Ähnliche Taktiken wurden auf Sizilien im Sommer 2002 verfolgt, als eine lokale Dürre die Debatte über den Bedarf an zusätzlicher Infrastruktur anheizte – ein politischer Prozess, der die existierenden lokalen Strukturen verfestigte und in dem auch das organisierte Verbrechen eine wichtige Rolle spielte (Giglioli 2006). Ein Klima einer aktuellen, schwelenden oder eingebildeten Wasserkrise – die diskursive Produktion einer drohenden hy-

dro-sozial-ökologischen Katastrophe – dient nicht nur dazu, zukünftige Erweiterungsinvestitionen in die Wasserversorgung zu ermöglichen (so zum Beispiel in Athen, Guayaquil, Delhi oder Sevilla), sondern verstärkt auch den Privatisierungsdruck (Bakker 2003). Da die Signalwirkung von Preisen als der entscheidende Mechanismus zur Verwaltung von »Knappheit« gepriesen wird und der Markt als der bevorzugte Mechanismus zur Allokation aller »knappen« Güter gilt, spielt die diskursive Konstruktion von Wasser als »knappem« Gut eine bedeutende Rolle in den Strategien zur Kommodifizierung und Privatisierung.

In diesem Kontext werden oft seltsame und unheilige politische Allianzen zwischen Befürwortern des Marktes und Teilen der Umweltbewegung geschlossen (Swyngedouw, Page und Kaïka 2002). Das geht so weit, dass die Besorgnis der Umweltbewegungen über die wachsende – allerdings sozial konstruierte – Wasserknappheit ein effektives Mittel geworden ist, um die breite Öffentlichkeit zu erreichen, in ihr eine größere Zahlungsbereitschaft zu wecken und eine größere Bereitschaft, den Markt als den besten, wenn nicht einzig möglichen Mechanismus der Zuteilung zu akzeptieren. Während Umweltschützer immer weiter betonen, dass Wasser eine knappe und endliche Ressource ist und konsequenterweise einen sorgsamsten Umgang erfordert, ergreifen der private Wassersektor und die Regierungen auf allen geographischen Ebenen diesen Diskurs der »Knappheit« als Gelegenheit. Eine Marktwirtschaft braucht natürlich »Knappheit«, um zu funktionieren. Wenn es daher sein muss, dann wird Knappheit wirksam produziert und sozial hergestellt (Davis 1998). Darüber hinaus wird diese künstlich hergestellte Knappheit als unabänderlich weil natürlich dargestellt – bis hin zu dem Punkt, dass die Natur für soziale Konflikte um Wasser verantwortlich gemacht wird. Tatsächlich ist Wasser eine der am wenigsten endlichen Ressourcen der Welt. Es ist im Überfluss vorhanden und tatsächlich nicht erschöpfbar. Es mag lokale oder regionale Grenzen und Probleme mit der Qualität (normalerweise negativ beeinflusst durch menschlichen Gebrauch und Verschmutzung) und verlässlicher Verfügbarkeit geben, aber es gibt keinen Beleg für eine globale Knappheit.

Das Management des hydro-sozialen Kreislaufs und im besonderen das Management des Bedarfs bedient sich weitgehend einer Kombination aus Kampagnen, die die Öffentlichkeit zum sparsamen Wasserverbrauch anhalten sollen und Versuchen, den Wasserkonsum mittels technischer Lösungen zu reduzieren (Kallis und Coccossis 2001). Generell hängt die Kosteneffizienz wassersparender Einrichtungen vom Preis der Technologie und dem Preis des Wassers ab. Ist der Wasserpreis niedrig, dann lohnen sich wassersparende Technologien meistens nicht. Auch wenn der aggregierte Effekt des Wassersparens noch immer diskutiert wird (die meisten Untersuchungen zeigen eine abnehmende Steigerung des Wasserverbrauchs, allerdings keine Umkehrung eines Aufwärtstrends), bedarf eine technologische Lösung der Probleme von Wasserver- und -entsorgung bedeutender Investitionen. Private Wasserfirmen sind angesichts der Kosten abgeneigt, solche Investitionen zu tätigen. Öffentliche Investitionen wiederum könnten entweder

(im Fall eines privatisierten Wassersektors) als eine Subventionierung des privaten Sektors gewertet werden oder (im Falle einer öffentlichen Wasserversorgung) gegen die dominante Ideologie der »Vollkostendeckung« verstoßen. Trotz der Verfügbarkeit einer breiten Auswahl an wassersparenden Vorrichtungen und Technologien bleibt deren Verwendung daher begrenzt und wird wohl auch in nächster Zukunft keine größere Rolle spielen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang noch, dass die ökologischen Auswirkungen der Entwicklung und Produktion neuer Technologien fast ausnahmslos ignoriert werden und kein Bestandteil von Umweltverträglichkeitsprüfungen sind – obwohl mehr als deutlich ist, dass der Einsatz umweltfreundlicher Technologie an einer Stelle nachteilige Effekte an anderer Stelle nach sich ziehen kann, die aus dem Produktionsprozess entstehen. Eine vollständige Prüfung der ökologischen Auswirkungen wäre also nötig, um den Netto-Umweltvorteil einer neuen technischen Lösung einschätzen zu können.

Der globale Wasser-Zusammenhang

Die Wasserversorgung ist zunehmend in Prozesse der ökonomischen Globalisierung eingebettet. Sowohl private als auch öffentliche Wasserfirmen bauen ihre Geschäftsbereiche weltweit aus und treten in einen internationalen Wettbewerb. Zudem wird bei den privaten Wasseranbietern die Kapitalstruktur zunehmend international. Als zum Beispiel Großbritannien seine »goldene Aktie« an seinen Wasserbetrieben im Dezember 1994 verkaufte, ebnete es den Weg für eine Welle von hektischen Fusionen und internationalen Übernahmen. Viele britische Wasserfirmen erwerben Wasserbetriebe jenseits der Grenzen und werden ihrerseits zu Übernahmezielen ausländischer Wettbewerber. So wurde der Londoner Versorger Thames Water im Jahr 2000 von dem deutschen Versorgungsunternehmen RWE übernommen, das Thames Water im Oktober 2006 an Kemble Water, einem Konsortium unter Leitung der australischen Investmentbank Macquarie, verkaufte. Mit seiner Teilprivatisierung wurde der Wasserversorger von Athen EYDAP zu einer börsennotierten Gesellschaft und damit den Launen der nationalen und internationalen Kapitalmärkte unterworfen.

Auf globaler Ebene beschleunigt sich der Konsolidierungs- und Konzentrationsprozess, der am Wassermarkt zu einer oligopolistischen Struktur führt.⁶ Wie Tabelle 1 zeigt, beherrschten im Jahr 2001 zwei französische Konzerne (Ondeo [Suez] und Vivendi [heute Veolia]) den überwiegenden Teil des Wassermarktes.

6 Siehe u. a. Hall, David (1999): *The Water Multinationals*, Public Services International Research Unit, London: University of Greenwich, 1999; Hall, David (2001): »The Private Water Industry – a Global Assessment from the Perspective of Trade Unions«, Vortrag auf der Conference on Achieving Participatory Governance: Sustainability and Innovation Policies in a Multi-Level Context, 29-30 October 2001, Athen; Sjölander Holland, Ann-Christin (2005): *The Water Business Corporations versus People*, New York: Zed Books; The Centre for Public Integrity (2003): *The Water Barons*, Washington: Public Integrity Books.

Die RWE-Tochter Thames Water (RWE erwarb 2003 auch den größten US-Wasserversorger American Water) und die französische SAUR finden sich abgeschlagen auf dem dritten und vierten Platz. Der Grund für die Dominanz der Franzosen liegt in ihrem seit langer Zeit begünstigten Zugang zum französischen Wassermarkt. Dies verlieh ihnen einen Wettbewerbsvorteil auf den internationalen Märkten, als diese dereguliert wurden. Zudem wurden in Frankreich schon immer staatliche Infrastruktur-Investitionen mit privatem Management von Wasserversorgern kombiniert. Für letztere ist dies offensichtlich profitabler, und sie haben das französische Modell erfolgreich exportiert. Das angelsächsische Modell dagegen basiert auf einer vollen Privatisierung (von Infrastruktur und Endkunden-Belieferung). Der Export dieses Modells hat zu vielen Fehlschlägen oder zu unterdurchschnittlichen Leistungen der Betriebe geführt. Für die Marktführer ist Wasser zudem oft nur ein kleiner Teil ihres Geschäfts. Bei ihnen ist die Wassersparte zumeist lediglich Teil eines größeren Bereichs, der verschiedene Versorgungs-Dienstleistungen wie Beratung, technische Unterstützung und ähnliches umfasst.

Tabelle 1: Globale Wasserunternehmen

Unternehmen	Heimatland	Anzahl an versorgten Menschen im Wassergeschäft (Millionen)	Umsätze aus dem Wassergeschäft (Milliarden €)	Gesamtumsätze (Milliarden €)
Suez (Ondeo, United Water)*	Frankreich	125	15,23	41.9
Vivendi (Veolia*)	Frankreich	110	14.40	35.96
RWE (American Water, Thames Water**)	Deutschland	-	0,17	4.42
Bouygues**** (SAUR)	Frankreich	30	2.5	20.5
Severn Trent***	UK	8	2,3	3.70
Kelda Group**** (Yorkshire Water)	UK	4.7	0.62	0.775
United Utilities****	UK	7	0.2	1.78

* Daten aus dem Jahr 2005, Quelle: www.citizen.org

** Daten aus dem Jahr 2005; 2007 verkauft RWE Thames Water an ein Konsortium unter der Führung der australischen Macquarie-Bank. American Water (ehemals American Water Works, gekauft von RWE 2003) steht ebenfalls zum Verkauf, Quelle: www.rwe.com.

*** Daten aus dem Jahr 2006, Quellen: www.stwater.co.uk, www.severntrentservices.com

**** Quelle: Public Services International Research Unit (www.psiu.org). Daten wurden ebenso aus den Firmenberichten 2001 und den zugehörigen Webseiten entnommen.

Eine der vier führenden Firmen ist an nahezu jedem städtischen Privatisierungsvorhaben beteiligt. Darüber hinaus ist es nicht unüblich, dass sich die vier oder fünf Großen ihre Beute teilen und entweder Wassersysteme gemeinsam verwalten oder die Konzession in zwei geographisch getrennte Gebiete aufteilen, die dann jeweils von einem der Global Player kontrolliert werden. In Budapest zum Beispiel gründete Vivendi ein Joint Venture mit RWE Aqua, und im indonesischen Sidoarjo kontrolliert RWE die eine Hälfte des Systems und Vivendi die andere. Diese Kooperationen und die gemeinschaftlichen Bewerbungen um Konzessionen untergraben die Reste des ohnehin begrenzten »Wettbewerbs« auf dem Markt. Der Markt zur Privatisierung der städtischen Wasserversorgung ist alles andere als das wettbewerbliche Umfeld, das die Anwälte des Neoliberalismus als Medizin für alle kränkelnden Ökonomien in der Dritten Welt anpreisen. Kaum nötig zu erwähnen, dass solch eine oligopolistische Struktur den Unternehmensfürsten erheblichen Einfluss verschafft, wenn sie mit den lokalen oder nationalen Behörden die Geschäftsbedingungen aushandeln.

Eine Stadtbevölkerung zuverlässig mit Trinkwasser zu versorgen ist ein komplexes Unternehmen. Es benötigt bedeutende, langfristige Investitionen, ausgefeilte Organisation und Managementstrukturen. Die Rentabilität ist dabei keinesfalls garantiert, speziell in städtischen Umgebungen, wo viele Menschen nur über eine geringe Zahlungsfähigkeit verfügen und wo für viele zudem der Zugang zu Wasser problematisch ist. Kurz gesagt besteht nur für einige städtische Wassersysteme eine Aussicht auf langfristig profitablen Betrieb, während andere dauerhaft Zuschüsse und Unterstützung benötigen werden, wenn der Service weiter verbessert werden soll. Jüngste Erfahrungen haben gezeigt, dass global agierende Konzerne sich wirklich nur die guten Stücke herauspicken, solche, die etwas Fleisch auf den Knochen haben, so dass nur die Wasserversorgung großer Städte für privatisierungswürdig befunden wird. Und innerhalb solcher Städte werden vor allem die Gebiete mit wohlhabenden Einwohnern und ausgewiesener Zahlungsfähigkeit geschätzt. Folge ist ein strategisches »Rosinenpicken« (Graham und Marvin 2001). Die viel versprechenden (im Sinne von profitabel) Versorgungsunternehmen werden zur Privatisierung freigegeben; die kleineren und weniger profitablen Betriebe verbleiben in öffentlicher Hand und benötigen dauerhafte Zuschüsse. Darüber hinaus müssen die Konzerne durch Klauseln in den Konzessionsvereinbarungen dazu verpflichtet werden, die Versorgung auch auf ärmere Viertel auszuweiten. Ihre vertraglichen Auflagen erfüllen die Unternehmen jedoch nur selten.

Das strategische Rosinenpicken ist lediglich eine Variante eines seit langem erprobten Erfolgsrezepts im Kapitalismus: Privatisiere profitable Geschäfte und lass' den Steuerzahler das Geld für die Subventionen für die unrentablen, aber notwendigen Dienstleistungen herausrücken! Und letztere sind unweigerlich diejenigen, von denen die Existenz der ärmsten Bevölkerungsgruppen abhängt. Darüber hinaus fördert der unvermeidlich enge Zusammenhang von Staat und priva-

tem Sektor im Privatisierungsprozess alle möglichen Formen korrupter Handlungen. Diese mögen illegal sein, meist gehören sie aber zum Standardrepertoire akzeptierter Vorgehensweisen. Bestechung, Geschäfte hinter verschlossenen Türen, das Schmieren von Funktionsträgern, um bestimmte vertragliche Bestimmungen zu erreichen und finanzielle Unterstützung von politischen Verbündeten – dies alles findet sich im Werkzeugkasten privatisierter Wasserversorger. So musste der Konzessionsvertrag für die indonesische Hauptstadt Jakarta nach Korruptionsvorwürfen neu verhandelt werden. Bestechungsskandale wurden auch mit Konzessionen unter anderem in Grenoble, Tallinn, Lesotho und in Kasachstan in Zusammenhang gebracht. Sowohl Vivendi und Suez wie auch der nicht mehr existierende US-Energiekonzern Enron wurden beschuldigt, Gelder an politische Parteien im Gegenzug für Vergünstigungen gezahlt zu haben.

Kaum weniger subtile, aber absolut legale Anreize zu Privatisierungen bieten auch Staaten und internationale Organisationen an. So knüpft die Weltbank ihre Kredite im allgemeinen an die Bedingung, dass ein beträchtlicher Teil zur Durchrationalisierung und zur Optimierung des Managements verwendet wird, um so das Fundament für eine Privatisierung zu legen. Ihren Kredit über 40 Millionen Dollar an Guayaquil, Ekuador, gab die Interamerikanische Entwicklungsbank nur unter der Bedingung, dass fast die Hälfte davon zur Vorbereitung der Privatisierung der Wasserversorgung verwendet wird (Hall und Lobina 2002, Swyngedouw 2004). Auf dem 4. Weltwasserforum in Mexiko Stadt im März 2006 beharrten die Vertreter der Weltbank weiter auf dem Standpunkt, nur eine vollständige Wasserprivatisierung stelle den sichersten Weg zu einer verbesserten Versorgung dar, während Vertreter der großen Wasserfirmen darauf bestanden, dass die jüngsten Erfahrungen das Gegenteil nahe legen. In ihrer Sichtweise hängt – wenig überraschend – die Beteiligung des Privatsektors zunehmend vom Engagement des öffentlichen Sektors ab, von öffentlichen Investitionen und von einem regulierten Umfeld, das die kurz- und langfristige Rentabilität sichert.

Kommodifizierung und Privatisierung: Das Öffentliche und das Private

Die chemische Verbindung H_2O in eine nützliche »Sache« zu transformieren, erfordert die Umformung und Re-Organisation des hydro-sozialen Kreislaufs, damit dieser speziellen sozio-physischen Zwecken (Bewässerung, Erholung, Gesundheitspflege usw.) dient. Der daraus resultierende hydro-soziale Zyklus ist eingebettet in und organisiert durch die Kommodifizierung des Wassers. Im Zentrum stehen daher (a) die Allokation von und Kontrolle über Investitionskapital, (b) das Eigentum an Infrastruktur und Wasser und (c) die Verteilung des Kapitals und des mit seiner Hilfe vergesellschafteten Wassers.

Über Fragen von Kommodifizierung und Eigentumsstruktur wird seit etwa 20 Jahren intensiv diskutiert. Häufig wird hierbei öffentliches Eigentum gleichge-

setzt mit freien Gütern und einer nicht-warenförmigen Form der Versorgung – ein verbreitetes Missverständnis. Denn unabhängig von der öffentlichen oder privaten Natur der Dienstleistung ist die großräumige Wasserversorgung (als landwirtschaftliche Bewässerung oder als Belieferung von städtischen Haushalten) schon seit langer Zeit vollständig kommodifiziert. Die entscheidende Frage ist daher nicht die Warenförmigkeit des Wassers, also dass es gegen Geld getauscht wird. Entscheidend ist vielmehr, wer die Investitionskosten trägt, wer für die Verwendung des Wassers zahlt und wer die Allokation und die Verteilung organisiert. Dies sind natürlich ausgesprochen politische Fragen. Eine städtische Wasserinfrastruktur benötigt große Kapitalanlagen. Die Bereitstellung dieses Kapitals muss daher ein zentrales Anliegen sein. Die Investitionsentscheidungen wiederum stehen in direktem Zusammenhang mit der Quelle des Kapitals und mit der Verteilung der Kapitalrenditen. Diese Belange können daher nicht unabhängig von den Eigentumsregeln, von Entscheidungen zur Wasserallokation und von der politischen Verteilung der Entscheidungsbefugnisse angesprochen werden.

An dieser Stelle zeigt sich ein grundlegender Unterschied zwischen privatem und öffentlichem Engagement. In einem vollständig privatisierten Umfeld werden Investitionsentscheidungen rein auf Basis von Rentabilitätsüberlegungen getroffen. Dies erfordert das exklusive Recht, sich Wasser anzueignen und zu verteilen sowie das Recht, den Preis des Wassers so zu setzen, dass die Investition zumindest eine durchschnittliche Rendite erbringt. Dies beschränkt zwangsläufig den Rahmen der privaten Investition auf solche Projekte, die direkt profitabel sind, wohingegen eine öffentliche Organisation der Wasserversorgung die Investitionskosten und -erträge nach politisch oder sozial motivierten Erwägungen verteilen kann (und dies im Allgemeinen auch tut); wer zahlt und wer profitiert, spiegelt dann die Machtverteilung im Staat wieder und das Kräfteverhältnis zwischen den Klassen. Derartige Umverteilungsprozesse beinhalten stets sozial-räumliche Ströme von einer gesellschaftlichen Gruppe zu einer anderen und von einem Ort zu einem anderen.

Karen Bakker weist zudem darauf hin, dass Wasser eine nicht-kooperative Ressource ist (siehe Bakker 2003). Aus einer Reihe offensichtlicher Gründe – Wasser ist ein unhandelbares Massengut, nicht substituierbar, es ist schwer, es ist gesellschaftlich und ökonomisch umkämpft, es erfordert langfristige Investitionen und der Wasserversorgung wohnt eine monopolistische Struktur inne – macht es keinen einleuchtenden Sinn, es der reinen Marktlogik zu unterwerfen. In jüngster Zeit wurde oftmals versucht, Wasser unter die Logik der Kapitalakkumulation zu subsumieren. Doch haben Privatisierungsexperimente mehr als deutlich gezeigt, dass es keine leichte Aufgabe ist, die Wasserversorgung in ein profitables und gleichzeitig gesellschaftlich akzeptiertes Geschäft zu verwandeln. Zudem reduziert die Forderung nach »Vollkostendeckung« der Wasserversorgung und damit verbundenen Dienstleistungen die Möglichkeit von Querfinanzierungen und Quersubventionen. Es ist natürlich offensichtlich, dass sämtliche Investitions-

kosten irgendwo von irgendjemandem wieder hereingeholt werden müssen; die Kernfrage jedoch ist eine politische: Wer wird dafür verantwortlich sein und zu welchem Preis?

In der Diskussion um Wasserprojekte steht »Vollkostendeckung« fast ausnahmslos für die Forderung, dass die Kosten vollständig von den Konsumenten getragen werden müssen. Ausgeschlossen sind damit Subventionen und somit die Finanzierung von Projekten durch lokale, regionale, nationale Steuereinnahmen oder durch Entwicklungshilfe, die selbst aus Steuereinnahmen oder aus an anderer Stelle aufgenommenen Geldern stammt. Dennoch war in den Industriestaaten die Verwendung von Steuergeldern der einzige Weg, auf dem erfolgreich große Räume versorgende Wasserwerke oder großflächige Bewässerungssysteme errichtet werden konnten. Es gibt keinen Beweis dafür, dass in den Entwicklungsländern dies auf andere Weise erreicht werden kann. Daher muss die »Vollkostendeckung« durch ein anderes Prinzip ersetzt werden, das eine Wasserversorgung erlaubt, die auf verschiedenen Formen der finanziellen Umverteilung basiert. In Bezug auf die Wasserversorgung ist daher zur Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele eine bedeutende Umverteilung von Kapitalressourcen zwangsläufig nötig. Um weiteren 1,3 Milliarden Menschen einen sicheren Zugang zu sauberem Wasser zu eröffnen, werden beträchtliche Summen Investitionskapitals benötigt, und die damit einhergehenden Kosten werden die wohlhabenderen Mitglieder der Weltbevölkerung zu tragen haben. Dies gilt ganz unabhängig von der Frage, ob das Wassermanagement privat oder öffentlich organisiert sein sollte. Soweit dies eine Frage effektiven Managements ist, haben sowohl private wie öffentliche (oder gemischte) Firmen überall auf der Welt gezeigt, dass sie effizient und effektiv sein können. Doch sollte die Debatte um »öffentlich oder privat« nicht – wie in den vergangenen Jahren häufig geschehen – die Frage überdecken, woher die benötigten Investitionen kommen sollen, die den Zugang zu Wasser sicherstellen. Da der private Sektor eine zumindest übliche Kapitalrendite verlangt, kann er weder die Wasserversorgung von gesellschaftlichen Gruppen mit unzureichender Zahlungsfähigkeit (oder in einigen Fällen unzureichendem Zahlungswillen) garantieren, noch in Projekte mit unsicheren Erträgen investieren. Das einzige Modell für eine flächendeckende Lösung basiert auf dem Einsatz von Subventionen und somit auf der Umverteilung von Kapital und Einkommen. Doch während Quersubventionen zwischen geographischen und sozialen Räumen für die Erfüllung der Millennium-Ziele (wenn diese ernst genommen werden) absolut notwendig sind, sollte diese Frage unabhängig von dem privaten oder öffentlichen Charakter des Wassermanagements im engeren Sinne behandelt werden – auch wenn die öffentliche Organisation von Wasserverteilung und Investitionen eine größere Wahlfreiheit hinsichtlich denkbarer technologischer, organisatorischer, ökologischer und verwaltungstechnischer Optionen bietet. Letztlich aber bleibt die Frage von Subventionen und Quersubventionen eine politische, die klare gesellschaftliche, politische, ökologische und ökonomische Wahlmöglichkeiten eröffnet. Diese

Themen müssen auf lokaler, nationaler und transnationaler Ebene behandelt werden, innerhalb eines geeigneten institutionellen Rahmens, wo sie demokratisch und offen diskutiert werden können. Da ja noch niemals jemand dafür gestimmt hat zu verdursten, ist die politische Ermächtigung von entscheidender Bedeutung auf dem Weg zu einer gerechteren und nachhaltigeren Verteilung von Wasser.

Wasser und Kapital: die Finanzierung der Millenniums-Entwicklungsziele

Die finanziellen Ressourcen, die zur Erreichung der Millenniums-Ziele benötigt werden, sind in der Tat beträchtlich. Nach Schätzungen der Agenda 21 (Bericht der UN-Konferenz zu Entwicklung und Umwelt in Rio im Jahr 1992) sind jährlich zusätzlich 56 Milliarden US-Dollar erforderlich, um globale Wassersicherheit zu erreichen (Cosgrove und Rijsberman 2000). Neuere Schätzungen jedoch legen einen weit höheren Aufwand nahe. Der *World-Water-Vision*-Bericht des World Water Council schätzt, dass bis zum Jahr 2025 *jährlich* 180 Milliarden US-Dollar nötig sind, um einen zufriedenstellenden Wasserzugang für alle zu gewährleisten (World Water Vision 2000). Dies schließt Investitionen von 550 Millionen US-Dollar in Dämme und Bewässerungssysteme ein, ausgehend von einem vierzigprozentigen Anstieg der globalen Nahrungsmittelproduktion und einem Wachstum der Weltbevölkerung von 1,5 Milliarden Menschen, von denen die Hälfte in Städten leben werden. Zusammen mit dem bestehenden Defizit an Wasserzugang für 1,5 Milliarden Menschen und einer stetigen Land-Stadt-Migration (0,5 Milliarden Menschen), steigt die Gesamtzahl der neu zu versorgenden Menschen auf 3 Milliarden Menschen. Bei einer vorsichtigen Schätzung von 600 US-Dollar pro Person für die städtische Wasser- und Abwasserversorgung beliefen sich die Gesamtkosten auf 1,8 Milliarden US-Dollar. Zusätzlich wird der Wasserverbrauch der Industrie steigen, und in den entwickelten wie auch in den ehemals sozialistischen Staaten sind Erneuerungsinvestitionen dringend notwendig.

Über die atemberaubende Höhe der benötigten Investitionen hinaus erwartet der Bericht des World Water Council auch noch, dass 70 Prozent der Summe vom privaten Sektor aufgebracht werden. Er beteuert, dass »private Akteure daher die entscheidende Quelle für Investitionen in Infrastruktur darstellen können«. Die Weltbank akzeptiert diese Sichtweise, die ihre Forderung nach Privatisierung als wichtigstem Mittel zur Einbindung des privaten Sektors unterstützt (Pitman 2002). Allerdings ziehen sich viele internationale Betreiber nach ernsthaften Schwierigkeiten (beispielhaft sind die Fälle Atlanta, Cochabamba, Jakarta und Manila) aus größeren Investitionen zurück (jüngstes Beispiel ist Buenos Aires) (Gleick 2005). Der letzte Bericht des World Panel on Financing Water Infrastructure (Camdessus-Bericht) schloss aus den bislang bescheidenen Beiträgen des privaten Sektors zur Finanzierung von Wasserprojekten, dass »multilaterale Finanzinstitute die tragenden Säulen der neuen Wasser-Finanzarchitektur sein werden.

Sie sollten alles tun, um den jüngsten Rückgang ihrer Kredite im Wassersektor umzukehren und sollten alles versuchen, um die Verwendung von Garantien und Versicherungen auszubauen« (Winpenny 2003). Letztere würden eine »Devaluation Liquidity Backstop Facility« einschließen. Dieser recht extravagante Name bezieht sich auf die Einrichtung einer internationalen öffentlichen Institution, die »ausländische Kredite effektiv garantiert und den zusätzlichen Schuldendienst finanziert, der daraus entsteht, dass Entwertungsverluste durch die den Wassertarif setzende Behörde erstattet werden« (siehe ebd). Im Klartext bedeutet dies, dass das private Investitionsrisiko auf eine internationale öffentliche Institution übertragen wird, die dann dem öffentlichen Sektor eines Entwicklungslandes alle Verluste ersetzt, sollte die Währung des Landes abgewertet werden (Amann-Blake 2006). Mit anderen Worten: Die öffentliche Hand trägt die Hauptlast nachteiliger wirtschaftlicher Bedingungen auf nationaler und internationaler Ebene; das wird schwerlich die Situation der Armen und Machtlosen verbessern. Wie Amann-Blake bestätigt »kann man nach einer Prüfung der historischen Erfahrungen erkennen, dass Infrastruktur...nicht primär durch den privaten Sektor finanziert wurde«. Daher sei fraglich, warum das heute anders sein sollte, wo die Entwicklungsländer mit instabiler Wirtschaftslage, beschleunigter Verstädterung und Bevölkerungswachstum konfrontiert sind (Amann-Blake 2006, 16).

Tatsächlich bleibt selbst mit den Privatisierungen die Beteiligung des privaten Sektors im Wassersektor begrenzt und die Aussichten für künftige private Investitionen eher trübe. Daher bleibt keine andere Alternative, als den Großteil der notwendigen Investitionen mit öffentlichen Mitteln zu tätigen. Es wäre eine Illusion – wenn nicht Schlimmeres – zu glauben oder zu behaupten, die Millennium-Entwicklungsziele könnten auf Basis massiv wachsender Privatinvestitionen im Wassersektor erreicht werden. Ohne massiv erweiterte nationale und internationale öffentliche Unterstützung werden die Ziele leere Versprechungen bleiben. Die entscheidende politische Frage, mit der die Welt konfrontiert ist, lautet also nur, ob diese öffentlichen Investitionen die Form direkter Investitionen in öffentliche Versorger annehmen oder die Form finanzieller Mechanismen, die die Transaktionen sicher und profitabel für den privaten Sektor machen.

Doch geht es hier um mehr als bloß um administrative Maßnahmen. Sozio-ökologische »Nachhaltigkeit« kann nur durch einen demokratisch kontrollierten und organisierten Prozess des sozio-ökologischen Aufbaus erreicht werden. Dies wiederum erfordert eine grundlegende Verschiebung der Machtverhältnisse, die Geld und Staat entlang der in diesem Essay nachgezeichneten Linien verknüpfen – eine Verschiebung, die nur durch eine Reihe von Klassen, Gender-, ethnischen und anderen Kämpfen entstehen kann. Wie diese Kämpfe um eine gerechtere Verteilung gesellschaftlicher Macht mit denen um eine ganzheitlichere Form der Naturumwandlung verbunden werden können, das ist die zentrale Herausforderung für ein politisch-ökologisches Programm, das auf die Verbesserung des demokratischen Gehalts der sozio-ökologischen Struktur zielt.

Literatur

- Amann-Blake, Nataniel (2006): *Turbid Waters: Globalization, Water, Development ... and Private Capital?* Paper erhältlich vom Autor.
- Bakker, Karen (1999): *Deconstructing Discourses of Drought*, Transactions of the Institute of British Geographers, New Series, 24(3); Haughton, Graham (1998): *Private Profits – Public Drought: the Creation of a Crisis in Water*.
- Bakker, Karen (2003): *An Uncooperative Commodity – Privatizing Water in England and Wales*, Oxford: University Press.
- Castro, Esteban (2006): *Water, Power and Citizenship: Social Struggles in the Basin of Mexico*, New York: Palgrave.
- Cosgrove, William und Rijsberman, Frank (2000): *World Water Vision*, London: Earthscan.
- Davis, Mike (1998): *Ecology of Fear: Los Angeles and the Imagination of Disaster*, New York: Metropolitan Books.
- Giglioli, Ilaria (2006): »Let's Drink to the Great Thirst! An Investigation into the Nature of Sicilian Water Politics«, PhD Dissertation, School of Geography, University of Oxford, Oxford.
- Gleick, Peter (2005): *The World's Water 2004-2005 – The Biennial Report on Freshwater Resources*, Washington: Island Press, 2004; Corporate Europe Observatory, *Reclaiming Public Water*, Amsterdam: TransNational Institute (TNI).
- Graham, Steven und Marvin, Simon (2001): *Splintering Urbanism – Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, London: Routledge.
- Greenpeace (2005): »Climate Change« report of the Asia Energy Revolution Ship Tour, Greenpeace Internet-Seite, Sektion Südostasien, <http://www.greenpeace.org>.
- Hall, David und Lobina, Emanuele (2002): *Water Privatisation in Latin America*, Paper read at PSI Americas Water Conference, San José, Costa Rica.
- Kaïka, Maria (2005). *City of Flows*, London: Routledge.
- Kallis, Giorgos and Coccossis, Harry (2001): *Water for the City: Critical Issues and the Challenge of Sustainability*, METRON Research Project, European Commission DG-Research, Environment and Climate Programme, Mytilini: University of the Aegean.
- Lewis, C.S. (2004): *The Abolition of Man*, Palgrave-MacMillan: New York.
- Lorrain, Dominique (1995) : *Gestions Urbaines de l'Eau*, Paris: Economica.
- Management for West Yorkshire, Transactions of the Institute of British Geographers, New Series, 23(4), 1998.
- Montano, Iraïdes Margarita und Coing, Henri (1985). *Le Service d'Eau Potable dans les Villes du Tiers-Monde. Modes de Gestion et d'Organisation*, Paris: École Nationale des Ponts et Chaussées, Centre d'Enseignement et de Recherches.
- Moore, Charles und Lidz, Jane (1994): *Water and Architecture*, London: Thames and Hudson.
- Nevarez, Leonard (1996): *Just Wait until there's a Drought: Mediating Environmental Crises for Urban Growth*, Antipode, 28 (3).
- Pitman, George (2002): *Bridging Troubled Waters: Assessing the World Bank Water Resources Strategy*, Washington: Operations Evaluation Department, Weltbank.
- Swyngedouw, Erik (2004): *Social Power and the Urbanisation of Water. Flows of Power*, Oxford: Oxford University Press.
- Swyngedouw, Erik (2007) *TechnoNatural Revolutions – The Scalar Politics of Franco's Hydro-Social Dream for Spain, 1939-1975*, Transactions, Institute of British Geographers New Series Vol. 32: 9-28.
- Swyngedouw, Erik; Page, Ben und Kaïka, Maria (2002): *Sustainability and Policy Innovation in a Multi-Level Context: Crosscutting Issues in the Water Sector*. In: Getimis, Panyotis ; Heinelt, Hubert; Kafkalas, Grigoris; Smith, Randall und Swyngedouw, Erik (Hrsg.) (2002): *Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience*, Opladen: Leske & Budrich, S. 107-131.
- Walker, Richard A. (2004): *The Conquest of Bread – 150 Years of Agribusiness in California*, New York: The New Press.
- Winpenny, James (2003): *Financing Water for All. The Report on the World Panel on Financing Water Infrastructure* (Vorsitzender Michel Camdessus), Marseille: World Water Council, Global Water Partnership.
- Wittfogel, Karl (1957): *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*, New Haven: Yale University Press.
- World Health Organization (2005): *Water for Life – Making it Happen*, Geneva, WHO/UNICEF, Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, World Health Organization, Meeting the MDG.
- World Water Vision (2000): *Commission Report. A Water Secure World: Vision for Water, Life and the Environment*, Marseille: World Water Council.
- Worster, Donal (1985): *Rivers of Empire. Water, Aridity, and the Growth of the American West*, New York: Pantheon
Worster.

Regionale Beispiele aus Deutschland

Matthias Naumann

Die Wasserwirtschaft unter den Bedingungen des demographischen Wandels: Privatisierungen und Kommerzialisierungen in schrumpfenden Regionen in Ostdeutschland

Während in vielen Ländern der Erde der Mangel an einer sicheren Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung ein dringendes Problem darstellt, führen in schrumpfenden Regionen Überkapazitäten von Ver- und Entsorgungssystemen zu zum Teil erheblichen Schwierigkeiten. Infolge von wirtschaftlichem Strukturwandel und der Abwanderung von Bevölkerung geht der Verbrauch drastisch zurück und stellt die bisherige Wasserver- und Abwasserentsorgung zunehmend in Frage.

Wenn, bei unverändert großen Netzen und Anlagen, die Einwohnerzahl bzw. -dichte eines Versorgungsgebietes zurückgeht, so führt dies zu technischen, ökonomischen und institutionellen Problemen. Notwendige Maßnahmen zur technischen Anpassung von bestehenden Systemen erhöhen die Fixkosten der Unternehmen, die auf eine abnehmende Anzahl an Verbrauchern umgelegt werden muss. Die Ver- und Entsorger befinden sich somit in einer so genannten Fixkostenfalle. Während die Einnahmen stetig zurückgehen, erhöhen sich die Fixkosten, die wiederum zu Gebührensteigerungen führen, die eine weitere Reduzierung des Verbrauchs bewirken etc. Die bisherige Logik der Wasserver- und Abwasserentsorgung, bei der im Prinzip immer nur weitere Nutzer angeschlossen und bestehende Anlagen erweitert werden mussten, steht nun vor dem Problem, mit sinkenden Verbrauchsmengen und Abnehmerdichten umzugehen.

Angesichts dieser Probleme gewinnen gerade in Kommunen, die von Schrumpfungsentwicklungen betroffen sind, Pläne für eine (Teil)privatisierung bzw. Kommerzialisierung der Wasserver- und Abwasserentsorgung stark an Auftrieb. Angesichts steigender Investitionsbedarfe und knapper öffentlicher Finanzen erscheint die Beteiligung von privatem Kapital und Know-how als eine mögliche Handlungsoption. Es scheint jedoch zweifelhaft, ob Privatisierung und Kommerzialisierung Lösungen bieten, die auch in schrumpfenden Regionen langfristig eine sichere und preiswerte Wasserver- und Abwasserentsorgung sicherstellen können.

Der folgende Beitrag skizziert kurz die allgemeinen Entwicklungstrends in der bundesdeutschen Wasserwirtschaft, stellt die besonderen Probleme und Herausforderungen für die Ver- und Entsorgung im Zuge von demographischem Wandel

und Schrumpfungsentwicklungen dar und diskutiert abschließend mögliche Auswirkungen von Privatisierungs- und Kommerzialisierungstrends in der Wasser- ver- und Abwasserentsorgung schrumpfender Regionen.

Die deutsche Wasserwirtschaft im Wandel

Die deutsche Wasserwirtschaft zeichnete sich lange Zeit durch eine außerordentliche Stabilität aus. Die Versorgungssicherheit war garantiert, die hohe Qualität hinsichtlich Trinkwasserqualität, Versorgungssicherheit, Umwelt- und Ressourcenschutz international anerkannt (Koziol et al 2006, 9) und die ökologischen Probleme im Allgemeinen unter Kontrolle. Seit ein paar Jahren ist dieser stabile Zustand ins Wanken geraten und die Wasserwirtschaft wird damit zum Gegenstand wachsender Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit. Der Wandel der bundesdeutschen Wasserwirtschaft begann bereits lange bevor der demographische Wandel als Problem erkannt wurde. Diese Transformation umfasst eine ganze Reihe von Veränderungsprozessen, die teilweise unabhängig voneinander, teilweise miteinander gekoppelt und sich gegenseitig verstärkend ablaufen.

Privatisierungs- und Kommerzialisierungsprozesse

Obwohl bislang immer noch ca. 80 Prozent der Kunden in der Bundesrepublik durch kommunale Unternehmen mit Trinkwasser versorgt werden und eine Marktdurchdringung durch private Unternehmen noch nicht festzustellen ist (Geiler 2006, 11), steigt der Anteil privatwirtschaftlicher Beteiligungen. Auch dort, wo es bisher nicht zu einem Verkauf an privatwirtschaftliche Unternehmen kam, findet eine Kommerzialisierung der Wasserwirtschaft statt. Kommunale Eigenbetriebe werden in Aktiengesellschaften und GmbHs umgewandelt und orientieren sich, auch bei komplett kommunaler Eigentümerstruktur, verstärkt an betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien (Moss/Naumann 2007). Unternehmen betreiben zunehmend eine wettbewerbsorientierte Unternehmensführung. Dies umfasst die Überprüfung von Investitionen und Innovationen nach Wettbewerbskriterien, die Straffung interner Prozesse, Outsourcing und den Abbau von Personal¹. Privatisierung und Kommerzialisierung sind jedoch kein einheitlicher, homogener Trend wie die Gründung einer »Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft zur Stärkung der öffentlichen Unternehmen (AöW)« im Herbst 2006, erfolgte und diskutierte Rekommunalisierungen von Wasserbetrieben bzw. die Gründung von kommunalen Wassergenossenschaften zeigen².

1 So ist bereits vor allem in der Wasserversorgung ein überdurchschnittlicher Beschäftigungsabbau zu verzeichnen (Egerer/Wackerbauer 2006, 16).

2 So wurde im brandenburgischen Fürstenwalde (Spree) die Trinkwasser- und Abwasserentsorgung wieder der Kommune übertragen, in Berlin plädiert ein Bürgerbündnis für den Rückkauf der Anteile an den Berliner Wasserbetrieben.

Steigende Investitionsbedarfe

In der Wasserver- und Abwasserentsorgung müssen in den nächsten Jahren viele Netze und Anlagen modernisiert werden. Nach Angaben des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIFU) besteht in Deutschland für den Zeitraum von 2000 bis 2009 im Bereich der öffentlichen Wasserversorgung ein Investitions- und Modernisierungsbedarf von ca. 29,8 Mrd. Euro und für die Abwasserentsorgung von 62,87 Mrd. Euro, was einem jährlichen Bedarf von 9,26 Mrd. Euro entspricht (DIFU-Investitionsbedarfseinschätzung 2000 bis 2009 zitiert in Libbe/Moss 2006, 29). Die Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall (DWA) hat bereits jetzt für die öffentliche Kanalisation in Deutschland eine Schadensquote von 20 Prozent ermittelt, bei weiteren 20 Prozent besteht langfristiger Sanierungsbedarf (EUWID vom 27. 09. 2005). Dieser Bedarf geht zum einen auf die notwendige Modernisierung von älteren Netzen und Anlagen zurück³ und zum anderen auf die erforderlichen Anpassungen der bestehenden Infrastruktur an den zurückgegangenen Verbrauch und neue umweltpolitische Anforderungen (Hillenbrand/Hiessl 2006, 1265). Dem Sanierungs- und Modernisierungsbedarf steht allerdings ein Rückgang der Investitionen in den Kommunen gegenüber (EUWID vom 27. 10. 2005). Der Rohrleitungsverband (rbv) sieht einen Investitionsstau von 13 Mrd. Euro in den Trinkwassernetzen (zitiert in BBU-Wasserrundbrief, Nr. 822 vom 10. 04. 2006)⁴.

Die Krise öffentlicher Haushalte

Der Anstieg des Schuldenstandes der Kommunen, der Einbruch der Gewerbesteuererinnahmen und die umfassende Ausgabenexpansion bilden den kommunalpolitischen Hintergrund für die derzeitigen Transformationen in der Wasserwirtschaft, die zu den aufwendigsten und kostenintensivsten kommunalen Aufgaben gehört. Das Finanzierungsdefizit der kommunalen Haushalte lag im Jahr 2004 bei 3,82 Mrd. Euro, für 2005 wird es auf ca. 5,8 Mrd. Euro geschätzt (Jakubowski 2006, 238). Da viele Ausgaben von Bund und Ländern auf die Gemeinden übertragen wurden, fielen die Investitionskosten dem Rotstift am ehesten zum Opfer, da sie die flexibelste Ausgabenart darstellen. Damit verbunden ist ein Investitionsstau bei der kommunalen Infrastruktur, da rund 60 Prozent der öffentlichen Investitionen von den Kommunen getätigt werden (ebd.). Mittlerweile liegen die Investitionsausgaben der deutschen Kommunen um fast 45 Prozent unter dem Niveau von 1992 (Libbe/Moss 2006, 28), zwischen 1999 und 2000 gingen die staatlichen Förderungen für die Wasserwirtschaft um 1,355 Mrd. Euro oder 22 Prozent zurück und zwischen 2003 und 2007 wird ein Rückgang der Investitionen um sechs Prozent erwartet (Tegner/Rehberg 2006, 281).

3 Nur ein Drittel der Kanalisation in Deutschland ist jünger als 25 Jahre (Jakubowski 2006, 239).

4 Der Rohrleitungsbauverband beklagt, dass viele Kommunen zu wenig in den Erhalt der Trinkwasserleitungen investieren würden, nach einer Umfrage unter 220 Unternehmen hätten 90 Prozent der Firmen angegeben, dass in ihrer Region weniger als 1,5 Prozent der Versorgungsleitungen erneuert würden, die Zahl der Arbeitsplätze in der Rohrleitungsbau-Branche ging von 45 000 auf 30 000 zurück (zitiert in: BBU-Wasserrundbrief, Nr. 816 vom 30. 01. 2006).

Neue umweltpolitische Anforderungen und neue technologische Optionen

Die EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) erweitert den Gewässerschutz in den Mitgliedsstaaten um drei wesentliche Komponenten: die Bewirtschaftung von Wasserressourcen nach Flusseinzugsgebieten, den flächenhaften Ansatz der Gefahrenabwehr und die Heranziehung erweiterter ökologischer Kriterien für die Gewässergüte. Darüber hinaus fordert die WRRL eine Wasserpreisgestaltung, die alle Kosten der Wasserdienstleistung widerspiegelt (Art. 9 der WRRL), d. h. nicht nur die betriebswirtschaftlichen, sondern auch die Umwelt- und Ressourcenkosten (Libbe/Moss 2006, 23). Implizit sind Kommunen in mehrfacher Weise von der WRRL angesprochen: als Eigentümer von gewässerrelevanten Flächen, als Leistungserbringer von Einzelmaßnahmen zur Erreichung der ökologischen Zielvorgaben, als Instanzen der räumlichen Planung, als Betreiber bzw. Verantwortliche der Wasser- und Abwasserentsorgung sowie als Träger örtlicher Interessen. Daraus ergeben sich vielfältige – wenn auch noch recht ungenaue – Anforderungen an Wasserinfrastruktursysteme (Moss/Naumann 2007). Es erhöhen sich die Qualitäts- und Investitionsanforderungen für die Versorgungsunternehmen, etwa durch die Novellierungen der Trinkwasserverordnung (Hillenbrand/Hiessl 2006, 1265).

Zu neuen technischen Optionen in der Wasserwirtschaft zählen unter anderem die Membrantechnologie, die den Bau extrem kleiner, hochleistungsfähiger und zugleich preisgünstiger Anlagen zur dezentralen Aufbereitung von Wasser ermöglicht. Dezentrale Entsorgungskonzepte können ökologische Vorteile bieten, bis hin zur Entwicklung des sogenannten abwasserfreien Grundstücks/Hauses, in denen anfallendes Abwasser aufbereitet und gesammelt wird, um es danach wieder für Zwecke, die keine Trinkwasserqualität erfordern, vollständig wieder zu verwenden (Koziol et al 2006, 100). Darüber hinaus bieten Innovationen der Regenwassernutzung, der Grauwasseraufbereitung und -nutzung, der Desinfektion und Innovationen im Haushaltsgerätebereich, wie auch die Kombination dezentraler Anlagen moderner Gebäudeautomatisierung und Fernüberwachung bzw. -steuerung von Netzen und Anlagen neue technische Möglichkeiten (Egerer/Wackerbauer 2006, 42).

Allgemeiner Verbrauchsrückgang

Bereits seit mehreren Jahren ist in der Bundesrepublik ein Rückgang des Wasserverbrauchs festzustellen. Im Zuge von wirtschaftlichem Strukturwandel, wassersparenden Technologien und einem gestiegenen Umweltbewusstsein der Verbraucher ist die Wasserabgabe an Verbraucher in Deutschland im Zeitraum von 1990 bis 2004 um 21,2 Prozent gesunken (BGW 2005, 10). Der spezifische Wasserverbrauch je Einwohner und Tag ging von 147 Litern im Jahr 1990 auf 127 Liter in 2004 zurück (ebd., 12). Folglich versuchen Versorgungsunternehmen die sinkenden Erträge durch die Einführung von Grundpreisen auszugleichen bzw. denken über mögliche »Wasser-Flatrates« nach, die wieder zu mehr Wasserverbrauch anregen sollen (vgl. BBU-Wasserrundbrief, Nr. 824 vom 24. April 2006).

In von Schrumpfung betroffenen Regionen stellt ein teilweise dramatischer Verbrauchsrückgang Kommunen und Unternehmen vor zusätzliche Herausforderungen. Hier wird der spezifische Rückgang im Pro-Kopf-Wasserverbrauch noch einmal durch einen absoluten Rückgang aufgrund von Schrumpfungsprozessen verstärkt. Im Folgenden sollen Schrumpfungsentwicklungen und deren Auswirkungen für die Wasserwirtschaft überblicksartig dargestellt werden.

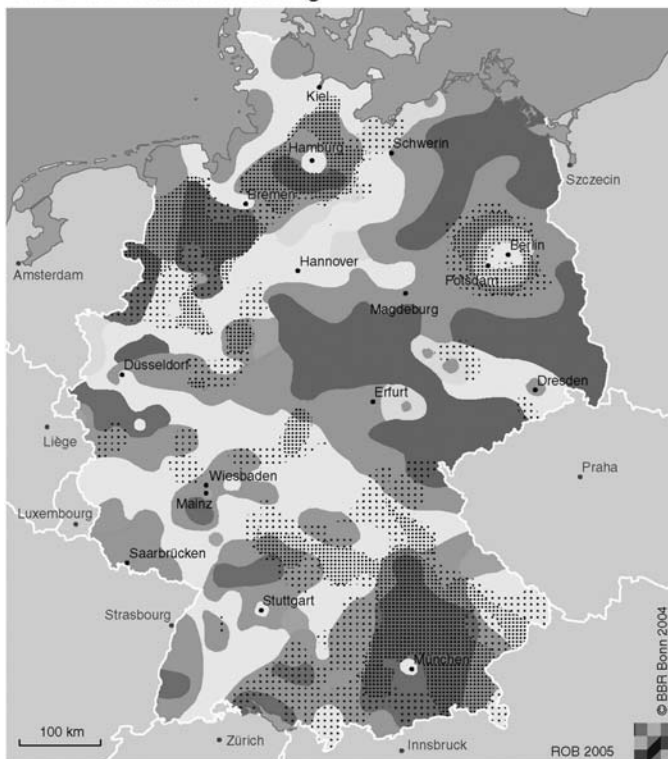
Schrumpfungsprozesse als neue Herausforderung für die Wasserwirtschaft

Schrumpfungsprozesse stellen einen internationalen Trend dar, der in vielen alt-industriellen Zentren stattfindet (Oswalt 2004). In der sozialwissenschaftlichen Literatur werden Schrumpfungsprozesse dabei als dreidimensionale Prozesse verstanden (Hannemann 2003), bestehend aus: 1) Deindustrialisierung: die ökonomische Basis der Stadt erodiert, ohne dass sie durch Dienstleistungen etc. ersetzt wird, 2) Bevölkerungsrückgang: die Bevölkerungszahl geht durch Abwanderung und einer niedrigen Geburtenrate zurück und 3) Suburbanisierung: sozioräumliche Differenzierung zwischen Kernstädten und ehemaligen Großwohnsiedlungen auf der einen Seite und wachsenden bzw. stabilen Vororten auf der anderen Seite. Bürkner et al (2005, 12) fassen unter Schrumpfung zusammen: »die folgenden, in gegenseitiger Wechselbeziehung zueinander stehenden Merkmale: Einwohnerrückgang, krisenhafte sozioökonomische Entwicklungen sowie damit verbundene baulich-räumliche Folgen wie z. B. baulicher Leerstand und Verfall«. Obwohl Schrumpfung keine neue Entwicklung ist, entstanden deutschsprachige sozialwissenschaftliche Forschungsarbeiten zum Thema erst im Zuge der wirtschaftlichen Probleme und Bevölkerungsverluste nach der Wende in Ostdeutschland. Die strukturellen Probleme in den neuen Bundesländern können, im Gegensatz zu Regionen in den alten Ländern, nicht als ein Strukturwandel hin zur Entstehung »post-industrieller« Regionen verstanden werden. Stattdessen ist in Ostdeutschland eine umfassende De-Industrialisierung festzustellen (Hannemann 2003). Statt der versprochenen »blühenden Landschaften« sind nahezu flächendeckend massiver wirtschaftlicher Niedergang, hohe Arbeitslosigkeit und anhaltende Abwanderung festzustellen. Schrumpfung statt Wachstum, ist heute der Normalfall ostdeutscher Stadtentwicklung (Hannemann 2003). Zwischen 1989 und 1999 hat Ostdeutschland 1,3 Millionen Einwohner verloren. Prognosen gehen bis 2030 von einem weiteren Rückgang auf einen Stand von 12 bis 12,5 Millionen aus (Kommission 2000 2000, 14). Schrumpfungsentwicklungen verlaufen dabei jedoch kleinräumlich differenziert, wie Abbildung 1 verdeutlicht. Vor allem Kernstädte und periphere ländliche Räume sind von Schrumpfung betroffen, während das suburbane Umland der Städte wachsende bzw. stagnierende Bevölkerungszahlen zu verzeichnen hat.

Sinkende Bevölkerungszahlen und wirtschaftliche Strukturprobleme führen zu einem deutlichen Rückgang des Wasserverbrauchs. Zwischen 1991 und 2004 ging

Abb. 1: Schrumpfungsentwicklungen in Deutschland

Trends der Raumentwicklung



Räume in denen die Entwicklung der Bevölkerung und der Beschäftigung geprägt ist durch

- starke Schrumpfung
- geringe Schrumpfung
- divergierende Trends (schrumpfende Bevölkerung, wachsende Beschäftigung)
- Stagnation
- divergierende Trends (wachsende Bevölkerung, schrumpfende Beschäftigung)
- geringes Wachstum
- starkes Wachstum

Siedlungsflächen- und Verkehrswachstum

- stark
- sehr stark

Quellen: Laufende Raumbeobachtung des BBR, SuV-Trendrechnung 2020, BBR-Bevölkerungsprognose 2002-2020/Exp, ITP-Intraplan Consult GmbH, Datengrundlagen: EVWP-Verkehrsprognose 2015, Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung des Bundes und der Länder

Quelle: BBR (2005): Raumordnungsbericht 2005. Berichte Bd. 21, Bonn, Seite 85

Quelle: BBR 2005.

der Wasserverbrauch von Privathaushalten und Kleingewerbe in Ostdeutschland um insgesamt 45 Prozent zurück (siehe Abbildung 2). Pro Einwohner und Tag ging der Wasserverbrauch in den neuen Bundesländern von 142 Liter pro Einwohner und Tag im Jahr 1990 auf 94 Liter im Jahr 2004 zurück (BGW 2005, 12). Teilweise ist der Verbrauch auf bis zu 60 bis 80 Liter pro Einwohner und Tag zurückgegangen. Insgesamt liegt der Wasserverbrauch in den neuen Bundesländern fast um ein Drittel unter dem der alten Bundesländer (Schleich/Hillenbrand 2007).

Da die Netze und Anlagen in den neuen Bundesländern auf andere Verbrauchsmengen – teilweise sogar auf Zuwächse – konzipiert wurden, ergeben sich aus dem Rückgang des Verbrauchs eine Reihe von Problemen.

Auswirkungen von Unterauslastungen in der Wasserwirtschaft

Kommunen bzw. Ver- und Entsorgungsunternehmen sehen sich in Folge von Unterauslastungen mit technischen, ökonomischen und institutionellen Problemen konfrontiert.

Technische Probleme

Die Unterauslastung von Netzen und Anlagen führt bei der Trinkwasserversorgung zu längeren Standzeiten des Wassers und damit zur Gefahr der Erwärmung, der übermäßigen Bakterienentwicklung und Wiederverkeimung bzw. dem »Zuwachsen« von Leitungen. Bei der Abwasserentsorgung kommt es zu Geruchsproblemen, Korrosion und Verstopfungen von Kanälen sowie zu weiteren Problemen in Kläranlagen. Um weiterhin die Standards der Ver- und Entsorgung aufrechtzuerhalten, sind zusätzliche technische Maßnahmen, wie Spülung der Leitungen, Druck- und Querschnittsveränderungen, Behelfsleitungen etc. erforderlich. In Diskussion ist auch eine Chlorung des Trinkwassers in Teilräumen mit besonders starken Unterauslastungen, um die hygienische Unbedenklichkeit weiterhin zu garantieren (Koziol 2004). Mittelfristig sind die bestehenden Systeme durch Netze und Anlagen zu ersetzen, die an den zurückgegangenen Verbrauch angepasst wurden.

Ökonomische Probleme

Die erforderlichen Anpassungen sind zwar technisch in den meisten Fällen problemlos möglich – wirtschaftlich bereiten sie aber enorme Schwierigkeiten. Hohe zusätzliche Kosten verursachen bereits kurzfristig zusätzliche technische Maßnahmen. Der Cottbusser Infrastrukturexperte Matthias Koziol (2004) berichtet so beispielsweise von einer Versechsfachung der Kosten für das Spülen von Leitungen in Frankfurt (Oder). Mittelfristig ist dabei mit noch höheren Kosten zu rechnen: »Die Kosten für den Umbau von Ver- und Entsorgungssystemen sind im Bestand mindestens doppelt so hoch wie die Herstellungskosten« (Tietz 2006, 170). Der damit entstehende neue Investitionsbedarf trifft auf eine Situation, in der die

Abb. 2: Wasserabgabe an Letztverbraucher in Ostdeutschland

	1991 in 1000 m ³	2004 in 1000 m ³	1991-2004 in Prozent
Brandenburg	184,5	109	-40,9
Mecklenburg-Vorpommern	142,3	83,6	-41,3
Sachsen	336,0	190,0	-43,5
Sachsen-Anhalt	221,7	108,3	-51,2
Thüringen	185,4	97,2	-47,6
Neue Länder¹	1069,9	588,1	-45,0
Deutschland	5747,9	4733,3	-17,7
¹ ohne Berlin (Ost)			

Quelle: Statistisches Bundesamt 1995, 2006.

meisten ostdeutschen Ver- und Entsorger gerade erst erhebliche Investitionen getätigt haben. Da die Investitionen der 90er Jahre aber vielerorts noch nicht abgeschlossen sind, finden sich heute viele Unternehmen und Verbände in einer Situation, in der sie gleichzeitig Erlösrückgänge verkraften und hohe Verbindlichkeiten abtragen müssen. Diese Kostenremanenzen bzw. »Fixkostenfalle« führen zu hohen Defiziten bei den Wasser- und Abwasserverbänden bzw. zu einem Anstieg der Belastungen für die Verbraucher (Schiller/Siedentop 2005).

Institutionelle Probleme

Neben ökonomischen und technischen Problemen führen Schrumpfungsprozesse auch zu einem Anpassungsdruck auf die bestehenden institutionellen Strukturen der Wasserwirtschaft (Bernt/Naumann 2006, 217). Dabei stoßen die notwendigen kurz- oder mittelfristigen Anpassungen an den Verbrauchsrückgang auf die langen Amortisationsfristen geplanter oder getätigter Investitionen in die Infrastrukturen der Wasserversorgung. Wo in Wachstumssituationen für Infrastrukturbetreiber eine »build and supply«-Logik galt, in der im Prinzip nur immer neue Nutzer an bestehende Netze angehängt werden mussten und sich die dafür nötigen Investitionen angesichts einer sicheren und ständig zunehmenden Nachfrage auch mit langen Amortisationsfristen rentierten, gestaltet sich die Situation unter Schrumpfungsbedingungen deutlich schwieriger. Problematisch ist dabei auch die organisatorische Verfasstheit der Unternehmen selbst: »Grundsätzlich zeigt sich, dass die kommunalen Aufgabenträger in schrumpfenden Regionen einen erheblichen Optimierungsbedarf hinsichtlich ihrer Organisationsstrukturen haben« (Inter 3/WZB/Choice 2006, 60).

Technische, ökonomische und institutionelle Probleme bilden dabei ein komplexes Geflecht von Problemlagen, in dem Ursache und Wirkung nicht immer

einfach voneinander zu trennen sind. Es besteht die Gefahr, dass sich Problemspiralen entwickeln, die bestehende Probleme weiter verschärfen: So führt der Verbrauchsrückgang zu steigenden Fixkosten, die auf die verbliebenen Verbraucher umgelegt werden, diese reagieren mit weiterem Sparverhalten, was wiederum die Fixkosten weiter erhöht etc. Angesichts des Problemdrucks für Kommunen und Unternehmen erhalten Diskussionen um eine Beteiligung privater Investoren in Ostdeutschland eine neue Dynamik.

Privatisierung und Kommerzialisierung unter den Bedingungen des demographischen Wandels

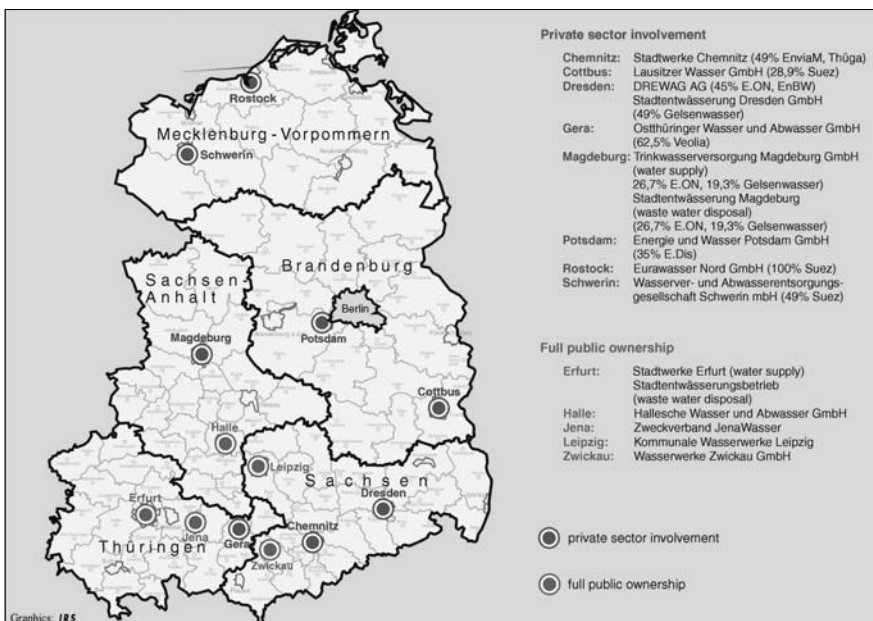
Hohe Investitionsbedarfe bei den Ver- und Entsorgungsunternehmen sowie eine sich durch den demographischen Wandel noch verschärfende angespannte Lage kommunaler Haushalte verschaffen den Befürwortern privater Lösungen Auftrieb. So war die Stadt Rostock im Jahr 1992 mit einer der ersten Kommunen in Deutschland, die ihre Wasserver- und Abwasserentsorgung privaten Betreibern, in diesem Fall der SUEZ-Tochter EURAWASSER, übertrug⁵. In vielen Großstädten der neuen Bundesländer sind private Unternehmen an der Wasserwirtschaft beteiligt (siehe Abbildung 3). Doch auch im ländlichen Raum gibt es Beispiele für (Teil-)Privatisierungen und private Betriebsführungen: So erwarb VEOLIA die Mehrheit an den Stadtwerken Görlitz und vor kurzem übernahm REMONDIS die Betriebsführung des Wasserverbands Lausitz in Senftenberg. Angesichts sinkender Erträge, hoher Verbindlichkeiten und künftig sogar noch steigenden Investitionskosten bildet sich in ostdeutschen Kommunen ein There-is-no-Alternative (TINA)-Phänomen heraus, indem private Beteiligungen als die einzig mögliche Option erscheinen (siehe für den Fall Frankfurt [Oder] Wissen/Naumann 2006)⁶. Hinzu kommt, dass die Träger von Protesten gegen Privatisierungsvorhaben, etwa Umweltorganisationen, Gewerkschaften oder globalisierungskritische Bewegungen wie »Attac«, in den neuen Bundesländern weniger stark verankert sind. Auch die Partei »Die Linke« (bzw. bis 2007 die PDS) setzt sich diesem allgemeinen Trend auf regionaler Ebene häufig nicht entgegen – trotz ihrer klaren Ablehnung von Privatisierung im Parteiprogramm. Darüber hinaus blieben Bürgerinitiativen in der Wasserwirtschaft in der Vergangenheit, wie die Proteste gegen den Anschluss an zentrale Abwassersysteme und die damit verbundenen Beiträge bzw. Gebühren, oftmals erfolglos und hinterließen bei den Beteiligten Resignation und Ohnmachtserfahrungen. Zudem vollziehen sich private Beteiligungen in der Was-

5 Allerdings wurden Bestrebungen Anfang der 1990er umfassend Ver- und Entsorgungsanlagen bzw. -unternehmen in Ostdeutschland an private Investoren zu veräußern, von kommunalen Spitzenverbänden und den Innenministerien der Länder verhindert (Grüneberg 1998, 51; Runge 1994, 431).

6 Ein Gegenbeispiel ist das erfolgreiche Bürgerbegehren gegen die Privatisierung der Stadtwerke in Dessau (siehe Beitrag von Tanja Pflug in diesem Band).

server- und Abwasserentsorgung zumeist eher »kryptisch und über verschlungene Umwege« (Geiler 2006, 2) und weniger in Form von kompletten bzw. materiellen Privatisierungen. Letztlich sind die Strukturen der Wasserwirtschaft in den neuen Bundesländern noch relativ jung – die Kommunen wurden erst nach 1990 Aufgabenträger –, und die Identifikation der Bürger mit »ihrem« kommunalen Unternehmen, auch aufgrund mehrfach erfolgter Umstrukturierungen, erscheint teilweise weniger stark ausgeprägt.

Abb. 3: Private Beteiligungen in der Wasserver- und Abwasserentsorgung von ostdeutschen Großstädten



Quelle: Eigene Darstellung

Gegenüber diesen schleichenden und oft wenig spektakulären Privatisierungsprozessen gibt es in Ostdeutschland durchaus Bestrebungen für den Erhalt einer kommunalen Wasserwirtschaft.

So haben sich im Land Brandenburg mittlerweile drei Initiativen der »Koope-ration Wasser und Abwasser Brandenburg (KOWAB)« gebildet, die kommunale Unternehmen durch Vernetzung und gegenseitige Unterstützung stärken will. Kommunale Unternehmen nutzen öffentliche Veranstaltungen, um auf Risiken und Gefahren von Privatisierungen in der Wasserwirtschaft aufmerksam zu ma-

chen. In einzelnen Fällen, wie im brandenburgischen Fürstenwalde, wurden Betriebsführungsverträge mit privaten Betreibern nicht verlängert und die Aufgaben wieder an die Kommune übertragen. Auch wenn es in allen ostdeutschen Bundesländern Beispiele für private Beteiligungen gibt, kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Mehrheit der Ver- und Entsorgungsunternehmen nach wie vor und – wie Interviews mit Kommunalpolitikern und Geschäftsführern belegen – auch ganz bewusst in kommunaler Trägerschaft befindet.

Unabhängig von der Eigentümerstruktur der Ver- und Entsorgungsunternehmen führen die Probleme im Zuge des demographischen Wandels zu einem steigenden Effizienzdruck seitens der Kommunen auf die Wasserver- und Abwasserentsorgung. Angesichts des Auslaufens von Fördermitteln des Landes und der EU sowie der Einführung neuer Haushaltsführungssysteme, wie der Doppik, werden Quersubventionierungen zunehmend schwieriger werden. Damit sind auch kommunale Unternehmen gezwungen, sich an die Kommerzialisierung der Wasserver- und Abwasserentsorgung anzupassen. Unternehmensvertreter berichten davon, dass sich die Zahl der Beschäftigten in den letzten Jahren praktisch halbiert hat und die Grenze bei Effizienzsteigerungen erreicht ist (Kempmann 2007). Doch auch Benchmarking-Projekte und weitere Maßnahmen zur Effizienzsteigerung werden nicht verhindern können, dass die wirtschaftliche und technische Tragfähigkeit der Ver- und Entsorgung in schrumpfenden Regionen zumindest mittelfristig in Frage gestellt wird und die weitere Entwicklung der Wasserwirtschaft von einer grundsätzlichen Entscheidung seitens der Politik abhängt. Bleibt die Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung auch weiterhin eine kommunale Pflichtaufgabe mit dem Ziel, gleichwertige Lebensbedingungen im gesamten Bundesgebiet zu verwirklichen oder wird sie zu einer Dienstleistung, die unabhängig von der Eigentümerstruktur der Unternehmen, wirtschaftlichen Erwägungen verpflichtet ist? Entwicklungen in anderen Sektoren technischer Infrastruktur, wie etwa der Telekommunikation oder dem öffentlichen Nahverkehr, veranschaulichen, wie sich Versorgungsunternehmen aus peripheren Räumen zurückziehen und sich auf lukrative Marktsegmente konzentrieren. Debatten um die Einführung »regionalspezifischer Mindeststandards« der öffentlichen Daseinsvorsorge, die an die Stelle einer homogenen flächendeckenden Versorgung treten sollen, scheinen diese Entwicklung zu verstärken. Doch auf der anderen Seite bietet das Hinterfragen bisheriger Infrastrukturplanung, die oft an den lokalen Bedürfnissen vorbei ging, auch Optionen für alternative Lösungen der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung. Dezentrale Technologien oder neue institutionelle Träger, wie Wassergenossenschaften etc., können unter bestimmten Bedingungen und gerade, wenn sie mit Formen interkommunaler Zusammenarbeit einhergehen, einen Weg für eine zukunftsfähige Ver- und Entsorgung darstellen. Angesichts der lokalen Besonderheiten der Wasserwirtschaft kann es dabei keine Universallösungen und »goldenen Regeln« geben, umso wichtiger erscheint ein grundsätzliche Bekenntnis zu den öffentlichen Ziele der Wasserwirtschaft.

Literatur

- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): Raumordnungsbericht 2005. Berichte des BBR, Band 21. Bonn: BBR.
- Bernt, Matthias/Naumann, Matthias (2006): Wenn der Hahn zu bleibt: Wasserversorgung in schrumpfenden Städten. In: Frank, Susanne/Gandy, Matthew (Hrsg.): Hyropolis. Wasser und die Stadt der Moderne. Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 210-229.
- BGW – Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft (2005): 116. Wasserstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berlin.
- Bürkner, Hans-Joachim et al (Thomas Kuder, Manfred Kühn) (2005): Regenerierung schrumpfender Städte. Theoretische Zugänge und Forschungsperspektiven. Working Paper, Erkner: Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung.
- Egerer, Matthias/Wackerbauer, Johann (2006): Strukturveränderungen in der deutschen Wasserwirtschaft und Wasserindustrie 1995-2005. München: Institut für Wirtschaftsforschung.
- Geiler, Nikolaus (2006): Wasser jenseits des DAX. Berlin: Bundestagsfraktion DIE LINKE.
- Hannemann, Christine (2003): Schrumpfende Städte in Ostdeutschland – Ursachen und Folgen einer Stadtentwicklung ohne Wirtschaftswachstum. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B28, S. 16-23.
- Egerer, Matthias/Wackerbauer, Johann (2006): Strukturveränderungen in der deutschen Wasserwirtschaft und Wasserindustrie 1995-2005. München: Institut für Wirtschaftsforschung.
- Gruneberg, Ralf (1998): Der Neuaufbau der kommunalen Abwasserbeseitigung in den neuen Bundesländern. In: ZöGU, Beiheft 24, S. 42-65.
- Inter 3/WZB/Choice - Inter 3/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung/Choice Mobilitätsproviding (2006): Zukunftsfähige Infrastrukturangebote für schrumpfende Regionen: Unternehmenskonzepte und Regulierungsinnovationen am Beispiel Wasser und Verkehr in Brandenburg. Abschlussbericht zur Vorstudie, Berlin.
- Jakubowski, Peter (2006): Stadt ohne Infrastruktur heißt Stadt ohne Zukunft. Zur Agenda kommunaler Infrastrukturpolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/2006, S. 237-249.
- Kempmann, Johannes (2007): Praxis des Stadtumbaus am Beispiel Magdeburg. Vortrag auf der DWA-Tagung »Wasserwirtschaft und demographischer Wandel«, 8. Mai 2007 in Weimar.
- Kluge, Thomas et al (Matthias Koziol, Alexandra Lux, Engelbert Schramm, Antje Veit) (2003): Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Wasser. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, netWORKS-Papers, Nr. 2.
- Kommission 2000 = Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) (2000): Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern. Bericht der Kommission unter der Leitung von H. Lehmann-Grube, Berlin.
- Koziol, Matthias (2004): Folgen des demographischen Wandels für die kommunale Infrastruktur. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Bd. 43, Heft 1, S. 69-83.
- Koziol, Matthias et al (Antje Veit, Jörg Walther) (2006): Stehen wir vor einem Systemwechsel in der Wasserver- und Abwasserentsorgung? Sektorale Randbedingungen und Optionen im stadtechnischen Transformationsprozess. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, netWORKS-Papers, Nr. 22.
- Libbe, Jens/Moss, Timothy (2006): Netzgebundene Infrastruktursysteme im Wandel: das Beispiel der Wasserversorgung. In: Kluge, Thomas/Libbe, Jens (Hrsg.): Transformation netzgebundener Infrastruktur. Strategien für Kommunen am Beispiel Wasser. Berlin: Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 45, S. 19-33.

- Moss, Timothy/Naumann, Matthias (2007): Neue Räume der Wasserbewirtschaftung – Anpassungsstrategien der Kommunen. In: Haug, Peter/Rosenfeld, Martin T. W. (Hrsg.): Die Rolle der Kommunen in der Wasserwirtschaft. Baden-Baden: Nomos, S. 139-159.
- Oswald, Philipp (Hrsg.) (2004): Schrumpfende Städte. Band 1: Internationale Untersuchung. Hatje: Ostfildern.
- Runge, Martin (1994): Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in den neuen Bundesländern. In: ZögU, Band 17, Heft 4, S. 430-456.
- Schiller, Georg/Siedentop, Stefan (2005): Infrastrukturkosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. In: DISP 160, S. 83-93.
- Schleich, Joachim/Hillenbrand, Thomas (2007): Determinants of Residential Water Demand in Germany. Karlsruhe: Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research, Working Paper Sustainability and Innovation, No. S3/2007.
- Statistisches Bundesamt (1994, 2005): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden.
- Tegner, Henning/Rehberg, Jörg (2006): Öffentlich Private Partnerschaften – Lösungspotenziale für technische Infrastrukturen? In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/2006, S. 281-293.
- Tietz, Hans-Peter (2006): Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Netzinfrastruktur. In: Gans, Paul/Schmitz-Veltin, Ansgar (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. Hannover: Akademie für Raumerforschung und Landesplanung, S. 154-172.
- Wissen, Markus/Naumann, Matthias (2006): A New Logic of Infrastructure Supply & Urban Governance in Germany. In: Social Justice, Vol. 33, No. 3, S. 20-38.

Nichtöffentlichkeit als Prinzip – Die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe

Das Land Berlin privatisierte in den Jahren 1998 und 1999 seine Wasserbetriebe. Zuvor, direkt nach der Wiedervereinigung, hatte Berlin die Gelegenheit zu einer nachhaltigen Reform der landeseigenen Unternehmen nicht erfolgreich nutzen können. Nun, nach den Landtagswahlen 1995, verkaufte der Berliner Senat aus CDU und SPD mit Verweis auf die hohen Schulden des Landes umfassend die landeseigenen Betriebe. Diese hatten lange Zeit zur Erfüllung von Daseinsvorsorgeaufgaben gezielt außerhalb der marktwirtschaftlichen Gewinnerzielungsmechanismen operiert. Die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe (BWB) stellt in diesem Kontext in vielerlei Hinsicht einen brisanten Fall dar. Zuerst fällt der sehr hohe Verkaufspreis von über 3 Milliarden DM auf. Politisch kontrovers diskutiert werden zudem der straff von der SPD-Finanzsenatorin Annette Fugmann-Heesing gelenkte Privatisierungsprozess und die schwer zu durchschauenden Auswirkungen des gewählten Privatisierungsmodells auf die Einflussmöglichkeiten und das Gemeinwohl der Berliner Bürger. Dabei stehen die Rechtfertigungen für Geheimverträge, angebliche Gewinngarantien oder der mögliche Verlust öffentlicher Kontrollmöglichkeiten im Zentrum der kritischen öffentlichen Debatten.

Dieser Beitrag stellt Zwischenergebnisse (Stand Sommer 2007) unserer politikwissenschaftlichen Forschungsarbeiten zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe vor. Zunächst beschreiben wir die politische Durchführung des Privatisierungsprozesses; hierbei steht die Nichtöffentlichkeit des Prozesses, insbesondere in Folge der maßgeblichen Rolle und Einflussnahme von Beratern, im Mittelpunkt (siehe 1.). Dann werden wir die Auswirkungen des komplexen Privatisierungsmodells auf die heutige Berliner Wasserpolitik näher beleuchten; auch diese sind maßgeblich von Nichtöffentlichkeit im Sinne mangelhafter Transparenz und mangelnder demokratischer Legitimation bestimmt (siehe 2.). Abschließend werden wir kurz auf die Potentiale der zwei laufenden politischen Initiativen zur Rekommunalisierung bzw. Redemokratisierung der BWB eingehen (siehe 3.).

Die Nichtöffentlichkeit des Privatisierungsprozesses und die Rolle der Berater

Am 29. Oktober 1999 wurde die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe (BWB) letztlich vollzogen. Das Land Berlin ging eine öffentlich-private Partnerschaft mit RWE, Vivendi (seit 2002 unter dem Namen Veolia) und der Allianz-

Versicherung ein. Dieser letzte Schritt war der Endpunkt eines langwierigen, komplexen und kontroversen politischen Prozesses. Das Beispiel aus Berlin verdeutlicht dabei insbesondere den hohen Grad von Abhängigkeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren in solchen privatisierungsbezogenen politischen Entscheidungsprozessen. Es zeigt zudem, dass die Zusammenarbeit zwischen den beiden Akteursgruppen die entscheidende Stelle für Wissensproduktion und Entscheidungsfindung ist, die dann auch für die Herstellung neuer Governance-Formen prägend ist. Die privatwirtschaftlichen Berater waren nicht nur bei der Beeinflussung der Entscheidung zu privatisieren zentral. Auch bei der öffentlichen Thematisierung der »politisch« bedenklichen Privatisierungsfolgen, die mit einer solchen Entscheidung einher gehen könnten, waren sie entscheidend. Insgesamt erreichten die Berater einen solch hohen Stellenwert, dass ihre Fähigkeiten als Voraussetzung für die rechtliche, technische und unternehmerische Umsetzung der Privatisierung erschienen. In den Worten eines Beraters heißt dies, ihre Hilfe sei notwendig gewesen, um den Deal für die beteiligten Politiker »festzuzurren« (Interview 9). Sie »halfen die Dinge in der Spur zu halten«, indem sie an der Schnittstelle von Medien, Politikern sowie öffentlichen und geschäftlichen Interessen arbeiteten (Interview 8). In der Tat enthüllt der Beispielfall Berlin das große Ausmaß, in dem führende politische und die privatwirtschaftlichen Akteure den Privatisierungsprozess unter ihre Kontrolle brachten und dessen Organisationsstrukturen auf ihr engstes professionelles Umfeld beschränkten. Sie waren während der Durchführung in der Lage, den Einfluss der hauptsächlich betroffenen Akteure, der Medienvertreter, der BWB oder der Gewerkschaften, zu minimieren. Auf vielerlei Weise wurden die Berater für die Legitimierung der Privatisierung entscheidend. Sie waren, wie ein beteiligter Berater aussagt, »ein Bestandteil des politischen Prozesses« (Interview 9). Das führt zu Fragen über die Funktion »traditioneller« politischer Institutionen (Exekutive, Legislative und Verwaltung) und die Realität zeitgenössischer Steuerungsformen. Wie zu zeigen sein wird, sind es vielleicht diese spezifischen Eigenschaften der Privatisierungsdurchführung, welche einige jener Probleme, die heute mit den Verträgen und den teilprivatisierten BWB existieren, erklären können (siehe Abschnitt 2.).

Der Prozessvorlauf: Erste öffentliche Erklärungen, in denen eine Privatisierung von kommunalen Unternehmen in Erwägung gezogen wurde, gab es offensichtlich schon im Jahr 1992 (Lanz/Eitner 2005a, 10). Als Argumente hierfür wurden angeführt, dass Privatisierungen »effizienter« seien und eine »überlegene« Art und Weise, um Versorgungsunternehmen zu leiten (Interview 1). Laut einer weiteren Aussage galt Privatisierung auch als eine Möglichkeit, Berlin von seinen Problemen mit Filz und Korruption zu reinigen, da hierdurch der politische Einfluss auf das Management solcher Dienstleister reduziert oder abgeschafft würde (Interview 4). Letztlich machten die Privatisierungsüberlegungen in den frühen 1990er Jahren jedoch kaum Fortschritte. Vor allem auf Grund öffentlicher Opposition ge-

gen diese Ideen wurden die Pläne im Jahre 1993 verschoben (Lanz/Eitner 2005b). Entscheidend war zu diesem Zeitpunkt, dass Privatisierung noch nicht als eine akzeptable oder notwendige Politikoption erschien, nicht einmal in der CDU, und mit Sicherheit nicht in der SPD.

1993 wurde statt dessen die Entscheidung getroffen, die BWB durch die Umwandlung in eine *Anstalt öffentlichen Rechts* zu reformieren. Dieser erste Schritt hin zur Verselbständigung und Kommerzialisierung des zuvor in die Verwaltung eingebundenen Regiebetriebes stellte auch schon erste Weichen für den späteren Privatisierungsprozess. Die Begründungen für diese Umwandlung waren, dass die BWB zusätzliche Finanzierungsmittel zur Ausführung von Infrastrukturverbesserungsmaßnahmen – größtenteils in Ostberlin – benötige. Auch müsse die Anzahl der von der Stadt beschäftigten Arbeitskräfte reduziert werden. Die Änderung der Rechtsform des Unternehmens erlaube darüber hinaus, dass die BWB außerhalb des Berliner Gemeindegebietes geschäftstätig werden könnten (Lanz/Eitner 2005a, 10). Verschiedenste Befragte sehen diese Entscheidung dennoch nicht durch die genannten Sachzwänge begründet, sondern eher durch den einfachen Wunsch, die BWB zu einem Akteur auf den internationalen Wassermärkten zu machen (Interviews 2, 3, 4, 9). Mit anderen Worten, die BWB wurden zu diesem Zeitpunkt noch als ein Unternehmen angesehen, welches seine Aufgaben zufriedenstellend erledige, es hatte darüber hinaus sogar so etwas wie ein gutes Image (Interview 2).

Diese Umwandlung in eine Anstalt öffentlichen Rechts sollte aber nicht als eine Maßnahme gesehen werden, die die später folgende Privatisierung unvermeidlich gemacht hätte. Jedoch kann argumentiert werden, dass diese Rechtsformumwandlung später alternative Möglichkeiten einengte. Damals gab es noch eine umfassendere Unterstützung für das alte sozialstaatliche Konzept der »kommunalen Daseinsvorsorge«, welches sich im öffentlich-kommunalen Besitz und Betrieb der meisten deutschen Wasserver- und -entsorger ausdrückte. In dieser Entscheidungssituation wäre eine Privatisierung als eine zu radikale Variante gesehen worden, nicht als eine logische Option. Zudem wurde im Gegensatz zu späteren Erklärungen kein expliziter Bezug zwischen den BWB und den schwindenden Finanzmitteln der Stadt hergestellt. Zwei Interviewpartner, ein ehemaliger BWB-Vorstand sowie der heutige Vorsitzende der Berliner Linkspartei, Klaus Lederer, führen die spätere Entscheidung für eine Privatisierung der BWB nicht primär auf die vorangegangene Anstaltsgründung zurück, sondern auf die zwischenzeitliche Entwicklung der BWB unter der Führung des hohen CDU-Funktionärs Bertram Wieczorek (Interview 2, 3). Zugespitzt formuliert resultierte diese Entwicklung der Jahre 1994 bis 1999 in gewaltigen finanziellen Verlusten der BWB in Folge von misslungenen Geschäftsprojekten außerhalb Berlins. Was auch immer die exakte Bandbreite der Motive für die Anstaltsgründung und Kommerzialisierung gewesen sein mag, im Ergebnis führte dieses Projekt zu gigantischen finanziellen Verlusten der Wasserbetriebe und zu schockierendem Missmanagement – anstatt zu den anvisierten Geschäftserfolgen und Imagegewinnen.

Nach 1993 kam die Privatisierung von Versorgungsunternehmen als Thema immer stärker auf und erhielt schließlich im Rahmen eines ideologischen Wandels auch innerhalb der SPD politische Unterstützung. Die SPD erlitt zunächst eine schockierende Niederlage bei der Berliner Landtagswahl 1995 und verlor ihre Kernwähler aus der Arbeiterschaft an die Linkspartei (damals PDS), nicht zuletzt, weil Berlins ökonomische Probleme und die Arbeitslosigkeit in den 1990er Jahren anwuchsen. Unter solchen Bedingungen gewann der rechte Flügel der SPD mehr Macht. Dieser argumentierte, die Partei müsse ihre Position in der Mitte der Gesellschaft konsolidieren, um Stimmen von der CDU zu gewinnen. Hier spiegelte sich offensichtlich auch ein umfangreicherer Wandel innerhalb der SPD wider, da der anhaltende Erfolg von Helmut Kohls CDU zu einem Überdenken der SPD-Strategie, zum Aufstieg Gerhard Schröders und zum »Dritten Weg« der Mitte-Links-Politik führte. Exemplarisch für diesen Wandel in der Berliner SPD steht die Ernennung Annette Fugmann-Heesing zur Finanzsenatorin im Januar 1996. Sie sollte die entscheidende Antriebskraft für Privatisierungen werden. Wie es der jetzige Linkspartei-Wirtschaftssenator Harald Wolf ausdrückt, sah Frau Fugmann-Heesing »Privatisierung als einen Weg für Berlin, Zeit zu kaufen«, um die Schuldenlast der Stadt zu lindern, während es die strukturellen und administrativen Reformen durchläuft, die zur Anpassung an die globale Wirtschaft erforderlich wären (Interview 7).

Die Entscheidung für die BWB-Privatisierung 1998: Im Jahre 1997 begannen die Berliner Privatisierungen im Gas- und Stromsektor. Im Juli 1998 dann traf der Berliner Senat den formalen Beschluss, auch die BWB zu privatisieren. Alle diese Maßnahmen waren Bestandteile des von Frau Fugmann-Heesing bereits im März 1997 verkündeten Programms der »Vermögensaktivierung« (Lanz/Eitner 2005b). Diese Periode zeichnete sich auch durch die zunehmende Überzeugung aus, dass Privatisierungen notwendig seien. Jedoch gab es auch immer noch heftige Gegenstimmen innerhalb von CDU, SPD, BWB und Gewerkschaften.

Tatsächlich schuf Senatorin Fugmann-Heesing Fakten, indem sie schon im August 1997 eine Milliarde DM aus dem Eigenkapital der BWB entnahm und in den Landeshaushalt transferierte. Der derart entstandene »Eigenkapitalmangel« diente dann auch als Argument für die Privatisierung. Denn die Begründungen für die Privatisierung basierten nun klar auf der Notwendigkeit, Finanzmittel aufzubringen, um Berlins wachsende Schulden zu verringern. Der Schuldenabbau wurde jetzt als absolute Notwendigkeit dargestellt und war von dem Verlangen der entscheidenden CDU- und SPD-Politiker begleitet, die Privatisierung gegen alle politischen oder öffentlichen Widerstände durchzusetzen. Eine gute Veranschaulichung dieser Verhaltensweise gibt ein BWB-Belegschaftsvertreter. Er erklärt, dass Frau Fugmann-Heesing alle Alternativen der Gewerkschaften zur Privatisierung ignorierte und erklärte, sie wolle »das Geld und die privatwirtschaftliche Expertise«. Sie habe gedroht, die Vertretung der Gewerkschaften und deren Einfluss

auf das endgültige Privatisierungsabkommen zu reduzieren, wenn diese sie nicht unterstützen würden (Interview 10).

Das letztlich gewählte Modell war das komplexe »Holding-Modell« (siehe Abschnitt 2). Es wurden von der politischen Führung auch alternative Modelle ange-regt, wie beispielsweise der Vorschlag von CDU-Wirtschaftssenator Wolfgang Branoner, die BWB in eine Aktiengesellschaft (einschließlich Börsengangs) um-zuwandeln. Der SPD-Senator für Stadtentwicklung, Peter Strieder, favorisierte ein »Konsensmodell«, nach dem die BWB eine öffentliche Anstalt geblieben wären und ein privater Konzessionsinhaber keine Kontrolle über strategische Ent-scheidungen bekommen hätte. Eine weitere Alternative, die von den Gewerk-schaften und den BWB-Arbeitern vertreten wurde, war das »Integrationsmodell«. Hiernach wären alle kommunalen Unternehmen zu einer öffentlichen Anstalt fusioniert worden. Dieser Vorschlag hatte bis zu einem späten Meinungsum-schwung im Jahr 1998 zunächst auch die Unterstützung einer Mehrheit der SPD. Eine Reihe von Beratern waren beim Vorantreiben des Privatisierungsentschlus-ses und bei der Beeinflussung der Debatte über das anzuwendende Modell höchst aktiv (Lanz/Eitner 2005a). Auf vielerlei Weise wurde ihre »Expertise« verwendet, um die Handlungen der Politiker zu rechtfertigen. Es sollte hier außerdem noch ergänzt werden, dass, weil es keine gesetzliche Privatisierungsgrundlage gab, ein großer Teil der Debatte sehr rechtsbezogen geführt wurde. Dies kam den Beratern, die Lobbyarbeit für die Privatisierung betrieben, sicherlich zu Gute. Denn die Diskussionen über Rechtliches lenkten auch immer von den eigentlichen poli-tischen Fragen ab.

Die Umsetzung der Teilprivatisierung von Juli 1998 bis Oktober 1999: Im Juli 1998 setzte der Berliner Senat einen Lenkungsausschuss ein, um die Umsetzung der beschlossenen Teilprivatisierung zu koordinieren. Dieser bestand aus den Senatoren für Wirtschaft, für Finanzen und für Stadtentwicklung. Eigentlich fallen die BWB in den Kompetenzbereich des Wirtschaftssenators. Das aktuelle Ver-äußerungsverfahren wurde jedoch von der Finanzverwaltung koordiniert. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung wurde mit einbezogen, da sie für die tech-nisch-planerischen und ökologischen Aspekte des Wassermanagements zuständig ist. Die Senatoren sollten gemeinsam die gesamte Bandbreite öffentlicher und städtischer Interessen der BWB repräsentieren und waren damit, zusammen mit ihren Mitarbeitern, wichtige Akteure in diesen zwei Jahren des Prozesses. Die be-treffenden Senatorenposten besetzten die für Finanzen zuständige Annette Fug-mann-Heesing (SPD), der für Wirtschaft zuständige Elmar Pieroth (bis November 1998, danach Wolfgang Branoner, beide CDU) sowie der für Stadtentwicklung zuständige Peter Strieder (SPD).

Wichtig ist es an dieser Stelle zu betonen, dass während des Veräußerungsver-fahrens, also somit während der andauernden Debatten über das zu wählende Pri-privatisierungsmodell, zudem noch die Privatisierungsentscheidung als solche an

mehreren Fronten angegriffen wurde, einschließlich gerichtlicher Klagen der Interessensverbände und Oppositionsparteien (siehe Abschnitt 2). In Folge dessen drohte Senatorin Fugmann-Heesing, den Landeshaushalt einzufrieren, falls die Privatisierung der BWB im März 1999 blockiert werden würde. Wie es der für den letztlich erfolgreichen Bieter arbeitende Berater ausdrückte, war bis zum Ende »alles in der Schwebe« (Interview 8).

Als ersten Punkt gilt es hier zu erwähnen, dass die drei im Lenkungsausschuss vertretenen Senatoren offensichtlich versuchten, den Ablauf des Entscheidungsprozesses organisatorisch auf ihre Senatsverwaltungen zu begrenzen. Dies ging zwangsläufig auf Kosten der Abgeordnetenhausmitglieder, der BWB, der Gewerkschaften sowie der Medien, deren aller Einflussnahme dadurch minimiert wurde. Nicht ausgeschlossen wurden natürlich die für die Senatoren arbeitenden Berater und prominente Mitglieder von CDU oder SPD. Aber ansonsten sieht es so aus, als ob der Privatisierungsprozess der BWB quasi von den anderen Akteuren abgetrennt wurde.

Wie gut dies gelungen ist, wird deutlich durch die minimale Einbeziehung des BWB-Vorstandes. Dessen Marginalisierung wurde durch die frühe Entscheidung des Lenkungsausschusses erreicht, der BWB-Führung (12 Direktoren) nur eine Stimme im Veräußerungsverfahren zuzugestehen. Faktisch hieß dies, dass nur mit BWB-Chef Wieczorek geredet wurde. Das Resultat hiervon war, so klagt ein früherer BWB-Direktor, dass ihn aus dem Abgeordnetenhaus oder dem Senat niemand fragte, was die technischen Folgen der Privatisierung sein könnten. Dies gilt vermutlich auch für den Umweltdirektor (Interview 5). Somit ist eindeutig der Eindruck entstanden, dass durch das Management des Veräußerungsprozesses und durch die hohe Gewichtung der finanziellen und wirtschaftlichen Fragen andere Erwägungen wie die ökologischen und technisch-planerischen Implikationen der Privatisierung nicht vollständig berücksichtigt wurden und die diesbezüglichen Repräsentanten ausgeschlossen wurden.

Eine hiervon abweichende Meinung äußert ein ranghoher Beamter der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, der direkt in die Verhandlungen zum endgültigen Vertrag involviert war (Interview 5). Er stimmt indirekt zu, dass der gesamte Prozess (also nicht nur das Veräußerungsverfahren oder die Erstellung der Vertragsentwürfe) nicht offen war. Der Prozess sei vielmehr größtenteils auf das parlamentarische und das bürokratische System begrenzt geblieben. Für ihn ist dies jedoch unproblematisch, denn beide Systeme würden das öffentliche Interesse vertreten und repräsentieren. Aus seiner Sicht funktioniere diese Arbeitsteilung, denn sie gliedere die Politiker in das administrative System ein, in das System gegenseitiger Kontrolle zwischen den verschiedenen Senatsverwaltungen, die Berlin regulierten. Sie sei zudem repräsentativ, weil der Senat die unterschiedlichen Dimensionen des öffentlichen Interesses – ob die finanzielle, ökonomische, ökologische, stadtplanerische oder technologische – widerspiegele. Tatsächlich wurde es Strieder und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zugeschrieben, dass

sie es schafften, einige Umweltschutzklauseln in die endgültigen Vereinbarungen mit RWE/Vivendi/Allianz einzubeziehen (Lanz/Eitner 2005b).

Was seiner Sicht entgegen steht, ist erstens die falsche Annahme, dass die drei Senate bei der Durchsetzung ihrer Anliegen und Interessen gleichwertig seien. Neben dem Wirtschaftssenat, der direkt für das landeseigene Unternehmen verantwortlich ist, und neben dem Finanzsenat, der mit dem Ausgleich des Landeshaushaltes und somit der Kontrolle des BWB-Verkaufs beauftragt ist, erscheint der Stadtentwicklungssenat klar als Juniorpartner. Dieses Argument gewinnt an Überzeugungskraft, wenn wir uns in Erinnerung rufen, dass der Verkauf der BWB in erster Linie zur Erschließung von Finanzmitteln für Berlins Landeshaushalt gedacht war. Der Fokus lag also nie wirklich auf den Argumenten, mit denen beispielsweise in Großbritannien argumentiert wurde, wie der Notwendigkeit der Einbeziehung privatwirtschaftlicher Expertise oder dem Bedarf an Investitionen zur Verbesserung des Berliner Wasser- und Abwassermanagements. Zweitens scheint dieser Mitarbeiter des Senats für Stadtentwicklung das Ausmaß zu übersehen, in dem andere Akteure direkt in die Entscheidungsfindung eingebunden bzw. in der Lage waren, den Prozess zu beeinflussen. Vor allem unterschätzt diese Auffassung die Macht, die die privatwirtschaftlichen Berater des Finanz- und des Wirtschaftssenats ausübten. Diese Kontakte, die hierbei zwischen den öffentlichen und den privaten Akteuren entstanden, prägten entscheidend den Fortgang der Kaufverhandlungen und auch die letztendliche Entscheidung, den Vertrag RWE/Vivendi/Allianz zuzusprechen.

Im Finanzsenat wurden diese Kontakte von einem sehr teuren Stab eigener Berater geschmiedet. Alles erweckt den Eindruck, als ob diese Beratergruppe die Wissensproduktion des Prozesses gewissermaßen kontrollierte. Dies konnte den Beratern durch eine Mischung aus privilegiertem Zugang zu Amtsträgern und Informationen, aber auch durch ihr ausgeprägteres Fachwissen für die erforderlichen Techniken und Strategien in Privatisierungsprozessen gelingen. Tatsächlich erwähnt auch der aktuelle Wirtschaftsminister diesen Umstand als ein Kernelement von Privatisierungsprozessen und zeitgenössischem Regieren generell (Interview 7).

Das Veräußerungsverfahren: Im Stab des Finanzsenats waren Berater aus drei Unternehmen mit der Durchführung des Veräußerungsverfahrens beauftragt. Die globale Finanzberatung Meryll Lynch agierte als Berater für die finanziellen Angelegenheiten. Hengeler Mueller, eine große deutsche Anwaltskanzlei, fungierte als Rechtsberatung. Die Steuerberater von BDO Deutsche Warentreuhand AG, einer weiteren großen deutschen Firma, assistierten bei der Bestimmung des Unternehmenswertes der BWB und bei der Wassertarifkalkulation. Das Ziel der Einbeziehung dieser Berater war, ihr Spezialwissen in diesen Bereichen nutzen zu können und sicherzustellen, dass die Berliner Landesregierung in der Lage ist, effektiv und auf Augenhöhe mit den privatwirtschaftlichen Unternehmen, die am

BWB-Kauf interessiert waren, zu verhandeln. Bevor ihn die Senatsfinanzverwaltung im August 1998 einstellte, so die Aussage eines Beraters, waren »die Parameter (der Privatisierung) bereits festgelegt«. Senatorin Fugmann-Heesing habe externe Expertise nur gewollt, um diese Parameter auch umsetzen zu können (Interview 9). Diese Einschätzung ist teilweise richtig, unterschätzt aber die integrale Funktion der Berater bei der Umsetzung des letztlich zur Teilprivatisierung verwendeten Modells durch den finalen Vertrag. Dieses Modell und den endgültigen Vertrag beschreibt ein anderer Berater, der beim letztlich erfolgreichen Konsortium beschäftigt war, als einen Kompromiss zwischen den politischen Parteien, nach dessen Vorgaben die Berater irgendwie ein tragfähiges Modell zu erarbeiten hatten (Interview 8).

Außerdem erscheint es so, als ob die Berater des Finanzsenats buchstäblich alle Aspekte der täglichen Organisation des Veräußerungsverfahrens übernahmen. Als ob sie faktisch die Strategie vorschlugen, die Frau Fugmann-Heesing dann anwandte (nicht nur im Umgang mit den bietenden Unternehmen, sondern auch mit den Medien, dem Parlament, der Stadtverwaltung und den Gewerkschaften). Auf Grund des kontroversen Charakters des Themas Wasserprivatisierung hatte die Beratergruppe in »dauernder Alarmbereitschaft« zu sein. Ihre Arbeit war letztlich größtenteils Öffentlichkeitsarbeit. Obwohl sie Finanz-, Rechts- oder Steuerexperten waren, hatten sie sich darauf zu konzentrieren, dass die öffentliche Meinung auf Kurs blieb. Dies beinhaltete die Ausarbeitung einer Medienstrategie und die »Beratung« der Senatorin Fugmann-Heesing, »zu wem zu reden, wann zu reden, und wann nicht« (Interview 9). Letztlich besagte diese Strategie offenbar, dass die Senatorin nicht so viel sagen sollte, weder zu den Medien, noch zu Politikern, noch zu Staatsbediensteten außerhalb der Senatsfinanzverwaltung. Natürlich konnten nicht alle Informationen einer breiten Masse von Akteuren mitgeteilt werden. Aber insgesamt drangen nur sehr wenige Informationen aus der Senatsfinanzverwaltung nach draußen. Wie berichtet wird, ärgerte dieser Umstand viele, die zu Recht das Gefühl hatten, sie hätten ein Anrecht auf mehr Informationen, wie beispielsweise die anderen Senatsverwaltungen oder die Gewerkschaften (Interview 10).

Genau so wichtig – wie die Aufrechterhaltung dieser Informationskontrolle und wie der Gewinn der Mediendebatte – war der Umgang mit den Politikern der CDU-SPD-Koalition: Die »Erziehung des Klienten«, wie es der Berater des Finanzsenats formulierte (Interview 9). Wie bereits erwähnt, gab es in beiden Parteien einerseits diejenigen, die die Privatisierung ablehnten (hauptsächlich in der SPD). Andererseits gab es diejenigen, die nur gegen das gewählte Modell, also gegen den konkret beschlossenen Umsetzungsweg, waren. Insgesamt hätten viele Politiker jedoch nur eine Hauptfrage gehabt: »Was wird mit den Wassertarifen passieren?« Sie »schienen nicht an den weitergehenden Details interessiert« (Interview 9).

Sicherlich hängt dies zum Teil damit zusammen, dass die Privatisierung und das zur Umsetzung ausgewählte Modell zu diesem Zeitpunkt als beschlossene Sa-

che angesehen wurde. Es deutet allerdings auch darauf hin, dass die Funktion der Legislative, die Exekutive zu kontrollieren, nicht voll ausgefüllt werden konnte. Darüber hinaus war es, zumindest aus der Sicht der Berater, nur ihre Beratergruppe, welche in die Erledigung solcher Aufgaben, wie dem Umgang mit den einfachen Parlamentsmitgliedern, involviert war. Natürlich müssen noch weitere Prozesse im Gange gewesen sein. So musste Frau Fugmann-Heesing Anfragen des Parlamentes oder Anmerkungen führender Politiker selbst erwidern. Trotzdem blieb es die bedeutende Aufgabe der Beratergruppe – und nicht der Führungskräfte in Verwaltung und Senat –, den von den Berliner Bürgern gewählten Repräsentanten einen großen Teil der Gesetzgebung zu erläutern und vor diesen zu rechtfertigen. Hiermit scheint angedeutet zu werden, dass die Privatisierungsvereinbarungen nur von denjenigen Beratern vollständig verstanden wurden, die diese selber ausgearbeitet hatten. Entsprechend meint der Berater, der die Arbeiten im Ausschreibungsprozess für das erfolgreiche Konsortium leitete, dass die endgültigen Vereinbarungen ein »komplettes Durcheinander« seien und dass »nur Rechtsexperten diese verstehen könnten« (Interview 9). Hierin stimmen ihm anscheinend weitere Interviewpartner zu (Interview 6, 7 und 10).

Die Entscheidungsphase im Veräußerungsverfahren: Die Idee war, es »wie eine Auktion« aufzuziehen, den Wettbewerb zwischen den Bietern aufrecht und damit einen hohen Preis zu erhalten (Interview 9). Die beteiligten Berater hatten Erfahrungen mit Ausschreibungsprozessen aus Sicht des Privatsektors und wussten, wie der Prozess am Laufen zu halten ist. Nach Bekanntwerden der Möglichkeit, Anteile der BWB zu kaufen, bekundeten alle großen internationalen Versorgungsunternehmen ihr Interesse. Es war sehr prestigeträchtig, die Anteile von Berlins Wasserunternehmen zu erwerben (wie groß der Anteil der Berater daran war, die Verkaufsentscheidung überhaupt erst als solche anzustoßen, bleibt zu untersuchen). Berlin war »DAS Projekt weltweit« (Interview 8). Die interessierten Unternehmen waren unter anderem: RWE Aqua, Vivendi, Eurawasser (Suez Lyonnaise), Azuirik/Enron, SAUR und Severn Trent; also Wasserversorgungsunternehmen aus Deutschland, Großbritannien, Frankreich und den USA (Lanz/Eitner 2005b). Wenig überraschend führten die beiden Konsortien, die von den beiden großen französischen Unternehmen Vivendi (Vivendi/RWE/Allianz) und Suez (Eurawasser/Thyssen/Mannesmann) geleitet wurden, von Beginn an das Rennen an. Beide verwandten einen enormen Zeit- und Ressourcenaufwand darauf, den Zuschlag zu erhalten. Zum Beispiel erklärt der Berater des Vivendi-geführten Angebots, über 80 Berater in den Bereichen Recht, Finanzen, Rechnungswesen, Umwelt und Lobbying/PR beschäftigt zu haben (Interview 8).

Während dieses Prozesses, argumentiert derselbe Berater, wurde klar, dass der Privatisierungsdeal für die Politiker mehr bedeutete, als einfach nur Wasser und Geld. Es ging ihnen um die moderne Neustrukturierung Berlins. Wie an den letztendlichen Verträgen zu sehen, war es Teil dieses Traums für Berlin, ein Zentrum für

modernste Informationstechnologien, Medien und Unterhaltung zu werden. Dies war eine glückliche Überschneidung der Interessen von Berlins politischer Elite und jener Vivendis. Zu jener Zeit besaß Vivendi die Babelsberger Filmstudios im Südwesten von Berlin und eine Reihe prominenter Politiker wurden im Rahmen einer Charmeoffensive dorthin eingeladen (Interview 8). Die Landespolitiker waren offensichtlich »angetan vom Glamour der Medienwelt« bei diesem Ereignis (Interview 8). Was das wichtig? Dieser Berater bejaht, denn es schaffte eine Atmosphäre, in der Erfolg wahrscheinlicher wird. Er nennt das eine Strategie zur »Herstellung eines guten Gefühls« in Bezug auf das Vivendi/RWE/Allianz-Angebot (Interview 8).

Falls hier der Eindruck entstanden ist, dass das Thema Wasser in diesen Debatten nicht oberste Priorität hatte, so ist dies kein Zufall. Obwohl es lange und ernsthafte Diskussionen über die Auswirkungen der Details des Verkaufs auf das Wassermanagement gab, waren diese Details, nach Aussage desselben Beraters, letztlich immer nur im Kontext größerer Fragen gesehen worden. Hierbei handelte es sich etwa um die mit der Privatisierung verbundenen Ängste oder um die Visionen, die die Politiker für Berlin als Ganzes hatten. Das heißt, dass politische Befindlichkeiten, oder wie er es nennt »Gefühle«, sowie nicht wasserbezogene Faktoren für die Verhandlungen entscheidend waren (Interview 8).

Warum letztlich RWE, Vivendi und Allianz den Zuschlag erhielten – trotz der Gerüchte, dass das Suez-Konsortium ein finanziell gesehen besseres Angebot gemacht hat (Lanz/Eitner 2005b) – darüber kann man nur mutmaßen. Allein die Mitglieder des Lenkungsausschusses – also die endgültigen Entscheidungsträger im Veräußerungsprozess – und ihre Berater waren in die Verhandlungsabläufe eingeweiht. Allerdings wurde deutlich, dass nicht nur finanzielle Faktoren im vom Bieter präsentierten Gesamtpaket eine Rolle spielten. Befragt über die Bewertung der Gebote gibt der Berater der Senatsfinanzverwaltung zu bedenken, dass bei Wasserprivatisierungen die nicht-finanziellen Faktoren den finanziellen oft übergeordnet sind (Interview 9). Er sagt, dass in der letzten Stufe des Ausschreibungsprozesses (in der nur noch zwei Unternehmen vertreten waren) die ihnen präsentierten Kriterien den Aspekt enthielten »Was wollen Sie sonst noch für Berlin tun?« (Interview 9). In diesem Sinne lässt sich feststellen, dass es RWE, Vivendi und Allianz anscheinend besser verstanden haben, die Ansprüche der Berliner Politiker zu befriedigen.

Hindernisse gemeinwohlorientierter Wasserpolitik in nichtöffentlichen Strukturen

Die Teilprivatisierung der BWB ist durch die Einführung einer besonderen Beteiligungsform, dem sogenannten »Holdingmodell«, gekennzeichnet. Die öffentliche Rechtsform der Berliner Wasserbetriebe, das heißt die allein vom Land Berlin kontrollierte Anstalt öffentlichen Rechts (im Folgenden Anstalt), bleibt hierbei

formal erhalten. Die Investoren übernehmen im Holdingmodell jedoch über eine neu gegründete Berlinwasser Holding AG (im Folgenden Holding) gemeinsam mit den Vertretern des Landes die Leitung der Tagesgeschäfte der Anstalt. Die Geschäftspartner im Privatisierungsdeal, das Land Berlin und die von den Investoren gebildete »RWE Veolia Berlinwasser Beteiligungs AG« (im Folgenden Beteiligungsgesellschaft) gründen gemeinsam diese Holding. Wiederum hält das Land Berlin an der Holding zwar formal Mehrheitsanteile von 50,1 Prozent, die Beteiligungsgesellschaft nur 49,9 Prozent; doch stellt die Beteiligungsgesellschaft beispielsweise den Vorstandsvorsitzenden von Holding und Anstalt (vgl. beispielsweise Hecker 2001, Ochmann 2004, Wolfers 2004).

Das Gesetz zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe vom 13. Mai 1999, kurz vor Durchführung und Vollzug der Teilprivatisierung beschlossen, ermöglicht diese Übertragung der Leitung einer öffentlichen Anstalt an Private. Laut Teilprivatisierungsgesetz sichert die aus mehreren Landessensatoren bestehende Gewährträgersversammlung, die unter anderem die Arbeitgeberseite des Aufsichtsrates benennt, und der Berliner Wirtschaftssenator als einflussreicher Vorsitzender des Aufsichtsrates die Interessen des Landes ab.

Allerdings regeln darüber hinaus fünf zeitgleich zwischen dem Land und den Investoren ausgehandelte, privatrechtliche Verträge – darunter insbesondere der entscheidende und bis heute nicht öffentliche Konsortialvertrag – gewissermaßen die eigentlichen Modalitäten der Teilprivatisierung. Dieser Konsortialvertrag vom 18.6.1999 enthält auch die weiteren vier Verträge bereits als Anlagen: 1. »Vertrag über eine stille Gesellschaft« zwischen Holding und Beteiligungsgesellschaft; 2. »Vertrag über zwei stille Gesellschaften und eine einheitliche Leitung« zwischen Holding und Anstalt; 3. »Interessenwahrungsvertrag« zwischen Land und Holding; 4. »Kauf- und Übertragungsvertrag« zwischen Land und Beteiligungsgesellschaft. Diese Verträge gelten im Prinzip unbefristet; eine erste reguläre Kündigungsmöglichkeit ist für 2028, also nach 30 Jahren, vorgesehen (vgl. beispielsweise Passadakis 2006).

In all diesen Verträgen werden eine Vielzahl weitreichender Festlegungen zu den Entscheidungsstrukturen und auch zu gemeinwohrelevanten Geschäftsinhalten der teilprivatisierten BWB getroffen. Die für die Bürger Berlins unbekannteren Verträge Konsortial- und Interessenwahrungsvertrag legen also langfristig bindend die politischen Inhalte und Strukturen der Berliner Wasserpolitik fest, ohne jemals Gegenstand öffentlicher, geschweige denn demokratischer politischer Debatten gewesen zu sein (Rose 2004, Passadakis 2006, Lederer 2007).

Es handelt sich dabei im Ergebnis nicht – dies möchten wir hier klar stellen – um einen einseitigen Ausverkauf des öffentlichen Interesses. Das Land Berlin verstand es durchaus, seine Stellung und Interessen zur Geltung zu bringen (vgl. beispielsweise Wolfers 2004). Bei der nun folgenden Darstellung der Auswirkungen der Teilprivatisierung der BWB, wie sie sich aus politikwissenschaftlicher Sicht acht Jahre nach der Teilprivatisierung darstellen, sollen die drei gemeinwoh-

Irelevanten Dimensionen 1. Demokratie, 2. Soziales und Ökonomie sowie 3. Ökologie unterschieden werden.

Demokratische Dimension: Die rechtliche Konstruktion des Holdingmodells tariert die teilweise widerstrebenden Interessen der Investoren und des Landes Berlin aus. Dies kann man als »Ausbalancierung des öffentlichen und des privaten Interesses« (Wolfers 2004) oder auch als »Beutegemeinschaft von Land und Investoren« (Lederer 2007) bewerten. So wurde die öffentliche Rechtsform, die Anstalt öffentlichen Rechts, beispielsweise auch im Interesse der Investoren am Erhalt der Umsatzsteuerbefreiung, den die Anstalt für den Betriebsteil Abwasserentsorgung genießt, erhalten. Zugleich half die Erhaltung der Anstalt das Interesse des Landes daran zu befriedigen, die Legitimitätskriterien der Landesverfassung für die Organisation der öffentlichen Aufgabenerbringung zu erfüllen. Auch konnten so die Kontrollbefugnisse der Landesverwaltung erhalten bleiben, wenn nicht sogar ausgebaut werden (Interview 5). Viele Beispiele für diesen geschickten Interessensabgleich ließen sich anführen. Denn das Holding-Modell ist ein intelligentes rechtliches Konstrukt zur Sicherstellung unternehmerischer Mitspracherechte für die Investoren bei gleichzeitiger Sicherstellung der öffentlichen Aufgabengewährleistung und der Landesinteressen (Hecker 2001, Ochmann 2004, Wolfers 2004).

Das Landesverfassungsgericht, welches im Oktober 1999 über die Zulässigkeit des Teilprivatisierungsgesetzes auf Grund eines Normenkontrollantrages der Oppositionsparteien PDS und Grüne entschied, sieht im Holding-Modell die Anforderungen an die demokratische Legitimität der teilprivatisierten BWB gesichert (Urteil des Berliner Verfassungsgerichtshofes vom 21. 10. 1999 – VerfGH 42/99). Zwar habe die privatrechtliche Holding beispielsweise mittels des Weisungsrechtes, über welches der Holdingvorstand gegenüber dem Anstaltsvorstand gesetzlich verfügt, entscheidenden Einfluss auf die tägliche Unternehmensführung der Anstalt. Doch verbleibe dem Land Berlin über den Aufsichtsratsvorsitz der Anstalt, über den Weisungsausschuss des Holding-Aufsichtsrates sowie die Gewährträgerversammlung des Landes maßgeblicher Einfluss mit Letztentscheidungscharakter. Maßnahmen der BWB seien grundsätzlich demokratisch legitimiert, weil im Holding-Modell sichergestellt sei, dass die vom Land Berlin ernannten, somit demokratisch legitimierten Vertreter, die für die öffentlichen Belange relevanten Entschlüsse letztlich (oder mehrheitlich) mittragen müssen (VerfGH 42/99).

Doch die privatvertraglichen Vereinbarungen konterkarieren diese gesetzlichen Regelungen. So ist im nichtöffentlichen Interessenwahrungsvertrag – wie bekannt geworden ist – ein abweichendes Verfahren zur Bestellung der Mitglieder des Aufsichtsrates der Anstalt festgelegt. Dieses gibt den Vertretern der Investoren in der Holding das Recht, für einen Teil der gesetzlich dem Land zustehenden Aufsichtsratssitze Kandidaten vorzuschlagen, aus denen das Land Berlin dann aussuchen muss. Verfahren wie diese konnte das Verfassungsgericht nicht beanstanden,

weil es wesentlich nur die Gesetzesinhalte, nicht die der Verträge, bewertet hat (Hecker 2001).

Die EU-Kommission ging da, im Rahmen des europarechtlich vorgeschriebenen Fusionskontrollverfahrens (als Fusion gilt hierbei das Zusammengehen von RWE und Vivendi im Berliner Wassersektor) anders vor. Die EU-Kommission hat – anders als das Landesverfassungsgericht – in ihre Wertung die Privatisierungsverträge mit einbezogen und konnte dann keine Letztentscheidungskompetenz des Landes (oder der Investoren) mehr erkennen. Diesbezüglich stellt die Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission fest, dass »weder das Land Berlin noch die in der [Beteiligungsgesellschaft] zusammengefassten Investoren RWE und Vivendi mit ihren Stimmen den Ausschlag für die strategische Ausrichtung der BWB geben können« (§ 19 Verordnung der EU-Kommission [EWG] Nr. 4064/89 über Fusionsverfahren). Denn Land und Investoren können sich vielmehr auf Grund der ausschlaggebenden, privatvertraglichen und nichtöffentlichen Zusatzvereinbarungen gegenseitig blockieren (§ 19 EU-Verordnung Nr. 4064/89).

Nur die Betrachtung von Gesetzen und Verträgen gemeinsam ermöglicht also die Einschätzung der Legitimität von Machtverhältnissen und Entscheidungsstrukturen in den teilprivatisierten BWB. In Interviews mit leitenden BWB-Vertretern wird noch ein weiterer Aspekt deutlich. So betrachten die Entscheidungsträger die im Privatisierungskonstrukt 1999 festgelegten detaillierten Konfliktlösungsmechanismen oft als praktisch irrelevant. Die Holding habe sehr wenig Personal und wird mitunter als »Witz« oder »Anwaltskonstrukt« bezeichnet. Die Möglichkeit, die kleine, neu gegründete Holding würde der vieltausendköpfigen Anstalt, den seit mehr als 150 Jahren operierenden Berliner Wasserbetrieben, Weisungen geben, ist zwar formal vorgesehen, wird aber nicht für praktikabel gehalten (z. B. Interview 10).

Somit ist die Bestimmung der öffentlichen-privaten Rollenverteilung in den teilprivatisierten BWB nach rein strukturellen Kriterien schwierig. Da die Anteilseigner, das Land Berlin und die Investoren, bislang bemüht waren, öffentlich wahrnehmbare Konflikte zu vermeiden, sind kaum Aussagen über die Konflikttätigkeit des Holding-Modells zu treffen. Konflikte, wie es sie laut der Berliner Tagespresse beispielsweise in Personalfragen, über Investitionsplanungen oder die Ausrichtung des Auslandsgeschäftes gegeben hat, wurden hinter verschlossenen Türen geregelt. In dem Ziel, über die teilprivatisierten BWB Gewinne zu erwirtschaften, sind sich zudem beide Anteilseigner, Land und Investoren, einig. Auch sind viele Geschäftsinhalte bereits vertraglich festgelegt und können somit nicht mehr Gegenstand von Kontroversen werden (Interview 10).

In jedem Falle müssen Konfliktlösungen und strategische Entscheidungen die Zustimmung beider Anteilseigner der Holding finden, wie bereits von der EU-Kommission festgestellt. Das Land und die Investoren können sich gegenseitig blockieren, das Holding-Modell ist in der Konsequenz ein Konsensmodell, welches in einem nur aus Gründen der demokratischen Legitimität errichteten Gerüst

operiert. Letztlich entscheidend ist somit die Interessengemeinschaft aus Senat und Investoren, welche in nichtöffentlichen, vertraglich vorgegebenen Verfahren Konsens herstellen müssen; Verfahren, die das Parlament, die Verwaltung und die Berliner Bürger von der wasserpolitischen Entscheidungsfindung umfassend ausschließen (siehe auch Hecker 2001, Passadakis 2006, Lederer 2007).

Soziale und ökonomische Dimension: Es war eines der Hauptziele des Privatisierungsbeschlusses, Investoren zu gewinnen, die das Wettbewerbsgeschäft der BWB wieder gewinnträchtig machen. Grund hierfür waren die erwähnten hundertmillionenfachen Verluste, die die Anstalt in den gut fünfeinhalb Jahren ihres Bestehens seit 1994 angehäuft hatte; insbesondere durch Investitionen in sachfremde Sektoren wie Telekommunikation oder Abfallverwertung (Rose 2004). Die Übertragung der Geschäftsführung an die gewinnorientierten Investoren hat diese Epoche außer Kontrolle geratener, verlustbringender und fragwürdiger Investitionen anscheinend gestoppt. Die BWB konzentrieren sich wieder stärker auf ihre Kernkompetenzen und wirtschaften solider, zumindest laut der öffentlich zugänglichen Unternehmensdaten. Dies ist eine erfreuliche Entwicklung aus Sicht der Gebühren- und Steuerzahler, die letztlich für diese Verluste der landeseigenen Unternehmen aufkommen mussten und müssen (Interview 5, 6, 10).

Um die Akzeptanz des Privatisierungsdeals bei entscheidungsrelevanten Akteursgruppen wie den Gewerkschaften zu steigern, trafen die Vertragsparteien einige Zusatzvereinbarungen. Beispielsweise wurde vereinbart, dass Wassertarifanhebungen bis 2004 sowie betriebsbedingte Kündigungen bis 2014 ausgeschlossen sind. Außerdem sagten die Investoren - soweit die Vertragsbestimmungen bekannt geworden sind - Investitionen in Höhe von 5 Milliarden DM bis 2009 zu, die Ansiedlung von Forschungsprojekten in Berlin sowie den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen.

Aber auch ohne betriebsbedingte Kündigungen senkten die teilprivatisierten BWB ihren Personalbestand von gut 7 000 auf 5 000 Mitarbeiter ab (siehe www.bwb.de). Ebenso blieben die Wassertarife zwar bis 2004 gedeckelt, stiegen dann aber massiv an. Die Wasserversorgungstarife wurden in drei Schritten bis 2006 um insgesamt 21 Prozent erhöht; die Abwasserentsorgungsentgelte wurden um insgesamt 30 Prozent in vier Schritten angehoben. (siehe www.bwb.de). Da z. B. die Wassertarife in den 1990er Jahren auch in nicht-privatisierten Strukturen gestiegen sind, sei hier an dieser Stelle dahin gestellt, wie groß der Privatisierungseinfluss auf Arbeitsplätzeabbau bzw. Preissteigerungen ist.

Für die Kalkulation der Wassertarife und somit des Unternehmensgewinns ist insbesondere die sogenannte Verzinsungsregelung entscheidend. Dieser viel kritisierte Mechanismus der Bestimmung der auszuschüttenden Gewinne an die Anteilseigner der Anstalt ist im Teilprivatisierungsgesetz geregelt. Demnach können die BWB bei der Kalkulation der Wassertarife einen Zinssatz mit einberechnen, der der Durchschnittsrendite einer konservativen Kapitalanlage entspricht. Dieser

kalkulatorische Zinssatz gleicht potentiell entgangene Kapitalmarktrenditen auf das eingesetzte Kapital aus und stellt im Prinzip den Gewinn eines an die Gebührenordnung und die Preisaufsicht gebundenen Wasserunternehmens dar. Die Verzinsung in dieser Höhe ist bundesweit gebührenrechtlich üblich und durch die einschlägige Rechtsprechung abgesichert (Wolfers 2004).

In Berlin wurde jedoch den Anteilseignern der Holding darüber hinaus im Teilprivatisierungsgesetz eine Verzinsung zugesichert, die 2 Prozent höher liegt als die der durchschnittlichen konservativen Kapitalanlage. Die gesetzliche Fixierung dieser »r+2« genannten Verzinsungsregel erklärte der Berliner Verfassungsgerichtshof im Oktober 1999 für verfassungswidrig und nichtig, weil das Gesetz diese Verzinsung generell, unabhängig von der Rechtsform und den Eigentumsverhältnissen der BWB festschrieb und somit den Verfassungsrichtern zu undifferenziert, theoretisch auch auf rein kommunale oder vollprivatisierte BWB anwendbar erschien (VerfGH 42/99).

Wie allgemein bekannt wurde, blieb laut § 23.7 des Konsortialvertrages die Garantie des kalkulatorischen Zinses von »r+2« für die Investoren jedoch bestehen, ausdrücklich auch im eingetretenen Falle der gerichtlich festgestellten Verfassungswidrigkeit. Diese Regelung hat für großen Unmut auf Seiten der Privatisierungskritiker gesorgt. Das Land Berlin behalf sich aus dem Dilemma, einen verfassungswidrigen Gewinnzins vertraglich zugesichert zu haben, indem (seit der Novelle des Teilprivatisierungsgesetzes 2003 und dem Wegfall der Wassertarifdeckelung) der Wirtschaftsminister anstelle der BWB den kalkulatorischen Zins festlegt. Da die Anteilseigner auf der vertraglich zugesicherten »r+2«-Verzinsung bestehen könnten, hat nun der Wirtschaftsminister die Wahl, entweder einen entsprechend hohen Zinssatz festzusetzen, und damit die Wassertarife noch höher steigen zu lassen; oder aber das Land Berlin verzichtet partiell auf seinen eigenen Gewinnanteil, mit entsprechenden Auswirkungen auf den Landeshaushalt (Interview 10, Passadakis 2006).

Ökologische Dimension: Die politischen Entscheidungsträger und die Senatsverwaltungen gingen 1999 davon aus, dass die Eigentumsverhältnisse der BWB bezüglich ökologischer Aspekte unerheblich seien. So wurden beispielsweise die 1999 geschaffenen oder vorhandenen gesetzlichen Grundlagen im Prinzip als ausreichend zur Sicherung der Wasserqualität erachtet (Interview 5). Die Folgen des rapide sinkenden Wasserverbrauchs in Berlin (siehe Henkel 2006: Wasserwerkschließungen und steigende Grundwasserpegel samt Kellerüberflutungen, Abwasserrohrverschmutzungen und hohe Spülkosten) zeigen aber nun, dass die Kommerzialisierung und Privatisierung des Gutes Wasser ökologisch problematische Folgen hat, die sich vielleicht nicht in den gegebenen Strukturen beherrschen lassen. Denn vor allem wird nun das ökologische Interesse an der Beibehaltung dieses sparsameren Ressourcenumgangs durch das Verkaufs- und Gewinnerzielungsinteresse aller Anteilseigner, Land und Investoren, konterkariert (vgl. beispielsweise auch Passadakis 2006).

Es ist aber auch zu hinterfragen, wie sich die Verzinsungsregelung auf die Zukunftsfähigkeit der BWB-Unternehmenspolitik im ökologischen Sinne von Ressourcenschutz und Infrastrukturerhalt auswirkt (vgl. beispielsweise Henkel 2006). Denn der garantierte Gewinnzins der Anteilseigner berechnet sich gewissermaßen am Unternehmenswert, am sogenannten betriebsnotwendigen Kapital, und nicht direkt am Geschäftsergebnis. Je höher der Wert des Unternehmens BWB ist, desto höher ist der Zinssatz, den die BWB in die Wassertarifkalkulation einrechnen können. So könnten die unternehmerischen Entscheidungen jetzt zu einem erheblichen Teil von der Motivation abhängen, den Unternehmenswert als Verzinsungsbasis zu erhöhen. Damit führt die Verzinsungsregelung dazu, dass alle Anteilseigner ein hohes Interesse am Infrastrukturerhalt haben. Diese Sicherung der Motivation zum Infrastrukturerhalt ist eigentlich ein klarer Pluspunkt des Berliner Privatisierungskonstruktes. Doch könnten sie, wie manche befürchten, in Zeiten sinkenden Verbrauchs auch dazu führen, dass Anlagen ökologisch kontraproduktiv zum Zwecke der Gewinnsteigerung künstlich erhalten oder überdimensioniert errichtet werden (Interview 6).

Ausblick auf Initiativen und Möglichkeiten zur Überwindung der Nichtöffentlichkeit

Nichtöffentlichkeit kennzeichnet wie gezeigt den Privatisierungsprozess und die heutigen teilprivatisierten BWB. Es gibt Ansätze in der Berliner Landespolitik seit 1999, diesen Fehler zu korrigieren. Dies geschah beispielsweise im Dezember 2003 mit der Novellierung des Teilprivatisierungsgesetzes und den 5. Änderungsvereinbarungen zum Konsortialvertrag. Diese Anpassungen waren zur Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben und auf Grund des Endes der Tarifbindung Anfang 2004 notwendig. Hierbei wurden unter anderem gesetzlich die Verfahren der Tarifikalkulation spezifiziert. Was im Sinne transparenterer Verfahren begrüßenswert ist, wird auch als gesetzliche Absicherung der Investoreninteressen gewertet (Esser 2006). Das Berliner Abgeordnetenhaus beschloss zudem ein novelliertes Wassergesetz (2005) und ein novelliertes BetriebeGesetz (2006). Diese enthalten eine Reihe von Instrumenten - wie beispielsweise das erweiterte Beanstandungsrecht für den BWB-Aufsichtsratsvorsitzenden oder die Nachkalkulation – die öffentliche Kontrollmöglichkeiten wieder stärken könnten.

Im zweiten rot-roten Koalitionsvertrag von November 2006 heißt es nun: »Die Koalition setzt sich für die Rekommunalisierung der BWB ein«. Dies wird von den meisten relevanten Akteuren als ein Akt rein symbolischer Politik gesehen, denn beispielsweise zu einem Rückkauf fehlt dem Land Berlin sowohl das Kapital wie auch das Einvernehmen der privaten Anteilseigner. Die Verträge selber sehen eine erste Kündigungsmöglichkeit wie berichtet erst zum Jahre 2028 vor. An eine vorherige Kündigung aus wichtigen Gründen – oder aus denen in den Verträ-

gen zur Begründung der stillen Gesellschaften genannten Gründen – sind hohe juristische Anforderungen gestellt und das Land fürchtet Schadensersatzforderungen in Höhe der vertraglich garantierten Gewinnzinssätze (Passadakis 2006).

Die zahlreichen Kritiker der Teilprivatisierung der BWB haben sich zusammengeschlossen im »Berliner Bündnis gegen Privatisierung« und zum »Berliner Wassertisch«. Sie initiierten im Juni 2007 ein Volksbegehren mit dem Hauptziel der Offenlegung der Privatisierungsverträge. Dies würde die demokratische Mitsprache der Berliner Bürger über die BWB überhaupt erst wieder ermöglichen. Eine Offenlegung der Verträge würde das Grundübel dieses Privatisierungsdeals, die Nichtöffentlichkeit, überwinden helfen und die BWB zumindest wieder zum potentiellen Gegenstand politischer Debatten und Entscheidungen machen. Zeitgleich zu den abschließenden Korrekturen an diesem Buchkapitel Ende Oktober 2007 deuten jüngste Äußerungen, wie beispielsweise von Wirtschaftssenator Wolf im Abgeordnetenhaus, darauf hin, dass die teilweise Offenlegung der Vertragsinhalte bald ein von allen relevanten Akteuren akzeptiertes politisches Ziel in Berlin werden könnte.

Literatur

- Esser, Jochen: Das Elend mit den Berliner Wasserbetrieben (2/06; www.jochen-esser.de).
- Hecker, Jan: Privatisierung unternehmenstragender Anstalten öffentlichen Rechts. Überlegungen am Beispiel der Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe. In: *Verwaltungsarchiv*, Nr. 2/2001, S. 261-291.
- Henkel, Klaus-Joachim: Wasser marsch! Herunter mit den Preisen oder: Wie in Berlin der Wasserverbrauch wieder steigen könnte. In: *Das Grundstück*, Nr. 2-3/2006, S. 18 f.
- Lanz, Klaus/Eitner, Kerstin: *WaterTime Case Study Report*, Berlin, Germany, (EU-gefördertes Projekt »WaterTime«; www.watertime.org), 2005a.
- Lanz, Klaus/Eitner, Kerstin: *WaterTime Case Study Analysis*, Berlin, Germany (unveröffentlicht; EU-gefördertes Projekt »WaterTime«; www.watertime.org), 2005b
- Lederer, Klaus: Der Kampf um das Wasser – eine lokale Herausforderung. Beitrag auf dem Weltsozialforum in Nairobi/Kenia (01/2007; www.klauslederer.de).
- Ochmann, Daniela: *Rechtsformwahrende Privatisierung von öffentlich-rechtlichen Anstalten*, Baden-Baden 2004.
- Passadakis, Alexis, *Die Berliner Wasserbetriebe. Von Kommerzialisierung und Teilprivatisierung zu einem öffentlich-demokratischen Wasserunternehmen*, Brüssel/Berlin 2006.
- Rose, Mathew: *Warten auf die Sintflut*, Berlin 2004.
- Wolfers, Benedikt: Privatisation of the Berlin Water Works. In: *Journal for European Environmental & Planning Law*, Nr. 2/2004, S. 116-124.

Liste der Interviewpartner (teilweise anonymisiert aus Vertraulichkeitsgründen):

- Interview 1: ATTAC-Vertreter (interviewt am 15. 02. 06)
- Interview 2: Früherer BWB- Vorstand (interviewt am 31. 03. 06)
- Interview 3: Klaus Lederer (Linkspartei Berlin; interviewt am 27. 04. 06/14. 08. 06)
- Interview 4: Mathew Rose (Journalist, interviewt am 10. 05. 06)
- Interview 5: Leitender Angestellter der Senatsumweltverwaltung (interviewt am 28. 06. 06)
- Interview 6: Berliner Landtagsabgeordneter von B90/Die Grünen (interviewt am 14. 08. 06)
- Interview 7: Harald Wolf (Berliner Wirtschaftssenator und BWB-Aufsichtsratsvorsitzender, 1998/99 in der Opposition als PDS-Fraktionsvorsitzender; interviewt am 14. 08. 06)
- Interview 8: Berater des erfolgreichen Käuferkonsortiums (interviewt am 10. 08. 06/18. 09. 06)
- Interview 9: Berater der Senatsverwaltung für Finanzen (interviewt am 04. 08. 06)
- Interview 10: BWB-Aufsichtsratsmitglied für die Arbeitnehmerseite (interviewt am 12. 10. 06)

»Die Hamburger Wasserwerke sind Ausdruck des Bürgersinns« – lokale Proteste in Zeiten sich wandelnder Staatlichkeit

Im Jahr 2002 wurden in der Hansestadt Hamburg Gerüchte laut, es sollten nun auch die Wasserwerke privatisiert werden, nachdem die Stadt bereits die Hamburger Elektrizitätswerke an den multinationalen Konzern Vattenfall und die Gaswerke an die E.ON AG verkauft hatte. Daraufhin gründete sich als Zusammenschluss mehrerer Nichtregierungsorganisationen und Einzelakteure das Aktionsbündnis *Unser Wasser Hamburg* (UWH) und brachte mit mehr als 140 000 gesammelten Unterschriften ein Volksbegehren durch, dass den Verkauf der Wasserwerke verhindern sollte. Es entwickelte sich eine öffentliche Diskussion, in deren Verlauf viele strittige und gesamtgesellschaftlich relevante Fragen aufgeworfen wurden. Denn die Entscheidung für oder gegen eine Privatisierung hat soziale und staats-theoretische Implikationen, die im Zuge der weltweiten Umstrukturierungen des öffentlichen Sektors immer mehr zu einer veränderten Rolle des Staates und der Gesellschaft führen. Somit ging es im Protest gegen die Wasserprivatisierung in Hamburg nicht nur um die Frage, wem das Wasser gehört und wer es besser managen kann. Der Protest war gleichzeitig Ausdruck eines generellen Unbehagens in Bezug auf eine wirtschaftliche Globalisierung, dem Rückzug des Staates und der damit veränderten Aufgabenerfüllung im öffentlichen Versorgungssektor. Dieser Beitrag erörtert, wie ein möglicher Verkauf der Wasserwerke in der Hamburger Öffentlichkeit diskutiert wurde und welche Beweggründe die Hamburger in ihrem Protest gegen den Verkauf der Wasserwerke motivierten. Die folgende Darstellung beruht auf Pressemitteilungen, Zeitungsartikeln und Interviews mit den Mitgliedern des Aktionsbündnisses UWH.

Als im Herbst 2002 im Rahmen einer Vorlesungsreihe der Universität Hamburg die Sparbeschlüsse des Hamburger Senats angesprochen wurden, formierte sich erstmals eine kleine Gruppe unzufriedener StudentInnen und *Attac*-Mitglieder. Die so genannten *Jesteburger Beschlüsse* der den Senat bestimmenden CDU, sollten den damals mit ca. 18,5 Milliarden Euro verschuldeten Hamburger Haushalt durch strukturelle Einsparungen vor allem im sozialen und öffentlichen Versorgungsbereich konsolidieren (Haushaltsrechnung 2002). Unter anderem wurde auch erwogen, die Hamburger Wasserwerke (HWW) für eine mögliche Privatisierung auszuschreiben (Hamburger Abendblatt 2002, 2002a; die tageszeitung 2006). Enttäuscht von den Ergebnissen der bereits erfolgten Privatisierungen der Elektrizitätswerke und der Gaswerke, schlossen sich den StudentInnen bald Ver-

treter unterschiedlichster sozialer Gruppen und Organisationen an und gründeten das Aktionsbündnis *Unser Wasser Hamburg* (UWH). Unter anderem waren der *Naturschutzbund* (NABU), der *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (BUND), zwei *Hamburger Mietervereine*, die *Verbraucherzentrale*, *Attac* sowie viele Einzelpersonen mit dem Ziel vertreten, über den institutionellen Weg, das heißt durch die 1996 in Hamburg eingeführte Volksgesetzgebung, ein Gesetz gegen die Privatisierung der HWW zu erwirken (Decker 2006, 1105).

Die Volksgesetzgebung ist Ausdruck eines bundesweiten Bestrebens, die politischen Partizipationsmöglichkeiten der Bürger auszubauen. Direktdemokratische Mitteilungselemente gibt es jedoch bisher nur in wenigen Bundesländern. Diese Form des bürgerlichen Einflusses wird mithin als »Demokratie von unten« bezeichnet, da Bürger hier die Möglichkeit besitzen, einen Gesetzesvorschlag selbstständig einzureichen und nicht, wie beim Plebiszit, über einen »von oben« unterbreiteten Vorschlag abstimmen (Mehr Demokratie, 2006). Im Falle Hamburgs muss in einem dreistufigen Verfahren erst eine Bürgerinitiative gegründet werden, die dann durch die Sammlung von 10.000 Unterschriften der Hamburger Bürgerschaft einen Gesetzentwurf mit Begründung vorlegen kann. Entscheidet sich die Bürgerschaft gegen das Anliegen der Bürgerinitiative, so kann in einem zweiten Schritt auf Antrag der Initiative das so genannte Volksbegehren durchgeführt werden. Dies bedeutet, dass der Gesetzesvorschlag der Bürgerschaft erneut zur Entscheidung vorgelegt wird, sofern ihm ein Zwanzigstel aller Hamburger per Unterschrift zugestimmt hat. Wird auch dieser Gesetzesvorschlag von der Bürgerschaft nicht umgesetzt, so kann in einer dritten und letzten Stufe der Volksentscheid eingeleitet werden. Stimmt die Mehrheit der Abstimmenden und mindestens ein Fünftel der Wahlberechtigten für den Gesetzesvorschlag, ist der Volksentscheid erreicht und ein Gesetz per Initiative der Bürger geschaffen worden.

Das Aktionsbündnis UWH entschloss sich für den Weg der Volksgesetzgebung und gründete eine Bürgerinitiative, um so eine mögliche Privatisierung der Hamburger Wasserwerke zu verhindern. Den Hamburger Bürgern wurde daraufhin die Forderung für den Erhalt der öffentlichen Wasserversorgung in Form einer Frage vorgelegt, welche lautete: *»Sind Sie dafür, dass Hamburgs öffentliche Wasserversorgung weiterhin vollständig Eigentum und unter uneingeschränkter Verfügung der Freien und Hansestadt Hamburg bleibt?«*

In der ersten Stufe der Volksgesetzgebung sammelte das Aktionsbündnis 21 000 Unterschriften gegen die Privatisierung der Wasserwerke und legte dem Hamburger Senat am 22. Juli 2003 somit weit mehr als die benötigten 10 000 Unterschriften vor. Da der Senat auf den Gesetzentwurf nicht einging, mobilisierte das Aktionsbündnis für die zweite Stufe der Volksgesetzgebung. Für das ausstehende Volksbegehren wurden im folgenden Jahr, im Sommer 2004, in dem kurzen Zeitraum von nur zwei Wochen (23. 08. - 05. 09. 2004) mehr als 147 500 Unterschriften gesammelt. Damit sprachen sich über 20 Prozent der Hamburger Wahlberechtigten gegen eine Privatisierung der HWW aus – die doppelte Anzahl des erforderli-

chen Quorums von 60 747 Wahlberechtigten. Der Sprecher des Aktionsbündnisses unterstrich daraufhin: »Dies ist ein eindrucksvoller Beweis dafür, dass die Hamburger Bevölkerung über die Zukunft ihrer Trinkwasserversorgung mitbestimmen will« (UWH 2004b).

Das Aktionsbündnis mobilisierte die Bevölkerung, um durch die Schaffung eines neuen Gesetzes den Verkauf der Wasserwerke zu verhindern und eine »qualitativ hochwertige, ökologisch verantwortliche und preiswerte Trinkwasserversorgung in öffentlicher Hand sicherzustellen« (UWH 2004). Eine Privatisierung, so die Volksinitiative, könne einen Preisanstieg, Qualitätsverlust und Nachteile für Umwelt und Gewässerschutz zur Folge haben. Argumentiert wurde hier vor allem mit der Berufung auf Negativbeispiele in England oder Berlin¹ (UWH 2003, 2004, 2004a). So warnte das Aktionsbündnis in einem offenen Brief an CDU-Bürgermeister Ole von Beust vor dem Verlust staatlicher Einflussnahme auf die Wasserversorgung der Hamburger im Zuge einer Privatisierung. Der Senat der Stadt Hamburg, so die Bürgerinitiative, wäre dann nicht mehr »Herr im eigenen Hause« und nicht mehr in der Lage klare strategische Entscheidungen bezüglich der HWW auszuüben. Die Befürchtung, dass sich ein privatisierter Betrieb, der im Bereich grundlegender Versorgungsleistungen tätig ist, leichter der politischen Kontrolle und Einflussnahme entziehen kann, ist gemeinsam mit Befürchtungen hinsichtlich Kostensteigerung und Qualitätsminderung ein häufiges Argument der Privatisierungsgegner.

Ein weiterer Punkt der im Zuge eines Verkaufs Besorgnis hervorruft, ist die Auflösung der kommunalen Quersubventionierung. Diese Maßnahme, die für einen Verkauf der öffentlichen Unternehmensteile als Voraussetzung gilt, bringt weitreichende Folgen für die kommunale Infrastruktur und ihr Leistungsangebot in Bereichen der Daseinsvorsorge mit sich. Sichernte bisher die kommunale Quersubventionierung, dass verlustreiche kommunale Betriebe, wie z. B. der öffentliche Nahverkehr, durch Gewinne aus einkommensstarken Betrieben, wie Energie und Wasser, unterstützt werden, ist dies nach weitreichenden Privatisierungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor oft nicht mehr möglich, da private Unternehmen mithin zwar an Gewinn abwerfenden Unternehmen interessiert sind, die subventionsbedürftigen Unternehmen jedoch in den Händen der Stadt bleiben.

Das Aktionsbündnis UWH befürchtete somit, dass eine Privatisierung der HWW auch zu einer Kommerzialisierung der Wasserversorgung führen würde. Dies würde bedeuten, dass die Gewinnerzielung des Unternehmens im Vordergrund steht und andere kommunale Ziele und Aufgaben, wie z. B. soziale Preise oder nachhaltige Wasserentnahme dadurch an Bedeutung verlieren, also »kommerzielle Markt- und Expansionsstrategien den öffentlichen Gemeinwohlauftrag ablösen« (UWH 2004c).

1 Für eine Darstellung des Falls der Berliner Wasserwerke, siehe den Beitrag von Beveridge/Hüesker in diesem Band. Für die Situation der englischen Wasserversorgung, siehe z. B. Bakker (2003).

Ein weiteres Argument der Protestakteure bezog sich auf die Frage des Eigentums. Wem gehören die öffentlichen Wasserbetriebe und dürfen sie überhaupt verkauft werden? Nach Erklärung des Aktionsbündnisses waren die Hamburger Bürger die eigentlichen Eigentümer der HWW, da sie mit ihren Gebühren und Steuergeldern »über Jahrzehnte hinweg die Wasser-Infrastruktur aufgebaut hatten« (ebd).

Der Protest machte jedoch auch deutlich, dass die Wasserwerke nicht nur als Eigentum der Bürger begriffen wurden, sondern sie selbst über die Zukunft der HWW mitentscheiden wollen. In diesem Sinne wurde die öffentliche Wasserversorgung als ein essentieller Teil der staatlichen Daseinsvorsorge definiert, der durch keinen anderen als den Hamburger Senat vertreten werden sollte.

Obwohl Privatisierung und Kommerzialisierung der Dienstleistungen im dominanten Diskurs oft als die optimale Lösung für Gesellschaft und Umwelt verstanden werden, da sie durch Einführung des Wettbewerbs *automatisch* zu einem sparsameren und kostengünstigeren Umgang mit wertvollen Ressourcen führen, fehlte den Hamburger Privatisierungsgegnern ein grundsätzliches Vertrauen in private Akteure. Vielmehr sprach die Forderung, das »Hamburger Wasser« in den »Händen der Bürger« zu belassen für eine gewisse Identifikation mit Institutionen des Sozialstaates sowie der Geltung eines »Bürgersinns«, welcher durch die Unterschriftenaktionen bei den Hamburgern geweckt wurde (UWH 2004). Mit anderen Worten, der Protest zeigte, dass sich zumindest ein Teil der Hamburger Bevölkerung nicht einfach nur als *Konsument* der Wasserversorgung verstand, sondern vielmehr als *Eigentümer* des Hamburger Wassers. Dies setzte wiederum eine bestimmte Identifikation der Protestakteure als Bürger eines Wohlfahrtsstaates voraus, die durch die wechselseitige Beziehung zwischen dem Empfänger sozialer Dienstleistungen und gleichzeitiger Wahrnehmung sozialer Verpflichtungen aufrechterhalten wird. Die Verbreitung von freiem Unternehmertum, Privatisierungen, privatem Eigentum gekoppelt an zunehmende individuelle Eigenverantwortung und Selbstversorgung stellt diese Beziehung jedoch in Frage und löst sie zunehmend auf (Bröckling et al. 2000). Während es im wohlfahrtsstaatlichen System noch eine klare Verbindung zwischen dem Bürger als Steuerzahler und Nutznießer staatlicher Wohlfahrt gibt, wird im Zuge der global bedingten Veränderungen die Versorgung der Bürger durch den Staat immer weniger als zentrales Element für politische Stabilität und soziale Effizienz begriffen und zunehmend durch den Markt gewährleistet (Rose/Miller 1992, 200). Mit anderen Worten, das Paradigma des ökonomischen Denkens wird auf jegliche politische und soziale Funktionen übertragen, was zu einer Brüchigkeit eben dieser Verbindung zwischen verantwortlicher Bürgerlichkeit und wohlfahrtsstaatlichen Leistungen führt. So kann auch die drohende Abgabe der HWW an private Akteure als Ausdruck dieser Veränderungen begriffen werden. Der Protest stellte diese Auflösung jedoch in Frage und machte deutlich, dass Privatisierungsmaßnahmen nicht allein zur Abnahme staatlicher Handlungsbereiche führen, sondern weitergehend einen tiefergreifenden Verlust staatlicher Legitimität und Einheit hervorbringen.

Bevor UWH mit seinen Unterschriftenaktionen, Pressemitteilungen und Protestkundgebungen die Hamburger Medienlandschaft betrat, hatte das Thema der Wasserprivatisierung in Hamburg kaum Aufmerksamkeit gefunden. So wurde lediglich im Rahmen der Berichterstattung über die *Jesteburger Beschlüsse* eine mögliche Privatisierung der HWW kurz angedeutet und in kurzen Mitteilungen der Hamburger Tageszeitungen »Gerüchte« über ein Interesse des multinationalen Unternehmens Veolia an den Wasserwerken erwähnt (Die Welt 2003; Hamburger Morgenpost 2003; taz 2003). Die Privatisierung lag also zum Zeitpunkt der Protestmobilisierung lediglich als »Gerücht in der Luft«, eine öffentliche Debatte gab es zum Zeitpunkt der Gründung des Aktionsbündnisses noch nicht. Dies zeigt, dass das Thema der Wasserprivatisierung in der deutschen Medienwelt generell nur sehr wenig Aufmerksamkeit findet und steht im Gegensatz zu Lateinamerika, wo es teilweise bedeutende Protestbewegungen gegen die Übernahme der öffentlichen Wasserversorgung durch private Unternehmen gibt². Hoering und Stadler (2003) zufolge hat die geringe Resonanz bezüglich dieses Themas mehrere Gründe. Zum einen hat eine Privatisierung der Wasserversorgung in Deutschland kurzfristig kaum konkrete Auswirkungen auf die individuellen Endverbraucher, denn »(nach) der Privatisierung eines Stadtwerks werden in den Wohnungen nicht mehrere Wasserhähne montiert, aus denen Wasser in unterschiedlicher Qualität und verschiedenen Preislagen fließt« (Hoering/Stadler 2003, 7). Da es sich in der Wasserwirtschaft auch nach einer Privatisierung um die Bereitstellung von Wasser durch Monopolbetriebe handelt, werden die Kunden nicht vor eine unmittelbare Wahl der Anbieter gestellt, wie es beispielsweise in der Stromwirtschaft erfolgt ist. Preiserhöhungen oder Qualitätsverschlechterungen werden, wenn überhaupt, eher langfristig wahrgenommen. Zum anderen ist das Thema der Wasserprivatisierung kein »sexy« Thema, wie es der journalistische Jargon zu sagen pflegt. Dies liegt zum einen an der mangelnden direkten Betroffenheit der Verbraucher, vor allem aber an der Komplexität des Themas und der Unkenntnis über die größeren Zusammenhänge, die im Wassersektor eine wichtige Rolle spielen (ebd.), denn welcher Normalverbraucher hat schon die Zeit, Kenntnis und Neigung, sich über kommunale Quersubventionierung Gedanken zu machen.

Erstaunlicherweise fand sich in Hamburg dennoch eine relativ große Gruppe von Akteuren zusammen, die über einen bestimmten Zeitraum ein gewisses Maß an Medienaufmerksamkeit erreichte. Wie und warum war dies möglich? Wie konnte eine breite Masse von Menschen mobilisiert werden, obwohl zu diesem Zeitpunkt die Privatisierung der Hamburger Wasserwerke lediglich als »Gerücht in der Luft lag«?

Ein Grund war sicherlich, dass der Bevölkerung das Instrument des Volksbegehrens durch mehrere vorangegangene Initiativen zu sozial- und bildungspolitischen Themen bereits vertrauter geworden war. Die Wasserkampagne übertraf

2 Siehe den Beitrag von Philipp Terhorst in diesem Band.

allerdings alle vorausgegangenen Abstimmungen in der Fülle ihrer Teilnehmer. Dieser erstaunliche Mobilisierungserfolg kann vor allem als aufgestaute Unzufriedenheit und generelle Infragestellung der Politik sozialer Einsparungen und Verkauf öffentlichen Eigentums, um den kommunalen Haushalt zu sanieren, interpretiert werden. Die Mobilisierung zum Volksbegehren drückte aber auch eine Widersetzung gegen die zunehmende Veränderung und Brüchigkeit des Wohlfahrtsstaates und seiner Beziehung zu den Bürgern aus. Der Protest stellte, jenseits der Besonderheit einer auch gefühlsmäßigen Bindung an das Lebensmittel Wasser, ein allgemeines Unbehagen gegenüber den veränderten Verhältnissen, die mit Globalisierung, neoliberaler Politik und der Umstrukturierung des Staates einhergehen, dar. Dies wird durch die Motivationsbegründungen der individuellen und kollektiven ProtestteilnehmerInnen deutlich. Das Aktionsbündnis vereinte mehrere Organisationen sowie eine Anzahl von Privatpersonen, die über *Attac* oder andere Gruppen auf UWH aufmerksam wurden. Und obwohl ihre Beweggründe, ihre persönlichen, sozialen oder politischen Motivationen unterschiedlichster Natur waren, konnten sich alle – trotz des unzugänglichen Themas und geringen Medieninteresses – mit der Forderung des Aktionsbündnisses identifizieren.

Es waren vor allem Organisationen aus dem Umwelt- und Sozialsektor, die sich dem Bündnis aus unterschiedlichen Motivationen anschlossen (UWH 2003)³. Den Umweltschutzorganisationen NABU und BUND ging es dabei besonders um den Aspekt des Umwelt- und Ressourcenschutzes. Ihrer Argumentation zufolge würde im Zuge einer Privatisierung eine umweltschonende Trinkwasserversorgung, sowie Nachhaltigkeit und Ressourcenschutz durch den profitorientierten Fokus privater Konzerne gefährdet. Privatwirtschaftlichen Unternehmen wurde vorgeworfen, aufgrund betriebsinterner Einsparungen und ihrer Orientierung am Gewinn umweltschonende Praktiken zu vernachlässigen. Dem wurden die öffentlichen Hamburger Wasserwerke gegenüber gestellt, welche zu jenem Zeitpunkt nur rund drei Viertel der gesetzlich erlaubten Wassermenge förderten und rund 15 Jahre lang durch staatlich finanzierte Kampagnen zum sparsamen Umgang mit Wasser aufgefordert hatten. Durch diese Praktik, so die Argumentation, bewiesen die HWW Respekt gegenüber der Ressource Wasser und den wertvollen Wassergewinnungsgebieten in der Hamburger Umgebung.

Die Hamburger Mieterschutzvereine lehnten eine Privatisierung ab, da sie einen Anstieg der Wasserpreise befürchteten, welcher zu einer Erhöhung der Nebenkosten führen würde, der so genannten »zweiten Miete« und die Verbraucherzentrale befürchtete eine Verschlechterung der Wasserqualität. Den Akteuren ging es also weniger um wirtschaftliche, sondern um sozial-verträgliche Preise, Umweltschutz und gesundheitliche Aspekte. Die Garantie dieser Gesichtspunkte wurde auch hier eher dem Staat als privaten Akteuren zugetraut, beziehungsweise sahen sie die Verantwortung für die Gewährleistung dieser Aspekte in dem Aufgabengebiet des

3 Für eine Auflistung aller Teilnehmer des Aktionsbündnisses, siehe www.unser-wasser-hamburg.de

Staates. Schließlich schloss sich auch die Dienstleistungsgewerkschaft *ver.di* dem Protest an. Sie vertrat die Position, dass Privatisierungen im Wasserversorgungsbereich grundsätzlich zu vermeiden seien, da hier die Gefahr drohe »(...) soziale und ökologische Standards auszuhebeln, weil die Interessen der Arbeitnehmer, der Verbraucher und der Sozialpartner völlig ausgeklammert werden« (*ver.di*-Bundesvorstandsmitglied Erhard Ott zit. n. Reutter 2004). So war auch für *ver.di* Wasserversorgung »eine zentrale Aufgabe der öffentlichen Daseinsorge« (ebd.). Der Betriebsrat der Hamburger Wasserwerke, vertreten durch *ver.di*, schloss sich jedoch erst sehr spät und aufgrund des zunehmenden Drucks des Aktionsbündnisses dem Protest gegen die Wasserprivatisierung an. Erst in der zweiten Runde der Unterschriftensammlung unterstützte *ver.di* das Aktionsbündnis, indem der Betriebsrat versuchte, die HWW-Belegschaft durch Informationsveranstaltungen und der Sammlung von Unterschriften auf einen möglichen Verkauf aufmerksam zu machen (*ver.di* 2003). Auch die Gewerkschaft IG Metall unterstützte die Aktion durch die Sammlung von Unterschriften.

Aus den Motivationsbegründungen der Protestakteure lässt sich schließen, dass die Hamburger Wasserwerke als öffentlicher Betrieb im Gegensatz zu privaten Akteuren, ein auch durch Umfragen bestätigtes höheres Maß an Vertrauen bezüglich der Verantwortung für Ressourcenschutz, Qualitätssicherung, Preisstabilität und Arbeitsplatzsicherheit genossen. Dazu kam der Aspekt der Lokalität, d. h. die Bedeutungszuschreibung von Wasser als Produkt und Eigentum der Bevölkerung, welches nicht (ver-)käuflich ist. Die Zitate und Aussagen der gegen die Privatisierung protestierenden Organisationen spiegeln ein größeres Vertrauen in den Staat, im Gegensatz zu marktwirtschaftlichen Kräften, als leitende Organisationskraft der Gesellschaft wider.

Die Kampagne gegen die Privatisierung der Hamburger Wasserwerke zeichnete sich jedoch auch besonders durch die Unterstützung einer Vielzahl von individuellen Akteuren aus, deren Einsatz und Aktivität der Erfolg des Aktionsbündnisses zu verdanken ist. Es ist interessant, dass nur wenige Teilnehmer des Protestes einen direkten persönlichen oder beruflichen Bezug zum Thema Wasser oder Wasserversorgung hatten. Im Folgenden werden verschiedene Stimmen der Hamburger Protestakteure zusammengetragen, um einen Eindruck davon zu gewinnen, warum sie trotz geringer Vorkenntnisse im Wassersektor das Aktionsbündnis aktiv unterstützten.

Ich persönlich hatte mich sehr geärgert, wie der Verkauf der Gaswerke und Elektrizitätswerke vonstatten gegangen ist. Beide Konzernzentralen sind nicht mehr in Hamburg ansässig. Gleichzeitig gab es einen massiven Arbeitsplatzabbau. Die Zentrale der Gaswerke sitzt jetzt in Neumünster und wurde mit Rostock und Lübeck fusioniert. Dass heißt, es ist keine reine Hamburger Firma mehr. Die Hamburger Elektrizitätswerke sind jetzt Vattenfall Europe. Die Zentrale sitzt in Berlin und die Konzernholding in Schweden. Über Preise wird im Zweifelsfall in Berlin oder Stockholm entschieden.

(UWH-Teilnehmer)

Wenn man seine Kühe verkauft, so muss man fortan die Milch im Geschäft holen und wird abhängig von deren Preisen. Das heißt, man kann nicht die Kuh schlachten, die man melken will. So ist das auch mit Wasserwerken. Man gibt die Verantwortung an große Konzerne ab und Politiker spielen heutzutage immer weniger eine Rolle. Sie sind opportunistisch und machen sich von den Unternehmen abhängig. Die Konzerne haben das eigentliche Sagen.

(UWH-Teilnehmerin)

Das Thema Wasser ist einfach am dichtesten dran am Leben. Zwischen dem Wasserhahn und dem Mund, der trinken möchte, einen Zähler einzubauen; daraus ein Geschäft zu machen, ist nicht richtig. Gerade wenn man sich die Beispiele aus der Dritten Welt anschaut.

(UWH-Teilnehmer)

Das Aufkommen des Privatfernsehens und die zunehmende Medienmacht führt zu einer Teilnahmslosigkeit der Menschen (...). Ich glaube, das Thema Wasser ist hervorragend geeignet, um die Menschen wieder zu politisieren.

(UWH-Teilnehmer)

Das Wichtigste ist (...), dass wir Bürger nicht die Kontrolle über unser Eigentum verlieren. Die Hamburger Wasserwerke sind ein Ausdruck des Bürgersinns – diesen gilt es zu erhalten.

(Pressesprecher des Aktionsbündnisses)

Die Wenigsten dieser Protestakteure waren parteipolitisch aktiv. Die hier dargestellten Motivationen, die sie bewogen, sich über mehrere Monate und sogar Jahre aktiv gegen eine Privatisierung der Wasserwerke einzusetzen, waren unterschiedlicher Natur. Es ging ihnen nicht allein um die konkrete Forderung, aus Angst vor Preisanstieg, Qualitätsverlust oder Vernachlässigung der Umwelt das Management der Hamburger Wasserwerke in der öffentlichen Hand zu belassen. Ihr Bezug auf Lokalität, Angst vor Arbeitslosigkeit, Misstrauen gegen internationale Konzerne, Enttäuschung über Lokalpolitik, sowie Parteien- und Medienverdrossenheit drückte vielmehr ein allgemeines Unbehagen und Skeptizismus gegenüber den veränderten Verhältnissen der heutigen Staatlichkeit aus, die eng an wirtschaftliche Globalisierung, neoliberale Politik und schwindende sozialstaatliche Solidarität und Versorgung gekoppelt sind. Für diese Menschen war das Aktionsbündnis nicht nur von zentraler Bedeutung, weil es eine konkrete politische Forderung transportierte, sondern auch, weil der Protest an sich eine Möglichkeit bot, sich gegen die scheinbar allumfassende Dominanz dieser Ökonomisierung aller Lebensbereiche zu wehren (Bröckling et al. 2000). Der Protest bedeutete somit auch einen Widerstand gegen den dominanten Trend nach ständiger wirtschaftlicher Effizienz und Eigenverantwortlichkeit, die diese Umstrukturierungen mit sich bringen und sich auf das Leben jedes Einzelnen auswirken. Die Identifikation mit ihrer Arbeit für das Aktionsbündnis und der politischen Forderung, gab ihnen das Gefühl »etwas verändern zu können« und bot gleichzeitig eine Ausdrucksmöglichkeit für ihren Missmut mit den oben beschriebenen Verhältnissen und

ihren Forderungen nach einer sozialverträglichen Politik. Mit anderen Worten, im Protest gegen die Wasserprivatisierung drückte sich auch die Sehnsucht der Menschen nach einer verloren gegangenen gesellschaftlichen Übersichtlichkeit und staatlicher Geborgenheit aus (vgl. Zieburá 1992, 474).

Die Sammlung von mehr als 140 000 Unterschriften und die weiteren diversen politischen Aktionen des Aktionsbündnisses in der Öffentlichkeit (Aktionstag Wasser, Theaterstück, Einladung international bekannter Wasseraktivisten wie Maude Barlow and Tony Clarke⁴, etc.) sowie die zahlreichen Presseerklärungen, die das Aktionsbündnis regelmäßig veröffentlichte, brachten eine öffentliche Diskussion in der Hamburger Medienlandschaft und der Politik ins Rollen. Die Lokalpresse berichtete zunehmend über einen möglichen Verkauf der Wasserwerke, was die Politiker des Hamburger Senats einem gewissen Erklärungszwang aussetzte. Vor allem Umweltsenator Freytag (CDU), der damalige Aufsichtsratsvorsitzende der HWW, der im Februar 2003 noch einen möglichen Verkauf der Wasserwerke angedeutet hatte (Die Welt 2003), lehnte dies im darauf folgenden Sommer jedoch »zumindest in dieser Legislaturperiode« ab (Hamburger Abendblatt 2003). Das Aktionsbündnis hatte also erreicht, dass der Verkauf der öffentlichen Wasserversorgung in den Medien als »eine reale Gefahr« dargestellt wurde (Die Welt 2004) und trotz der oben beschriebenen schwierigen medialen Vermarktung zu einem Thema in der Hamburger Medienlandschaft wurde.

Dieses erfolgreiche Ergebnis folgte einem langwierigen sich über viele Monate hinziehenden Protest. Nachdem die Hamburger Bürgerschaft das Anliegen der Bürgerinitiative (die erste Stufe der Volksgesetzgebung, in der in sechs Monaten 10 000 Unterschriften gesammelt werden müssen) nicht zur Kenntnis genommen hatte, dass heißt, den Gesetzesentwurf nicht umsetzte, initiierte die Bürgerinitiative eine zweite erfolgreiche Unterschriftenaktion. In dieser zweiten Stufe des Verfahrens, dem Volksbegehren, wurden in 2 Wochen rund 147 500 Unterschriften gesammelt und an den Hamburger Senat weitergeleitet. Erst aufgrund dieser bürgerlichen Initiative veröffentlichte der Senat am 26. 04. 2005, also nach mehr als 2 Jahren Mobilisierungsarbeit des Aktionsbündnisses, eine Stellungnahme zum Anliegen des Volksbegehrens »Unser Wasser Hamburg«:

Senat und Bürgerschaft sind sich einig in der Frage, dass die Wasserversorgung in Hamburg vollständig in öffentlicher Hand bleiben soll. (...). Zum anderen muss mit dem Gesetz auch dafür Sorge getragen werden, dass die bisherige Situation des 100-prozentigen Einflusses der Freien Hansestadt Hamburg als Trägerin der Wasserversorgung auf die Entscheidungen der privaten Gesellschaft HWW nicht verändert werden kann.

(Hamburger Senat, Drucksache 18/2157)

4 Autoren des Buches *Blue Gold: The Battle Against Corporate Theft of the World's Water*. Erschienen 2003 bei Earthscan Publications.

Der Vorschlag des Volksbegehrens wurde also aufgenommen und am 14. 09. 2006 verabschiedete die Hamburger Bürgerschaft das *Gesetz zur Sicherstellung der Wasserversorgung in öffentlicher Hand*. Damit wird die öffentliche Wasserversorgung im öffentlichen Eigentum gesetzlich vorgeschrieben.

Die öffentliche Wasserversorgung obliegt der Freien und Hansestadt Hamburg als staatliche Aufgabe. Wird die Aufgabe durch Dritte durchgeführt, sind deren Anteile vollständig im Eigentum der Freien und Hansestadt Hamburg zu halten. (HmbGVBl. 2006, S. 505)

Dies bedeutet, dass die über zwei Jahre dauernde Mobilisierungsarbeit des Aktionsbündnisses im Wesentlichen erfolgreich war. Der Protest führte nicht nur zu einer Auseinandersetzung in den Hamburger Medien und der Bevölkerung, sondern auch zu einer eindeutigen Positionierung des Senats gegen jedwede materielle Privatisierung der HWW. Mit diesem Gesetz wurde festgelegt, dass die Hamburger Wasserversorgung im Eigentum der öffentlichen Hand verbleibt. Der Verkauf an Dritte ist damit unzulässig. Eine solche gesetzliche Festlegung in Bezug auf ein öffentliches Unternehmen ist bundesweit bisher beispiellos. CDU-Umweltsenator Michael Freytag kommentierte das Gesetz wie folgt:

Es ist für alle Hamburgerinnen und Hamburger eine gute Nachricht, dass die HWW nunmehr per Gesetz vollständig im Besitz der Stadt bleiben. (...) Die Hamburger Wasserwerke sind eines unserer erfolgreichsten öffentlichen Unternehmen und werden auch in Zukunft einen bedeutenden Beitrag leisten.

(zit. n. Pressestelle der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2005)

Nicht alle ProtestteilnehmerInnen sind jedoch mit dem Gesetz zufrieden, da auch weiterhin bestimmte Formen von Teilprivatisierungen der Wasserwerke in Hamburg möglich sind. Zwar ist eine Veräußerung der Vermögensanteile an einen privaten Träger so nicht mehr möglich. Es wird jedoch nicht geregelt, ob und in welchem Umfang Vermögensbestandteile des Unternehmens veräußert werden können. Dies bedeutet, dass beispielsweise eine HWW-Tochtergesellschaft, in der bereits ein privates Unternehmen Anteilseigner ist, ein oder mehrere Wasserwerke aus dem HWW-Bestand übernehmen kann. Es wäre auch weiterhin möglich, dass neue Betreibermodelle eingeführt werden, nach denen die Stadt Hamburg zwar Besitzer der Anlagen bleibt, sie aber von privaten Unternehmen betrieben werden. Bestimmte Aufgaben der Wasserversorgung könnten jederzeit auf Private übertragen werden, wie zum Beispiel Wartung des Rohrnetzes, Entstördienst, Qualitätsüberwachung oder Abrechnungsservice. Es bleibt also offen, ob ein verstärkter Einbezug von privaten Unternehmen in Management und Organisation der Wasserwerke die Befürchtungen der Bürger, wie zum Beispiel Vernachlässigung umweltschonender Praktiken durch Profitmotivation, Verschlechterung der Trinkwasserqualität oder Anstieg der Wasserpreise, verhindert werden können.

Abschließend kann bemerkt werden, dass der Hamburger Protest gegen die Privatisierung der Wasserwerke das von Ziebura beschriebene im Zuge der neoliberalen Globalisierung »gestörte« Verhältnis von Staat, Gesellschaft und Politik

in der gegenwärtigen Zeit widerspiegelt (Ziebura 1992, 468). In der Forderung nach öffentlicher Wasserversorgung äußert sich die heutige Unsicherheit, die die oben beschriebenen Wandlungen und ihre Effekte wie Arbeitslosigkeit, prekäre Arbeitsverhältnisse, Einschnitte im Sozialsystem, zunehmende Armut usw. mit sich bringen. So kann der Protest auch als Wunsch zur Rückkehr einer idealisierten Vergangenheit und dem alten Modell des Wohlfahrtsstaates gelesen werden, welches Stabilität, eine nicht-internationale (nationale) Ökonomie, staatliche Planung und soziale Solidarität suggeriert (Boltanski/Chiapello 2005). Vormalig heftige Kritikpunkte, wie die Übermacht des Staates, Ineffizienz der Bürokratie oder Korruption in den Kommunen bleiben dabei eher ausgespart. Gleichzeitig fehlt aber auch das Vertrauen in die jetzige Politik, in der Politiker oft nur als Marionetten weitaus komplexerer globaler Prozesse betrachtet werden. Diese wachsende soziale Verwirrung und Zweifel zeigen, dass der moderne Staat, wie man ihn kannte, als »moralisches Subjekt« ausgedient hat (Zürn 1992, 493). Wie auch die Komplexität des Themas der Wasserprivatisierung zeigt, wird der Bezugspunkt für die Bewertung politischer Handlungen zunehmend unklar und komplexer. Folglich wird auch die Unzufriedenheit der Menschen diffuser und nur schwer fassbar. Der Gesellschaft geht ein klares Feindbild verloren, durch dessen gemeinsame Ablehnung sich verschiedene Kräfte sammeln bzw. identifizieren können. Der erstaunliche Mobilisierungserfolg des Aktionsbündnisses kann jedoch als ein Überwinden dieser Differenzen und Unklarheiten gedeutet werden. Im Protest des Aktionsbündnisses fand sich ein Sammelsurium verschiedener Forderungen und Frustrationen gegenüber der veränderten Rolle des Staates, den Folgen der Globalisierung sowie neoliberaler Politik und den damit einhergehenden Anforderungen und Veränderungen für die Bürger. Hinzu kamen spezifische negative Erfahrungen mit bereits erfolgten Privatisierungen und einer von vielen als bürgerfern empfundenen Lokalpolitik, die sich immer mehr als reine Partei- und Interessenpolitik definierte und mehrfach über den erklärten Bürgerwillen hinweggesetzt hat. Mit anderen Worten, der Begriff »Hamburger Wasser« erreichte eine Symbolik, die all jene Aspekte, Forderungen und Ängste in sich vereinen konnte.

Durch die Eigeninitiative der Bürger, das unermüdliche Engagement unterschiedlichster Gruppen über einen langen Zeitraum hinweg, ist nicht nur ein neues Gesetz entstanden, welches eine Privatisierung zumindest im klassischen Sinn unmöglich macht. Vielmehr wurde auch eine Debatte losgetreten, die die Hamburger Bevölkerung bezüglich gegenwärtiger staatlicher Umstrukturierungen, Veränderungsprozesse und Verantwortungsbereiche zusätzlich sensibilisierte und zur Diskussion stellte. Wichtig für das Fortwirken des Kritik- und womöglich Veränderungspotentials ist nun, dass die Aufnahme der Forderungen in die Hamburger Gesetzeslandschaft nicht zur Folge hat, dass die Mobilisierungsbereitschaft und das Interesse der Bevölkerung nachlassen. Auch kommunale Unternehmen werden zunehmend dem globalen Druck nach Kommerzialisierung unterworfen, was auf Kosten sozialer und ökologischer Aspekte gehen kann. Letztlich ist es

nicht nur eine Frage des Eigentums – privat oder öffentlich – sondern vor allem eine Frage nach sozialverträglichem und im weiteren Sinne gesellschaftlich verantwortlichem Management. Der Einsatz für eine gerechte, sozialverträgliche und nachhaltige Wasserversorgung muss auch weiterhin durch ständig neue Forderungen und der Entwicklung von Alternativen in die Öffentlichkeit getragen werden, um die Diskussion am Leben zu halten. Dazu gehört auch die Frage, wie überhaupt Bürgerbeteiligung in diesem zentralen Bereich der öffentlichen Wirtschaft institutionell verankert werden kann.

Literatur

- Bakker, K (2003): From public to private to... mutual? Restructuring water supply governance in England and Wales. In: *Geoforum* 34 (2003), S. 359-374.
- Boltanski, L/Chiapello, E (2003): *Der neue Geist des Kapitalismus*, Konstanz.
- Bröckling, U/Krasmann, S/Lemke, T (2000) (Hrsg): *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*, Frankfurt a. M.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 18. Wahlperiode(26.4.2005): Drucksache 18/2157: Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 24. 11. 2004 – Anliegen des Volksbegehrens »Unser-Wasser-Hamburg« und Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung der Wasserversorgung in öffentlicher Hand.
- Decker, Frank (2006): Der verhöhte Souverän. Wie die Hamburger CDU das Wahlrecht aushebelt. In: *Blätter für deutsche und Internationale Politik* 9/06, S. 1105-1113.
- Die Welt (2003): Peiner: Teilverkauf der Wasserwerke möglich, 19.02.2003, erschienen in *Die Welt Hamburg*.
- Die Welt (2004): Wasserwerke-Verkauf »reale Gefahr«, 21. 8. 2004, erschienen in *Die Welt Hamburg*.
- Finanzbehörde Hamburger Haushalt, Haushaltsrechnung 2002, 13. 05. 2003, <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/finanzbehoerde/haushalt/haushalt-2002/> (Stand: 15. 10. 2007).
- Hamburger Abendblatt (2002): Sparziele zu hoch gesteckt? Manche Senatspläne stoßen auf Hindernisse – auch der Verkauf von »Santa Fu«. In: *Hamburger Abendblatt* vom 18.5.2002, www.abendblatt.de, (Stand: 14. 6. 2006).
- Hamburger Abendblatt (2002a): Das sind die sechs wichtigsten Fragen zum Haushalt, erschienen am 10. 12. 2002.
- Hamburger Abendblatt (2003): Wasserwerke werden nicht privatisiert, erschienen am 28. 06. 2003.
- Hamburger Morgenpost (2003): Peiner: Wasserwerke doch privatisieren, 19.2.2003, erschienen in *Hamburger Morgenpost*.
- HmbGVBl. 2006, S. 505: 753-4 Gesetz zur Sicherstellung der Wasserversorgung in öffentlicher Hand. 27. 09. 2006, http://hh.juris.de/hh/gesamt/WasVSichG_HA.htm#WasVSichG_HA_rahmen (Stand: 15. 10. 2007).
- Höring, U/Stadler, L (2003): *Das Wasser-Monopoly. Von einem Allgemeingut und seiner Privatisierung*, Zürich.
- Mehr Demokratie (2006): *Mehr Demokratie e.V.*, Berlin, 16. 10. 2006, www.mehrdemokratie.de.
- Pressestelle der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2005): *Privatisierung der Wasserwerke wird vom Senat gesetzlich ausgeschlossen: Wasserversorgung bleibt öffentliche Aufgabe!*, Pressemeldung, 26. 04. 2005, <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/pressemeldungen/2005/april/26/2005-04-26-bsu-wasserversorgung.html> (Stand: 10. 10. 2006).
- Reutter, H (Hrsg.) (2004): *Klare Aussagen gegen die Liberalisierung des Wassermarktes*, ver.di-Bundesvorstand, Archiv 2005, www.nds-bremen.verdi.de, 19. 3. 2004, (Stand: 15. 10. 2006).
- Rose, N/Miller, P (1992): *Political Power Beyond the State: Problematics of Government*. In: *British Journal of Sociology* 43/2 (1992), S. 173-205.
- Taz 2002: *Senat bleibt ein closed shop. Schwarz-Schill will den Einstellungsstopp im öffentlichen Dienst auch auf das gesamte kommende Jahr ausweiten. Kritik kommt von Gewerkschaft ver.di*, 19.12.2002, erschienen in: *die tageszeitung*.
- Taz 2003: *Norden wird ON*, 13.02.2003, erschienen in: *die tageszeitung*.
- UWH 2003: *Danke, Hamburg! Volksinitiative übergibt 21 000 Unterschriften gegen die Privatisierung der Hamburger Wasserwerke*, Pressemitteilung, 18. 7. 2003, www.unser-wasser-hamburg.de, (Stand: 13. 9. 2006).
- UWH 2004: *»Unser-Wasser-Hamburg« (UWH) tritt mit Volksbegehren für Sicherung der hochwertigen Trinkwasserversorgung in Hamburg ein*, Pressemitteilung, 13. 03. 2004, www.unser-wasserhamburg.de, (Stand: 13. 9. 2006).
- UWH 2004a: *Unser-Wasser-Hamburg kritisiert Erhöhung des Wasserpreises: Verdeckte Steuer auf ein Grundlebens-*

- mittel, Pressemitteilung, 18. 06. 2004, www.unser-wasser-hamburg.de, (Stand: 13. 9. 2006).
- UWH 2004b: Unser-Wasser-Hamburg ist und bleibt politisch unabhängig. Keine inhaltliche oder organisatorische Verflechtung mit einer politischen Partei oder Gewerkschaft, Pressemitteilung, 09. 08. 2004, www.unserwasserhamburg.de, (Stand: 13.9.2006).
- UWH 2004c: Von Beust unglaublich. Offener Brief von »Unser-Wasser- Hamburg« an den Ersten Bürgermeister Ole von Beust, Pressemitteilung, 25. 08. 2004, www.unser-wasser-hamburg.de, (Stand: 13. 9. 2006).
- Ver.di 2003: ver.di unterstützt die Volksinitiative »Unser Wasser Hamburg«, 06. 05. 2003, http://www.verdi.de/hamburg/presse_hh/pressemitteilungen/showNews?id=58114064-5183-11da-582d-000e0c672418, (Stand: 10. 10. 2006).
- Zieburg, G (1992): Nationalstaat, Nationalismus, supranationale Integration: Der Fall Frankreich. In: Leviathan 20:4, S. 467-489.
- Zürn, M (1992): Jenseits der Staatlichkeit. Über die Folgen der ungleichzeitigen Denationalisierung. In: Leviathan 20: 4, S. 490-513.

Die Autorin möchte sich herzlich bei allen Teilnehmern des Aktionbündnisses für die Unterstützung der Recherche für diesen Beitrag bedanken. Insbesondere gilt der Dank Hans Werner Krüger für seine wertvollen und kontinuierlichen Kommentare.

Gewerkschaftliche Strategien in kontroversen politischen Privatisierungsprozessen

Einleitung

Privatisierung und Kommerzialisierung haben erhebliche Auswirkungen auf die Arbeitnehmer und sind regelmäßig mit Arbeitsplatzabbau, Arbeitsverdichtung und Lohnkürzungen verbunden. Die Überzeugung, private Unternehmen würden per se effizienter arbeiten als öffentliche Unternehmen wird zum Glaubensgrundsatz. In der Folge geraten die öffentlichen Unternehmen bzw. der öffentliche Sektor als Ganzes unter Kommerzialisierungsdruck. Von den Arbeitnehmern und den Gewerkschaften werden Lohnzurückhaltung und die Bereitschaft zu längeren Arbeitszeiten verlangt.

Während diese öffentlichen Unternehmen vormals als Instrument zur Sicherung sozialer Gleichheit (vgl. Bakker 2001) dienen sollten, werden sie nun in erster Linie an den erwirtschafteten Gewinnen gemessen. Und werden die jährlichen Abführungen in den kommunalen Haushalt zu klein und/oder der städtische Schuldenberg zu groß, geraten die öffentlichen Unternehmen als mögliche Verkaufsmasse ins Blickfeld der Kämmerer. Haushaltslöcher und Schuldenberge zeigten, dass die öffentliche Hand in der Vergangenheit ineffizient gewirtschaftet habe, nun müsse Platz gemacht werden für privates Know-how, Unternehmergeist und Innovationen.

Wie verhalten sich die Gewerkschaften und Betriebsräte als Repräsentanten der Arbeitnehmer in Auseinandersetzungen um die Privatisierung von Wasserunternehmen? Betätigen sie sich als »Moderatoren wirtschaftlicher Zwänge [...], indem sie die Erosion errungener Vereinbarungen auf dem Feld der sozialen Wohlfahrt und Beschäftigungsregulierung zu verhindern versuchen« (Hyman 1996, 33)? Oder gelingt es ihnen, einen Widerstand gegen die marktradikalen Kräfte im Rahmen eines Bündnisses zivilgesellschaftlicher Kräfte zu organisieren (vgl. Hoffmann 1988)?

Im Rahmen dieses Beitrages sollen die Möglichkeiten und Restriktionen gewerkschaftlicher Strategiewahl anhand einiger Auseinandersetzungen um die (Teil-)Privatisierung öffentlicher Wasserunternehmen in Berlin, Dessau und Düsseldorf dargestellt¹ und der Frage nachgegangen werden, welche sozioökonomischen, politischen und ideologischen Konstellationen die Handlungs- und Wirkungsbedingungen gewerkschaftlicher Politik beeinflussen und welche Strategien die Gewerkschaften nutzen, um ihre Ziele durchzusetzen.

1 Die Beschreibung der jeweiligen Auseinandersetzungen kann hier nur skizzenhaft erfolgen. Ausführlichere Schilderungen siehe Literaturverzeichnis sowie für Berlin den Beitrag von Frank Hüesker/Ross Beveridge in diesem Buch.

Politische Strategien und gewerkschaftlicher Einflussverlust

Raschke (2002) definiert Strategien als »Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen« sowie als »Ergebnis eines analytisch-konzeptionellen Prozesses ..., bei dem Kollektivakteure aus ihrer spezifischen Lage heraus unter Beachtung der für sie relevanten Umwelt strategisch kalkulieren und daraus politische Strategien entwickeln« (Tils 2005, 47), um »innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen« (Weber 1980, 28). Demnach bedarf es vor der Strategiewahl einer Beurteilung der gegenwärtigen Kräfte- und Machtverhältnisse. Ebenso wie ein Arzt zunächst eine Diagnose stellen muss, bevor er die Behandlung festlegen kann.

Hans-Jürgen Urban, Leiter des Funktionsbereichs »Gesellschaftspolitik/Grundsatzfragen« beim Vorstand der IG Metall konstatiert in einem Aufsatz für die Zeitschrift Sozialismus, die Gewerkschaften befänden sich in der politischen Defensive und macht dies u. a. an sinkenden Mitgliedszahlen und sinkenden Realeinkommen der Lohnabhängigen fest (Urban 2005). Hinzu kommt, dass auf der betrieblichen Ebene die Handelnden nicht die Gewerkschaften, sondern die Betriebsräte sind. Traditionell gehören die Betriebsratsmitglieder zwar einer Gewerkschaft an. Im gleichen Maße wie die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder abnimmt, wächst jedoch auch die Zahl der Betriebsratsmitglieder, die nicht Gewerkschaftsmitglieder sind. Hierfür führt er eine Reihe externer und interner Gründe an:

Tabelle 1: **Restriktionen gewerkschaftlicher Politik**

Externe Restriktionen	Interne Restriktionen
<ul style="list-style-type: none"> - Wegfall der Systemkonkurrenz - strukturell verfestigte Massenarbeitslosigkeit mit einem hohen Sockel an Langzeitarbeitslosen - ökonomische Stagnationskrise - sozioökonomischer Strukturwandel - politischer und kultureller Wandel - Übergang von der fordistischen Massenproduktion hin zu Finanzmarkt getriebenen Akkumulationsregimen und Transformation des keynesianistischen Wohlfahrtsstaats zum kapitalorientierten Wettbewerbsstaat - Rekommodifizierung der Arbeitskraft durch eine sogenannte »aktivierende Arbeitsmarktpolitik« 	<ul style="list-style-type: none"> - deutsche Gewerkschaften als Einheitsgewerkschaften, die die unterschiedlichsten politischen und ideologischen Strömungen (kommunistische, sozialdemokratische, christlich-soziale) unter einem Dach vereinigen - Einzelgewerkschaften mit unterschiedlichen Vorstellungen, Zielen und Herangehensweisen - politische und soziale Heterogenität führt zu Partikularinteressen sowie unterschiedlichen und ggf. gegenläufigen sozialen Präferenzen und Erwartungen an eine gewerkschaftliche Interessenvertretung - keine weisungsberechtigte »Gewerkschaftszentrale«, sondern regionale und lokale Einheiten

Quelle: Zusammenstellung auf Basis von Urban (2004), S. 44-59

Als Folge dieser Entwicklungen konstatiert Jürgen Hoffmann (2006, 12), dass die Gewerkschaften als traditionelle Vertreter der Arbeiterklasse unter einem fortschreitenden Hegemonieverlust in der Gesellschaft leiden. Er begründet dies wie folgt: »Der Neoliberalismus, der sich seit fünfundzwanzig Jahren auf den Lehrstühlen, in der Presse und in der Politik festgesetzt hat, kann offenbar den ökonomischen und sozialen Modernisierungsprozess erfolgreich in seinen Gesellschafts- und Wirtschaftsentwurf integrieren, während die Gewerkschaften zu lange alte Positionen meinten verteidigen zu müssen gegen die Tendenzen zur Pluralisierung, Individualisierung und Dezentralisierung in Wirtschaft und Gesellschaft und sich damit als unfähig erwiesen haben, ihrerseits den gesellschaftlichen Wandel zu nutzen.«

Gewerkschaften und Privatisierung

Deckwirth (2007) verweist darauf, dass es in der Bundesrepublik schon seit den fünfziger Jahren zu Privatisierungen von Betrieben im Staatsbesitz kam. Diese beschränkten sich jedoch auf die Großindustrie. Die Privatisierung von Infrastrukturunternehmen war hingegen bis Ende der 1980er Jahre politisch nicht durchsetzbar.

Tabelle 2: Phasen der Reorganisation des öffentlichen Sektors in der Bundesrepublik

Phasen	Regierungen	Leitbilder für den öffentlichen Sektor	Art der Privatisierung
1949-1966	Adenauer, CDU (1949-63) Erhard, CDU (1963-66)	»Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand«	Materielle Privatisierung im Industriesektor
1966-1982	Kiesinger, CDU (1966-69) Brandt, SPD (1969-74) Schmidt, SPD (1974-82)	Ausbau des öffentlichen Sektors	Keine Privatisierungen
1982-1990	Kohl, CDU (1982-1998)	»Mehr privat – weniger Staat«, Modernisierung, Konsolidierung öffentlicher Haushalte	Materielle Privatisierung im erwerbswirtschaftlichen Sektor, erste Reorganisationskommissionen
Seit 1990	Kohl, CDU (1982-1998) Schröder, SPD (1998-2005) Merkel, CDU (seit 2005)	Aufbau »nationaler Champions«, Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit	Zunächst formelle Privatisierungen der Infrastruktur; ab 1996 materielle Privatisierung der Infrastruktur

Quelle: Deckwirth 2007,72

Im Zuge des Godesberger Programms von 1959 verabschiedete sich die SPD von der Bestrebung zur Vergesellschaftung der Industrie. Unterstrichen wurde aber zugleich die Bedeutung der Gemeinwirtschaft. In der Folge akzeptierte auch der DGB als Dachverband der (meisten) deutschen Gewerkschaften die »kapitalistische Marktwirtschaft« (vgl. Hyman 1996, 26) und den »Keynesianistischen Kompromiss« (Schauer 1994, 120, hier zitiert nach Hyman 1996, 28) »Innerhalb der institutionellen Strukturen Deutschlands [wurden] die Gewerkschaftsvertreter im Betrieb (durch die Betriebsräte) ermuntert »Produktivitäts-Koalitionen« zu suchen, wobei die »Kooperation mit dem Management und die Zustimmung zu den zentralen Unternehmenszielen getauscht wurden gegen mehr Arbeitsplatzsicherheit und Beteiligung an strategischen Entscheidungsprozessen« (Windhoff 1989, 3, hier zitiert nach Hyman 1996, 27). Hoffmann (2006, 12) bezeichnet dies als die »Institutionalisierung des Klassenkampfes«. Die Privatisierungen im Industriesektor wurden von den Gewerkschaften nicht bekämpft, sondern unter dem Slogan »Vermögensbildung in Arbeiterhand« (Fülberth 1999, 106, hier zitiert nach Deckwirth 2007, 69) unterstützt. Bestärkt wurden die Gewerkschaften in dieser Einstellung auch dadurch, dass diese frühen Privatisierungen nicht mit Arbeitsplatzverlusten oder einem Anwachsen der Arbeitslosigkeit einhergingen. Als kooperative Gewerkschaften berücksichtigten sie die makroökonomischen Folgen ihrer Forderungen. Streeck (1994, 124) bezeichnete dies als eine »Mäßigung bei Lohnverhandlungen im eigenen Interesse«. Im »politischen Tausch« erhielten sie für die Lohnzurückhaltung Mitspracherechte in den Unternehmen und ein sehr breit ausgebautes soziales Sicherungssystem.

Diese Strategie erschien solange unproblematisch, wie auf der politischen Ebene sowohl die Sozialdemokraten als auch der Arbeitnehmerflügel der CDU, die Christlich Demokratische Arbeitnehmerschaft (CDA), Angriffe auf die öffentlichen Dienstleistungen und die sozialen Sicherungssysteme unterbanden. Mit dem Zusammenbruch der sozialistischen Staatswirtschaften und im Zuge der deutschen Wiedervereinigung scheint diese politische Rückendeckung jedoch passé. So lautete die Aufgabe der Treuhandanstalt, »die früheren volkseigenen Betriebe wettbewerblich zu strukturieren und zu privatisieren« (Art. 25 (1) Einigungsvertrag, vgl. Zeuner 1998, 290). Darüber hinaus wurden die politischen Kräfte gestärkt, die für weniger Staat und mehr Markt plädierten. Die »neusozialdemokratische« SPD und ihre »aktivierende Arbeitsmarktpolitik« erscheinen als Partner für die Gewerkschaften, wenn sie gegen weitere Privatisierungen kämpfen wollen, nicht mehr real (Urban 2005). So gab es zur Bundestagswahl 2005 erstmals keine Wahlempfehlung des DGB für die SPD.

Vom gewerkschaftlichen Selbstverständnis zu gewerkschaftlichen Strategien

Urban (2005, 54) plädiert daher für eine »Gewerkschaftspolitik auf der Grundlage eines breiten Interessenbegriffes« sowie eine politische Orientierung und ein »gewerkschaftliches Engagement im Bereich der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und

Sozialpolitik«. Dabei seien die Gewerkschaften gefordert, »im Bewusstsein ihrer historischen und sozialen Funktion in kapitalistischen Marktgesellschaften, diesen Anspruch mit hinreichendem Selbstbewusstsein einzuklagen und im Zuge einer politischen Selbstmandatierung entsprechende politische Konzepte zu entwickeln«. Gleichzeitig verweist Urban (2005, 54) jedoch auch darauf, dass eine solche Politik »konfligiert ... mit einem gewerkschaftlichen Selbstverständnis als ständepolitischer Verbandslobby«.

Riexinger und Sauerborn (2004, 18) verweisen auf die besondere Chance, die die Auseinandersetzungen um die Privatisierung öffentlicher Unternehmen bietet:

»Die Gewerkschaften im Staatssektor sitzen bei der Auseinandersetzung um die öffentliche Daseinsvorsorge an der wichtigen Schnittstelle zwischen Beschäftigten und betroffenen BürgerInnen und können deshalb ein entscheidender Faktor bei der Auseinandersetzung um Privatisierung und Ausgliederung sein. Die Erfolgchance liegt in der politischen Verallgemeinerung: Die Zukunft der öffentlichen Daseinsvorsorge ist eine gesellschaftliche Frage. Sie hat als zentrales gesellschaftliches Projekt, das die tangierten Interessen vor Ort bündelt und den Aspekt der Globalisierungskritik einbezieht, das Zeug, zu einem hegemonialen Diskurs zu werden«.

Unter Anerkennung der Grenzen der eigenen Handlungsfähigkeit geht es für die Gewerkschaften also darum, wie Hans-Jürgen Urban unter Verweis auf Max Weber konstatiert, »in sozialen Bezügen die eigenen Zukunftskonzepte auch gegen die Gegenentwürfe von Kapital und neosozialdemokratischer Politik durchzusetzen« (Urban 2005, 53). Jedoch stellt sich mit Hoffmann (Hoffmann 1988, 38) die Frage, ob »sich die deutschen Gewerkschaften zu einer dazu erforderlichen ›neuen Kultur des Protestes‹ (M. Kempe) durchringen können«.

Die Entscheidung für eine bestimmte Strategie hängt dabei nicht unerheblich vom Selbstverständnis als politischer Akteur ab. Je nach dem, ob man sich als »Moderator wirtschaftlicher Zwänge« oder »gesellschaftspolitischer Akteur« betrachtet, dürften auch die selbst gesteckten Ziele und die zu ihrer Erreichung gewählten Mittel differieren. Urban (2005, 50) unterscheidet drei Varianten des gewerkschaftlichen Selbstverständnisses, die pragmatischen Modernisierungsbegleiter, die strukturkonservative Blockademacht und die konstruktiven Vetospieler. Dementsprechend differieren die Strategien zwischen Kooperation im Sinne einer umfassenden Politikeinbindung (Sozialpartnerschaften, nationale Bündnisse für Arbeit) und Konflikt in Form von Großdemonstrationen, Streiks und der Mobilisierung der öffentlichen Meinung (vgl. Malanowski 1997; Müller-Jentsch 1996).

Tabelle 3: **Idealtypen gewerkschaftlichen Selbstverständnisses**

	Pragmatischer Modernisierungsbegleiter	Strukturkonservative Blockademacht	Konstruktiver Vetospieler
Einstellung gegenüber neoliberaler/ neosozialdemokratischer Modernisierungspolitik	Grundsätzlich positiv; Reduzierung auf geringfügige Teilkorrekturen	Grundsätzlich ablehnend	Grundsätzlich skeptisch; Anspruch auf grundlegenden ›Politikwechsel‹
Bedeutung eigener Konstruktionspläne für die neue Formation	Gering, da Vorgaben von Unternehmen/Staat akzeptiert werden	Gering, da status-quo-orientiert	Hoch, da alternativer Entwicklungspfad angestrebt wird
Präferierte Durchsetzungsstrategie	Lobbying im Rahmen des ›Politischen Tauschs‹	Präferenz für Mobilisierung von Veto-Macht	Strategisches Handling von Veto- und Veränderungsmacht

Quelle: Urban 2005, 50

Fallbeispiele

Ausgehend von diesen eher theoretischen Überlegungen sollen im Folgenden die Auseinandersetzungen um die (Teil-)Privatisierung öffentlicher Wasserunternehmen in Berlin, Dessau und Düsseldorf verdeutlichen, wie und welche theoretisch möglichen Strategien die Gewerkschaften in der Praxis umgesetzt haben und auf welche Probleme sie dabei stießen.

Von der Blockademacht zum Modernisierungsbegleiter: Die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe

Die Debatte um die Privatisierung der Berliner Wasserbetriebe (BWB) begann bereits im Zuge der Wiedervereinigung 1990 und der geplanten Zusammenlegung der Wasserver- und -entsorgung Ost- und West-Berlins. Aufgrund des Drucks der Gewerkschaften, die mit massiven Streiks drohten, wurden die Privatisierungspläne vorerst verworfen.

1994 wurden die Berliner Wasserbetriebe in eine Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) überführt. Politischer Wille war es, dass die BWB insbesondere in Osteuropa aktiv werden sollen (Mohnstadt/von Schlippenbach 2005, 26). Für die Arbeitnehmervertreter verband sich mit dem Expansionskurs der BWB die Hoffnung, Beschäftigungsmöglichkeiten für den »Personalüberhang« zu finden, der im Zuge der Zusammenlegung der West- und Ostberliner Betriebe entstanden war.

Im Koalitionsvertrag von 1995 vereinbarten CDU und SPD den Verkauf landeseigener Unternehmen als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Gegen eine

Privatisierung sprachen sich die PDS und die Grünen aus². Auch die Gewerkschaft ÖTV und der Gesamtpersonalrat der BWB plädierten für den Erhalt der öffentlichen Rechtsform, da diese den Arbeitnehmervertretern erhebliche Mitbestimmungsrechte im paritätisch besetzten Aufsichtsrat und den Arbeitnehmern bessere Kündigungsschutzrechte garantierte. Die Arbeitnehmervertreter trugen ihren Protest auf die Straße. Mit einem Autokorso mit Fahrzeugen der Wasserbetriebe und der Stadtreinigung sowie einem Demonstrationzug der BWB-Beschäftigten wurde der Stadtverkehr für einige Stunden lahmgelegt. In der Bevölkerung war jedoch aufgrund zahlreicher Skandale um landeseigene Unternehmen in Berlin der Eindruck entstanden, bei den »Öffentlichen« herrsche Misswirtschaft und viel zu viele Beschäftigte wären viel zu gut bezahlt. Eine Mobilisierung der Bevölkerung scheiterte (vgl. Passadakis 2006, 25). Hinzu kam, dass es für den Verkauf landeseigener Unternehmen nicht die Option des politischen Widerspruchs mittels eines Bürgerbegehrens gab. Die Landesverfassung verbot zum damaligen Zeitpunkt Bürgerbegehren für haushaltsrelevante Politikentscheidungen.

Zur Debatte stand eine Umwandlung der AöR in eine Aktiengesellschaft samt Verkauf der Anteile an der Börse. Dieses Modell wurde neben der Industrie- und Handelskammer auch vom Vorstand der BWB befürwortet. Der Gesamtpersonalrat und die Gewerkschaft ÖTV schlugen den Erwerb der Konzession durch die BWB selbst vor. Demnach wäre die jährliche Eigenkapitalverzinsung für die nächsten 25 Jahre (Zeitraum für die Konzession) auf einen Schlag an den Landeshaushalt abgeführt und die geforderten 2 Mrd. DM Beitrag zur Haushaltskonsolidierung erbracht worden.

In einem Brief vom 11. 12. 1998 an den Regierenden Bürgermeister Diepgen (CDU) unterstrich der Gesamtpersonalratsvorsitzende Norbert Öttl (Köpke/Öttl o. J., 66-69) die Vorteile des Integrationsmodells im Vergleich zum Holding-Modell, wonach eine »größtmögliche Einflussnahme des Landes Berlin auf die Unternehmenspolitik im Sinne der Stadt und ihrer Bürger« gesichert und »für das Land Berlin die Möglichkeit kommunaler Zusammenarbeit gerade im osteuropäischen Ausland« verbessert würde. Dies würde darüber hinaus »die politische Zielvorgabe [unterstützen], Berlin als Drehscheibe wirtschaftlicher und kultureller Beziehungen mit Osteuropa zu entwickeln. Insbesondere die nachweislich schlechten Erfahrungen der Länder und Kommunen Osteuropas mit privaten Betreibermodellen stärken die Chancen Berlins bei Beibehaltung der BWB in ihrer jetzigen Rechtsform«. Das Integrationsmodell wurde jedoch von der Politik abgelehnt, da es »in der Umsetzung zu unsicher [sei], weil es als verdeckte Kreditaufnahme des Senats interpretiert – und somit eventuell zu Fall gebracht werden könne« (Tagesspiegel, 20. 6. 1998). Auch die Idee eines Verkaufes der BWB an der

2 Die PDS und die Grünen strebten eine Klage vor dem Landesverfassungsgericht gegen den Verkauf der landeseigenen Wasserbetriebe an.

Börse wurde durch die Berliner Politik abgelehnt und ein Holdingmodell mit Konzessionsvergabe an private Dritte bevorzugt.

Schlussendlich konnte (auch aufgrund der geringen Unterstützung der Bevölkerung) die Privatisierung nicht verhindert werden. Hiernach galt es für die Arbeitnehmervertreter zumindest die Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen für die Zeit nach der Privatisierung abzusichern. Für die zum Zeitpunkt der Privatisierung bei den BWB Beschäftigten wurde ein Beschäftigungssicherungsvertrag ausgehandelt, der für 15 Jahre den Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen festschrieb. Darüber hinaus wurden die tarifvertraglichen Bestimmungen übernommen und die Mitbestimmung der Arbeitnehmervertreter gesichert. Durch die komplexe Holdingstruktur verbleiben die BWB formell in einer öffentlichen Unternehmensstruktur (vgl. Hüesker/Beveridge in diesem Buch). Letztendlich konnte ein Verkauf von Unternehmensanteilen an private Teilhaber zwar nicht verhindert werden, die Gegenwehr der Arbeitnehmervertreter ermöglichte aber immerhin, dass in Verhandlungen mit den Anteilseignern die Ziele Arbeitsplatzsicherung und Mitbestimmung durchgesetzt werden konnten.

Zivilgesellschaftliches Bündnis als Gegenmacht zur Politik:

Der erfolgreiche Widerstand gegen den Verkauf der Stadtwerke Dessau

Die Stadt Dessau verzeichnete nach 1989 eine hohe Arbeitslosigkeit und eine erhebliche Abwanderung von Einwohnern. Darüber hinaus waren sich im Stadtrat die Vertreter aller Parteien einig, dass etwas gegen die »leeren« Haushaltskassen der Stadt unternommen werden müsse. Daher standen Überlegungen, mittels einer Marktabfrage genauere Informationen zu einem möglichen Verkaufserlös für die Dessauer Stadtwerke zu erlangen, seit Anfang des neuen Jahrtausends im Raum. Eine politische Mehrheit für dieses v. a. von der CDU forcierte Projekt konnte jedoch nicht organisiert werden. Noch im September 2002 lehnte der Stadtrat eine solche Marktabfrage mehrheitlich ab. Im Sommer 2003 schien es jedoch, als ob es der CDU gelungen sei, eine Mehrheit für eine Marktabfrage zu organisieren. Hierin sah die Gewerkschaft ver.di eine fundamentale Gefahr für den öffentlichen Sektor. Daher starteten die Betriebsräte der kommunalen Unternehmen Dessaus und ver.di im Juli 2003 eine Kampagne mit dem Titel »Lebenswertes Dessau – pro Erhalt kommunaler Strukturen der Daseinsvorsorge«³. Die Kampagnenidee wurde im Vorfeld des offiziellen Startschusses den Geschäftsführern

3 In Anbetracht der schlechten Haushaltslage in einer Vielzahl deutscher Kommunen rief der ver.di-Bundesfachbereich Gemeinden im Herbst 2002 eine Kampagne ins Leben, die zum Ziel hatte, das Ansehen des öffentlichen Sektors zu verbessern. Im Rahmen der Kampagne »Lebenswert – Offensive für attraktive Städte und Regionen« sollte eine breite Öffentlichkeit für die Bedeutung der öffentlichen Dienstleistungen hergestellt werden und, so die eigene Zielsetzung, »ein Bündnis aller gesellschaftlichen Kräfte« geschaffen werden. Zusätzliche Motivation für die Dessauer Kampagne war die Verabschiedung des 2. Investitions erleichterungsgesetzes im Landtag Sachsen-Anhalts, das vorschreibt, dass vor Investitionen durch die öffentliche Hand zu prüfen ist, ob diese Investition bzw. Leistung durch Private besser oder zumindest gleich gut erbracht werden kann. Ist dies der Fall, so muss dem privaten Investor der Vortritt gelassen werden. Außerdem sorgte ein Ranking der Zeitschrift »Stern« für Aufsehen, wonach Dessau von den eigenen Bürgern als unattraktivste Stadt Deutschlands gewählt worden war.

der städtischen Betriebe präsentiert. Diese sagten ihre Unterstützung zu, wonach Angestellte für Aktivitäten im Rahmen der Kampagne freigestellt und die betriebliche Infrastruktur für die Vorbereitungen genutzt werden konnten. Die Initiatoren konnten sich also der Rückendeckung der Arbeitgeberseite sicher sein. Auch der Oberbürgermeister wurde im Vorfeld informiert und signalisierte Zustimmung. Parallel zur Unterschriftensammlung wurden in Dessauer Bussen und Bahnen sowie an öffentlichen Plätzen Plakate mit dem Slogan »Profis für Dessau« platziert. Des Weiteren wurde dazu eingeladen, »gemeinsam mit den Betriebs- und Personalräten den Willen der Dessauerinnen und Dessauer in einer Unterschriftensammlung ... zu dokumentieren«. Der aktuelle Stand der Unterschriftenaktion wurde regelmäßig an einem Fenster gegenüber dem Stadtratsgebäude veröffentlicht (Henschke 2006).

In einem Bürgerbrief, der an alle Dessauer Haushalte verteilt wurde, mobilisierten die Privatisierungsgegner die Bevölkerung und kündigten eine Unterschriftensammlung an. In dem Bürgerbrief hieß es: »Wir sind alle Dessauerinnen und Dessauer. Die Trennung in Bürger, Arbeitnehmer, Unternehmer, Verbraucher etc. ist als Differenzierung ungeeignet, wenn es um die politische Offensive geht, als Bürgerin und Bürger mit dafür zu sorgen, Dessau ›Lebenswert‹ zu erhalten« (Henschke 2006).

Die CDU kritisierte die Aktivitäten der ArbeitnehmervertreterInnen und betonte: »Bürgereigentum gibt es nicht mehr ... Das Volkseigentum wurde 1989 abgeschafft. Es gibt Eigentum der Bürger und kommunales Eigentum.« Darüber hinaus wurde auf die heikle finanzielle Lage der Stadt verwiesen: »Die Stadt kann sich aus eigener Kraft nicht sanieren. Wir haben kein Geld für das andere kommunale Eigentum. Wir wollen die Stadt entschulden und Mittel frei setzen für Investitionen in Schulen, in soziale Einrichtungen, in den Straßenbau« (MZ vom 18. August 2003).

Vor der entscheidenden Stadtratssitzung am 3. September 2003 wurden die gesammelten Unterschriften dem Stadtrat übergeben und in »Einzelgesprächen« versucht, Mitglieder des Stadtrates gegen die Marktabfrage zu mobilisieren. Schlussendlich entschied sich der Stadtrat mit einem Ergebnis von 22 Ja-Stimmen und 23 Nein-Stimmen gegen die Marktabfrage. Dieser Stadtratsbeschluss hatte eine bindende Wirkung für die nächsten sechs Monate. Da zu befürchten war, dass diese sechs Monate zur weiteren »politischen Überzeugungsarbeit« und Vorbereitung einer Marktabfrage genutzt und nach Ablauf der Frist ein neuer Versuch im Stadtrat unternommen werden würde, beschloss ein Bündnis aus ver.di, dem Dessauer Mieterverein und einem PDS-Abgeordneten, einen Bürgerentscheid gegen den Verkauf der Stadtwerke zu initiieren⁴.

4 Im Antrag hieß es zur Begründung: »Gerade in angespannten finanziellen Zeiten, ist die Existenz eines kommunalen Betriebes, wie die Stadtwerke Dessau für die Stadt Dessau und seine Bürger, außerordentlich bedeutsam. Mit den Dessauer Stadtwerken ist es möglich, Infrastrukturleistungen wie Elektroenergie, Trinkwasser, Gas und Abwasser sozialverträglich anzubieten. Gewinne der Stadtwerke kommen direkt den Dessauer Bürgern durch Leistungen des Nahverkehrs, der Kultur und des Sports zugute. Mit den Stadtwerken haben wir ein Instrumentarium zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, auch über die Stadtwerke hinaus, was den lokalen Dienstleistungssektor betrifft. Ein Anteilsverkauf oder auch ein Komplettverkauf schafft zwar kurzfristig Entlastung für finanzielle Probleme, löst sie aber nicht. Kommunales Eigentum hingegen sichert elementare Bürgerinteressen direkt.« Ein erfolgreicher Bürgerentscheid bindet die Politik in Sachsen-Anhalt für 12 Monate.

Im Vorfeld des Bürgerentscheids, der parallel zur Kommunal – und Europawahl am 13. Juni 2004 stattfinden sollte, versuchte die CDU wiederholt durch eine Übernahme des Anliegens die Befragung der BürgerInnen zu verhindern. Darüber hinaus hatte die CDU erwogen, sogar gerichtlich prüfen zu lassen, ob ein Bürgerentscheid zulässig ist, da die Prüfung der Teilveräußerung Bestandteil des Konsolidierungskonzepts in städtischen Haushalten sei. Das Rechtsamt und Landesverwaltungsamt sahen aber kein Hindernis für einen Bürgerentscheid und keine Chance für die CDU vor Gericht.

Für einen erfolgreichen Bürgerentscheid war die Zustimmung von 25 Prozent der Wahlberechtigten (17 075 von 68 300) erforderlich. Dieses Quorum wurde mit 23 970 Ja- und 3110 Nein-Stimmen erreicht. Damit wurde der Verkauf der Stadtwerke für 12 Monate unterbunden. Im Gegensatz zu Berlin glückte in Dessau sowohl die Mobilisierung der Bevölkerung als auch die Bildung eines breiten zivilgesellschaftlichen Bündnisses gegen eine Privatisierung der Stadtwerke. Es gelang, ein »Wir-Gefühl« unter den DessauerInnen zu erzeugen, welches durch eine Unterschriftensammlung dokumentiert wurde, und womöglich auch manch einen Stadtrat ins Grübeln brachte. Der Schwung der Imagekampagne für den gesamten öffentlichen Sektor konnte schließlich für den ersten erfolgreichen Bürgerentscheid in Dessau seit 1990 genutzt werden. Bis zum heutigen Tag (Stand September 2007) wurde kein neuer Versuch zum Verkauf der Stadtwerke Dessau unternommen.

Modernisierung ja – Mehrheitsverkauf nein:

Der Kampf um die kommunale Mehrheit an der Stadtwerke Düsseldorf AG

Über die Zukunft der Stadtwerke Düsseldorf wurde bereits vor dem Bürgerbegehren im Jahre 2001 diskutiert. Als Reaktion auf diese Debatten gründete sich im Frühsommer 2000 auf der Ebene der ÖTV-Kreisverwaltung ein Arbeitskreis, der die Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (AfA) in der SPD ebenso umfasste wie die Christlich Demokratische Arbeitnehmerschaft (CDA) in der CDU, Betriebsräte und Vertrauensleute der Stadtwerke sowie Vertreter der ÖTV-Kreisverwaltung. Bereits zum damaligen Zeitpunkt hielt RWE einen Anteil von 20 Prozent an den Stadtwerken. Die restlichen 80 Prozent hielt die Stadt Düsseldorf. Der Betriebsrat betrachtete einen privaten Teilhaber als »strategischen Partner« durchaus als positiv für die Weiterentwicklung des Unternehmens und die damit verbundene Sicherung der Arbeitsplätze. Abgelehnt wurde jedoch der Verkauf der kommunalen Mehrheit des Unternehmens.

Auf einer nicht öffentlichen Sitzung des Rates der Stadt Düsseldorf wurde am 9. November 2000 beschlossen, Verkaufsverhandlungen für höchstens 54,9 Prozent der Anteile an der Stadtwerke Düsseldorf AG unter Beteiligung einer Investmentbank aufzunehmen (vgl. ver.di, Bezirk Düsseldorf 2001, 6). Daraufhin wurde aus dem oben beschriebenen Arbeitskreis ein Lenkungsausschuss gebildet, die ÖTV stellte ein Büro zur Verfügung und ein Bürgerbegehren zum Erhalt der kom-

munalen Mehrheit an den Stadtwerken wurde initiiert⁵. Flankiert wurde die Unterschriftensammlung von zahlreichen Podiumsdiskussionen, Pressekonferenzen und Informationsständen zu denen u. a. der damalige ÖTV-Vorsitzende Frank Bsirske sprach. Bereits die Unterschriftensammlung stieß auf Missfallen bei der CDU, die als Mehrheitsfraktion im Stadtrat den Anteilsverkauf zusammen mit der FDP propagierte. So wurde aus den CDU-Reihen der Vorschlag laut, dem Mitinitiator des Bürgerbegehrens, Klaus Bungert (SPD), seinen Titel »Ehrenbürgermeister« abzuerkennen. Derlei Angriffe haben jedoch nach Überzeugung der Verkaufsgegner »sehr viele Stimmen gebracht«. Daher bedankten sich die Initiatoren des Bürgerbegehrens bei den »Außendienstmitarbeitern« von der CDU«. (ver.di Bezirk Düsseldorf 2001, 10).

Begleitet von einem Demonstrationzug wurden im Rathaus am 5. Januar 2001 41 000 Unterschriften auf einem Gabelstapler übergeben. Nichtsdestotrotz lehnte der Stadtrat die Übernahme des Bürgerbegehrens auf einer Sitzung am 1. März 2001 ab und Attackierte die Initiatoren scharf. So lautete der Vorwurf der FDP-Ratsfrau Gisela Piltz: »Sie helfen den Gewerkschaften beim Machterhalt. Es gebe keine »kommunale Besitzstandswahrung«; die Stadtwerke zu behalten sei für Stadt und Beschäftigte von Nachteil. (NRZ vom 2. 3. 2001, vgl. ver.di Bezirk Düsseldorf 2001, 51). Der Bürgerentscheid wurde für den 20. Mai 2001 anberaumt, sowohl eine Briefwahl als auch ein städtischer Fahrdienst zu den Wahllokalen wurden abgelehnt. Darüber hinaus »informierte« der Oberbürgermeister Joachim Erwin (CDU) mittels Bürgerbrief alle BürgerInnen über seine Sicht der Dinge. Nichtsdestotrotz gelang es den Initiatoren mit Unterstützung der Ortsvereine der SPD und Grünen, Kirchenvertretern und zahllosen Unterstützern aus der Zivilgesellschaft, weiter für ihre Sache zu werben. Schlussendlich gelang es am 20. Mai 2001 24,8 Prozent der Stimmberechtigten zu mobilisieren. Davon stimmten 89,2 Prozent im Sinne des Bürgerentscheides⁶. Das Ergebnis eines erfolgreichen Bürgerentscheides bindet die

5 Dementsprechend lautete die im Bürgerbegehren und später im Bürgerentscheid gestellte Frage an die Bürger: »Soll die Landeshauptstadt Düsseldorf einen bestimmenden Einfluss (mindestens 50,1 Prozent) auf die Stadtwerke Düsseldorf AG erhalten und über die Mehrheit der Anteile an den Stadtwerken entgegen dem Ratsbeschluss vom 9. November 2000 verfügen?« In der Begründung für das Bürgerbegehren heißt es: »Mit der mehrheitlichen Beteiligung an einem der größten und erfolgreichsten kommunalen Energieversorger in Deutschland behält die Landeshauptstadt Düsseldorf wirtschaftliche Spielräume zur Gestaltung ihrer kommunalen Aufgaben. Eine mehrheitlich kommunal beherrschte Stadtwerke Düsseldorf AG sichert den Bürgerinnen und Bürgern und den Unternehmen: – auch zukünftig günstige Preise bei Strom, Gas, Wasser und Fernwärme, – ein hohes Auftragsvolumen für Handwerksbetriebe in Düsseldorf und der Region, – den Erhalt von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen, – eine umweltschonende, ökologisch verantwortungsvolle Energiepolitik, – auf die Interessen der Düsseldorfer Betriebe und Haushalte zugeschnittene, innovative Energielösungen, z. B. Contracting, Nahwärme, – wie bisher Förderung des Sports, der Kultur, der sozialen Einrichtungen, des Brauchtums und der Vereine«. (zitiert nach ver.di, Bezirk Düsseldorf 2001, 36). Für ein erfolgreiches Bürgerbegehren mussten innerhalb von drei Monaten die Unterschriften von mindestens 3 Prozent der zu Kommunalwahlen wahlberechtigten Bevölkerung Düsseldorfs (13 268 Unterschriften) gesammelt werden. Rechtsgrundlage für das Bürgerbegehren war § 26 der Gemeindeordnung des Landes NRW: »Die Bürger können beantragen (Bürgerbegehren), dass sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden (Bürgerentscheid)« (Hier zitiert nach ver.di, Bezirk Düsseldorf 2001, 6).

6 Abstimmungsberechtigte: 442 340, Abstimmende: 109 697 (24,8 Prozent), ungültige Stimmen: 113, gültige Stimmen: 109 584, Ja-Stimmen: 97 701 (89,2 Prozent) (benötigt wurden 88 468 Stimmen), Nein-Stimmen: 11 883 (10,8 Prozent) (Quelle: ver.di Bezirk Düsseldorf 2001, 43)

Politik für zwei Jahre, hielt die CDU/FDP-Mehrheit im Stadtrat jedoch nicht davon ab, noch vor der Sommerpause 2001 den Verkauf von 29,9 Prozent der Stadtwerkeanteile zu beschließen und die Anteile an den baden-württembergischen Konzern EnBW zu verkaufen⁷. EnBW sicherte sich darüber hinaus eine Option für den Erwerb weiterer Anteile zu einem fixierten Preis. Diese Option wurde vom ver.di-Geschäftsführer Gustav Wilden als »Todesstoß für die Demokratie durch die Hintertür« bezeichnet (NRZ vom 4. 7. 2002, vgl. ver.di Bezirk Düsseldorf 2001, 62). In Verhandlungen zwischen dem Betriebsrat, EnBW und der Stadt gelang es wenigstens einen Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen für zehn Jahre sowie die paritätische Mitbestimmung der Arbeitnehmervertreter auch für den Fall, dass die Belegschaft unter 2000 MitarbeiterInnen fallen sollte, zu sichern (vgl. ver.di Bezirk Düsseldorf 2001, 62).

Im Dezember 2005, kurz vor Ablauf der Optionsfrist am Jahresende, kündigte der Oberbürgermeister den Verkauf weiterer 25,1 Prozent der Stadtwerkeanteile an. Ausgehend von einer Belegschaftsversammlung wurde ein neues Bürgerbegehren gestartet. Wiederum gelang es den Verkaufsgegnern Unterschriften für einen Bürgerentscheid zu sammeln (Schleucher 2005). Doch noch während die gesammelten Stimmen von der Stadtverwaltung geprüft wurden, stimmte der Stadtrat dem Verkauf zu. Dieses Vorgehen wurde später auch gerichtlich für zulässig erklärt. Nicht ohne Ironie ist zu vermerken, dass auch der Käufer EnBW mit der Optionsziehung unglücklich ist. Aus heutiger Sicht ist der 2001 fixierte Preis nämlich überhöht und war 2001 nur deshalb akzeptiert worden, um im RWE-Kerngebiet Fuß zu fassen. Somit besitzt die Stadt Düsseldorf nur noch einen Anteil von 25 Prozent der Anteile an »ihren« Stadtwerken.

Fazit

Ziel meines Beitrages war es, das Agieren der Gewerkschaften und ArbeitnehmervertreterInnen in Privatisierungsdebatten zu untersuchen und Möglichkeiten und Restriktionen gewerkschaftlichen Handelns zu verdeutlichen. Die hier skizzierten Beispiele zeigen, wie unterschiedlich die Ausgangslagen und Handlungsbedingungen sein können und wie unterschiedlich daher auch die Strategien der Gewerkschaften bzw. ArbeitnehmervertreterInnen sind. Hatten die Gewerkschaften die Privatisierungen der 1970er Jahre noch unter dem Tenor »Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand« akzeptiert, leisteten sie gegen die Privatisierung der lokalen Wasserversorger seit den neunziger Jahren Widerstand, da sie Arbeitsplatzverluste und Einschränkungen der Arbeitnehmer-Mitbestimmung befürchteten. Während in Düsseldorf und Dessau hierfür die Option des Bürgerbegehrens zur

⁷ Stand nach Stadtratsbeschluss vom 4. Juli 2001: GEW Köln 20 Prozent (übernahm inzwischen die RWE-Anteile und gehört zu RWE, EnBW 29,9 Prozent, die Stadt 51,1 Prozent (Quelle: www.udo-leuschner.de).

Verfügung stand, untersagte dies die Berliner Landesverfassung zum damaligen Zeitpunkt. Darüber hinaus gelang es in Berlin nicht, ein breites zivilgesellschaftliches Bündnis gegen die Privatisierung zu initiieren. Zwar wurden die Pläne auf der politischen Ebene von der Opposition abgelehnt und vor dem Landesverfassungsgericht angefochten, eine Mobilisierung der Bevölkerung scheiterte jedoch. In Dessau und Düsseldorf gelang es, ein breites Bündnis aus Gewerkschaften, Betriebsräten, Mietervereinen und der Opposition im Stadtparlament zu vereinen, die Bevölkerung über die Pläne der CDU-Regierung zu informieren und diese mittels eines Bürgerentscheids zu durchkreuzen. Schlussendlich konnte jedoch nur in Dessau die Privatisierung des Stadtwerkes verhindert werden. In Düsseldorf setzten CDU und FDP ihre Verkaufspläne nach einer Verzögerung durch den Bürgerentscheid dennoch um. In Berlin gelang es zwar, die Umwandlung der Wasserbetriebe in eine Aktiengesellschaft und den Verkauf von Anteilen an der Börse zu verhindern, das von den ArbeitnehmervertreterInnen vorgeschlagene Alternativmodell wurde aber abgelehnt. Über ein kompliziertes Holdingmodell wurden schließlich 49 Prozent der Unternehmensanteile an private Teilhaber verkauft. Zudem wurde die wirtschaftliche Führung des Unternehmens auf die Minderheitsseigner übertragen (vgl. Hüesker/Beveridge in diesem Buch). Immerhin gelang es sowohl in Berlin als auch in Düsseldorf, betriebsbedingte Kündigungen vertraglich für einen gewissen Zeitraum auszuschließen (15 Jahre in Berlin respektive fünf Jahre in Düsseldorf) und die Mitbestimmungsrechte zu erhalten.

Die Beispiele zeigen, dass die Arbeitnehmer und Gewerkschaften bedeutende Faktoren in Privatisierungsauseinandersetzungen sind. Allerdings bedarf es eines breit angelegten Bündnisses zivilgesellschaftlicher Kräfte, um Privatisierungen letztendlich verhindern zu können. Die Belegschaften und die Gewerkschaften können diese alleine gegen eine politische Mehrheit nicht aufhalten.

Grundsätzlich werden sich derlei Auseinandersetzungen jedoch solange wiederholen, wie es nicht gelingt, politische Mehrheiten für eine veränderte Steuer- und Finanzpolitik zu organisieren. Solange erhebliche Löcher in den kommunalen Haushalten klaffen und das weitere Anwachsen der Schuldenberge verhindert werden muss, wird der Verkauf öffentlicher Unternehmen auf der Tagesordnung der Stadtparlamente bleiben. Abwehrkämpfe geraten dann zum Hase-und-Igel-Spiel – die Privatisierungsbefürworter sind immer schon da.

Literatur

- Bakker, Karen (2001): Paying for water: Water pricing and equity in England and Wales. *Transactions of the Institute of British Geographers* 26 (2): 143–64.
- Blätter für deutsche und internationale Politik (Hrsg.) (2006): *Der Sound des Sachzwangs*. Bonn/Berlin: Blätter Verlagsgesellschaft mbH.
- Deckwirth, Christina (2007): *Der Erfolg der Global Player: Liberalisierung und Privatisierung der öffentlichen Infrastrukturdienstleistungen in der Bundesrepublik Deutschland*. In: Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (2007): *Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union*. Forschungsgruppe Europäische Integration (FEI), Studie Nr. 25.
- Fülberth, Georg (1999): *Berlin – Bonn – Berlin*. Deutsche Geschichte seit 1945. Köln: PapyRossa.
- Henschke, Uwe (2006): *Chronologie – Kampagne Lebenswertes Dessau*. Unveröffentlichtes Material.
- Hoffmann, Jürgen (2006): *Arbeitsbeziehungen im Rheinischen Kapitalismus. Zwischen Modernisierung und Globalisierung*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Hoffmann, Jürgen (1988): *Gewerkschaften in der Bundesrepublik. Zersetzungsprodukt oder strukturierender Faktor gesellschaftlicher Veränderungen?* In: Müller-Jentsch, Walther (Hrsg.): *Zukunft der Gewerkschaften. Ein internationaler Vergleich*, Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 18-44.
- Hyman, Richard (1996): *Die Geometrie des Gewerkschaftsverhaltens: Eine vergleichende Analyse von Identitäten und Ideologien*. In: *Industrielle Beziehungen*, 3. Jahrgang, Heft 1, 1996, S. 5-35.
- Köpke, Jürgen/Öttl, Norbert (o. J.): *Teilprivatisierung des Eigenbetriebes Berliner Wasserbetriebe (BWB)*. In: ver.di (Hrsg.) (o. J.): *Wasserrwirtschaft im Wandel. Handlungs- und Entscheidungshilfe für Betriebsräte, Personalräte und Kommunalpolitiker*, S. 63-69.
- Malanowski, Norbert (1997): *Gewerkschaftliche Strategien der Interessenvermittlung in Kanada. Meso-Korporatismus versus Coalition Building?* Bochum: Universitätsverlag Dr. N. Brockmeyer.
- Mitteldeutsche Zeitung vom 18. 8. 2003 »Bürgereigentum gibt es nicht mehr. Streit um die Marktfrage für die Stadtwerke geht weiter.« MZ-Gespräch mit Stadträten.
- Mohnstadt, Jochen/von Schlippenbach, Ulrike (2005): *Privatisierung und Kommerzialisierung als Herausforderung regionaler Infrastrukturpolitik. Eine Untersuchung der Berliner Strom-, Gas- und Wasserversorgung sowie Abwasserentsorgung*. *Networks-Papers*, Heft 20
- Müller-Jentsch, Walter (1988): *Zukunft der Gewerkschaften. Ein internationaler Vergleich*. Campus
- Müller-Jentsch, Walter (1996): *Theorien Industrieller Beziehungen*. In: *Industrielle Beziehungen*, 3. Jg. (1996), S. 36-64.
- Passadakis, Alexis (2006): *Die Berliner Wasserbetriebe. Von Kommerzialisierung und Teilprivatisierung zu einem öffentlich-demokratischen Wasserunternehmen*.
- Raschke, Joachim (2002): *Politische Strategie: Überlegungen zu einem politischen und politologischen Konzept*. In: Nullmeier, Frank (Hrsg.) (2002): *Jenseits des Regierungsalttags. Strategiefähigkeit politischer Parteien*. Frankfurt/Main: Campus, S. 207-241.
- Rixinger, Bernd/Sauerborn, Werner (2004): *Gewerkschaften in der Globalisierungsfalle. Vorwärts zu den Wurzeln*. In: *Supplement der Zeitschrift Sozialismus* 10/2004
- Schleucher, René (2005): »EnBW-Zweigstelle Düsseldorf?« *WZ (Westdeutsche Zeitung)* vom 7. 12. 2005.
- Streeck, Wolfgang (Hrsg.) (1994): *Staat und Verbände. PVS-Sonderheft 25/1994*. Westdeutscher Verlag.
- Tagesspiegel vom 20. 06. 1998: »Wasserbetriebe werden offenbar Holding«.
- Tils, Rals (2005): *Politische Strategieanalyse. Konzeptionelle Grundlagen und Anwendung in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Urban, Hans-Jürgen (2005): *Gewerkschaften als konstruktive Vetospieler. Kontexte und Probleme gewerkschaftlicher Strategiebildung*. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Jg. 18, 2/2005, S. 44-60.
- ver.di, Bezirk Düsseldorf 2001: *Mehr Demokratie durch mehr Bürgerbeteiligung. Das Bürgerbegehren für den Erhalt der kommunalen Mehrheit an der Stadtwerke Düsseldorf AG*.
- Weber, Max (1980): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. Auflage. Tübingen: Mohr.
- Zeuner, Bodo (1998): *Das Politische wird immer privater. Zu neoliberaler Privatisierung und linker Hilflosigkeit*. In: Messner, Dirk/Heinrich, Michael (1998): *Globalisierung und Perspektiven linker Politik*, S. 285-300.

Kommerzialisierung auf internationaler Ebene

Christina Deckwirth

Sonderfall oder Hoffnungsträger? Die Privatisierung der Wasserversorgung in der Europäischen Union im Kontext der wettbewerblichen Reorganisation der öffentlichen Infrastrukturdienstleistungen¹

Seit 1988 profiliert sich die EU als Liberalisierungsakteur in den Bereichen der öffentlichen Infrastruktur und leitete damit auf der Ebene der Mitgliedsstaaten umfassende Privatisierungsprogramme in Sektoren wie Telekommunikation, Post, Bahn, Energie und Wasser ein. Mittlerweile allerdings stagniert die Privatisierungsdynamik in der EU und wird vermehrt in Frage gestellt. Hinweise auf diesen Trend geben zunächst Statistiken (vgl. Bortolotti 2007, 7). Die abflauende Dynamik der Transaktionen und Einnahmen durch Privatisierungen lassen sich zunächst dadurch erklären, dass die größten Teile der öffentlichen Unternehmen – einschließlich zahlreicher Staatsbetriebe in Mittel- und Osteuropa – bereits veräußert wurden. Zum anderen zeigt sich aber auch, dass sich der Privatisierungsprozess durch Verzögerungen verlangsamt, die durch vermehrte Unzufriedenheit mit den Ergebnissen entstehen. Noch immer dominieren in vielen Ländern die ehemaligen staatlichen Monopolisten den Markt – der erwartete Wettbewerb, der einer gesteigerten Effizienz dienen sollte, hat kaum eingesetzt. Auch die Qualitäts- und Preisentwicklung hat in vielen Bereichen nicht die erwarteten Ergebnisse – Effizienz- und Qualitätsgewinne – gebracht (vgl. Dickhaus/Dietz 2004). Vielerorts wurden Re-Regulierungen erforderlich, um den gewünschten Wettbewerb zu fördern oder Qualitätsmängel aufzufangen. Schließlich zeigt sich in einigen Ländern eine verstärkte Konfliktbereitschaft, wenn es darum geht, Privatisierungen zu verhindern oder zumindest sozial abzufedern. Dennoch handelt es sich bei einer Gesamtschau dieser Prozesse in unterschiedlichen Sektoren noch nicht um eine umfassende Krise des Privatisierungsprojektes.

1 Dieser Aufsatz beruht auf den Ergebnissen eines größeren Forschungsprojektes der Forschungsgruppe Europäische Integration (FEI) an der Philipps-Universität Marburg zur Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union. In dieser Untersuchung wurden die Reorganisationsprozesse in den Bereichen Telekommunikation, Post, Bahn, Energie und Wasser in zehn Ländern – Großbritannien, Deutschland, Niederlande, Frankreich, Spanien, Portugal, Schweden, Estland, Ungarn und Slowenien – untersucht. Vgl. Bieling/Deckwirth/Schmalz 2007a.

Betrachtet man allerdings ausschließlich den Wassersektor, so zeigen sich deutlichere Krisen im Privatisierungsprozess (vgl. Hall/Lobina/de la Motte 2005; Bronwen 2005). Sowohl auf europäischer Ebene wie auch auf nationaler Ebene sind umfassende Liberalisierungsinitiativen gescheitert. Vor allem auf lokaler Ebene mehrt sich in vielen europäischen Ländern der Protest. Schließlich sind es auch die Wasserkonzerne selbst, die sich zunehmend von ihrer expansiven Globalisierungsstrategie früherer Jahre zurückziehen. Daraus ließe sich schlussfolgern, dass es sich im Falle des Wassersektors um einen Sonderfall handelt, der sich nicht in das zwar stagnierende, aber dennoch ruhiger verlaufende europäische Privatisierungsprojekt einordnen lässt. Die Entwicklungen im Wassersektor ließen sich demnach nicht mit den Prozessen etwa im Post- oder Energiesektor in Beziehung setzen. Andererseits aber weist trotz aller Unterschiede der Wassersektor ausreichende Gemeinsamkeiten mit den Krisenerscheinungen in anderen europäischen Infrastrukturen auf, so dass Rückschlüsse durchaus möglich sind. So könnte sich möglicherweise auch in anderen Bereichen – mit Verspätung – eine Privatisierungskrise durchsetzen. Damit würden die Entwicklungen im Wassersektor zum Hoffnungsträger zahlreicher sozialer Bewegungen, die sich gegen Privatisierungen europaweit einsetzen, avancieren. Hier wird dagegen die These vertreten, dass die Privatisierung des Wassersektors – trotz Krisen und Widerständen – weiter voranschreitet, und zwar in Form von »low-profile« Ansätzen wie etwa verstärkter Anreize zur Kommerzialisierung oder der Ausdehnung des europäischen Wettbewerbsrechts und damit durchaus zahlreiche Parallelen zum Reorganisationsprozess in anderen Bereichen aufweist. Ob sich auch dieser Prozess weiter politisieren lässt und damit auch auf andere Sektoren rückwirken kann, hängt im Wesentlichen davon ab, inwieweit sich neben den vielen regionalen und lokalen Protesten Widerstände und breite privatisierungskritische Koalitionen auch auf nationaler und europäischer Ebene herausbilden.

1. Die Rolle der EU bei der Privatisierung der Infrastrukturdienstleistungen ²

Die Privatisierung des europäischen Wassersektors ist eingebettet in eine breitere europäische Privatisierungsdynamik der netzgebundenen Infrastrukturdienstleistungen. Die Sektoren, zu denen vor allem die Telekommunikation, Ver- und Entsorgung sowie das öffentliche Transportwesen und die Postdienstleistungen gehören, zeichnen sich durch einige gemeinsame – sowohl technische als auch gesellschaftliche – Merkmale aus. Netzgebundene Dienstleistungen sind auf eine weit verzweigte logistische Infrastruktur angewiesen, die – mit Ausnahme der Post³ – aus Leitungen bzw. Netzen besteht. Die neoklassische Wirtschaftswissen-

2 Für diesen Abschnitt vgl. auch Deckwirth 2006 und ausführlich Bieling/Deckwirth 2007.

3 Aufgrund der fehlenden Leitungen ist es fraglich, ob sich der Postsektor überhaupt als netzgebundene Infrastruktur klassifizieren lässt. Die Aufstellung von Briefkästen und Verteilerzentren bindet nicht so viel Kapital wie

schaft begründete daher die staatliche Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen mit deren Eigenschaften als »öffentliche Güter« und »natürliche Monopole«, die aufgrund hoher Fixkosten der Leitungen nicht auf profitable Weise von privaten Anbietern zur Verfügung zu stellen seien. So zeichnen sich die Infrastruktursektoren auch dadurch aus, dass sie bis in die 1980er Jahre in den europäischen Ländern weitgehend durch die öffentliche Hand erbracht wurden.

Der Ausbau der öffentlichen Infrastruktur in Europa begann nach den ersten negativen Erfahrungen mit privaten Anbietern zum Ende des 19. Jahrhunderts (vgl. Ambrosius 2000). Nach der Gründerkrise entstanden vielerorts Verstaatlichungs- bzw. Kommunalisierungsinitiativen – so beispielsweise in Deutschland und Frankreich, wo derweil gar von einem »Munizipalsozialismus« gesprochen wurde (vgl. ebd.). Begriffe wie Daseinsvorsorge oder Service Public verwiesen auf die gesellschaftliche und egalisierende Funktion der öffentlichen Bereitstellung dieser Infrastrukturleistungen. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der öffentliche Sektor weiter ausgebaut (vgl. Bieling/Deckwirth 2007, 9 ff.). Dies ist vor allem durch zwei Faktoren zu begründen: Erstens drängten starke sozialistische und sozialdemokratische Kräfte auf einen verstärkten Ausbau des öffentlichen Sektors. Zweitens wurde eine ausgebaute Infrastruktur auch von wirtschaftlichen Eliten als Voraussetzung für Stabilität und Wachstum betrachtet und diente nicht zuletzt als »Schutzwall gegen den Kommunismus«. So entstand in den meisten europäischen Ländern ein Kapitalismusmodell, das sich als »mixed economy« bezeichnet lässt: Neben Abnahmegarantien in der Landwirtschaft, Subventionen in der Energiewirtschaft wurde der Marktmechanismus vor allem durch einen breiten öffentlichen Sektor teilweise außer Kraft gesetzt. Der Ausbau staatlicher Infrastruktursektoren reflektiert den Doppelcharakter der »mixed economy«: Die öffentliche Infrastruktur stützt unmittelbar den Aufbau der Privatwirtschaft und damit die private Akkumulation, dient aber gleichzeitig dazu, die westlichen Kapitalismusmodelle wohlfahrtstaatlich zu »zähmen«.

Der Beginn der Reorganisationsprozesse der netzgebundenen Infrastrukturdienstleistungen in Europa liegt in den frühen 1980er Jahren. Ab diesem Zeitpunkt wurden erste Privatisierungen in diesen Sektoren vorgenommen (vgl. Bortolotti 2007, 7). Dies bedeutete in vielen Sektoren zunächst eine Liberalisierung des Regulierungsregimes. Während die Netze als »natürliche Monopole« häufig weiterhin in staatlicher Hand verblieben, wurde im Bereich des Betriebes Marktzugang für private Wettbewerber eingeführt. Parallel wurden öffentliche Unternehmen zunächst in eine private Rechtsform überführt (»formale Privatisierung«); der radikalere Schritt der (Teil-)Veräußerung (»materielle Privatisierung«) folgte möglicherweise erst Jahre später. Gewerkschaften stimmten dem ersten Schritt der Pri-

etwa der Bau von Wasserleitungen oder Schienen. Dennoch ist auch der Postsektor auf ein dichtes Netz von Briefkästen, Postfilialen und Logistikzentren angewiesen, um eine flächendeckende Versorgung zu gewährleisten. Ein Vergleich und eine gemeinsame Klassifizierung mit den Sektoren Telekommunikation, Bahn, Energie und Wasser erscheint daher durchaus sinnvoll.

vatisierung häufig nach dem Versprechen eines »Bis hier hin – und nicht weiter« zu (vgl. Wahl 2002, 34). Der Aktienverkauf folgte dann häufig in einer Phase, in der die gesellschaftliche Akzeptanz für den zweiten Schritt meist schon erreicht war oder zumindest der politische Wille bestand, auch gegen gesellschaftliche Widerstände den Verkauf durchzusetzen – so zum Beispiel bei der Privatisierung der Deutschen Bundespost (vgl. Deckwirth 2007, 73 ff.). Allerdings reicht der Begriff der Privatisierung nicht aus, um die Umstrukturierungen im Infrastruktursektor zu beschreiben. Auch solche Unternehmen, die noch der öffentlichen Verwaltung unterliegen, werden beispielsweise durch Verwaltungsreformen (Stichwort: »New Public Management«) oder »Benchmark-Kriterien« zunehmend »kommerzialisiert« (vgl. Pelizzari 2001; Harms/Reichard 2003). Das bedeutet, dass auch ohne konkrete Privatisierungsmaßnahmen verstärkt betriebswirtschaftliche Kriterien und Profitorientierung in diesen Unternehmen Einzug halten. Die Reorganisationsprozesse sind als Folge der tiefgreifenden gesellschaftsstrukturellen Umbrüche seit den 1970er Jahren – der Fordismuskrise, der Globalisierung und des Übergangs zu einem finanzgetriebenen Akkumulationsregime – zu begreifen. Konkret sind es folgende strukturelle Faktoren, die die Reorganisationsprozesse systematisch begünstigen (vgl. Huffschmid 2004; Zeller 2004): a) das Streben (transnationaler) Konzerne nach neuen Verwertungsmöglichkeiten, b) die Verschuldung der öffentlichen Haushalte, c) eine marode Infrastruktur, die hohe Investitionen erforderte und d) die neoliberale Vorstellung, dass private Unternehmen effizienter seien als staatliche bzw. öffentliche Anbieter.

Betrachtet man nun die Rolle der Europäischen Union im Prozess der Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur, mag zunächst überraschen, dass die EU keinerlei Kompetenzen besitzt, Privatisierungsprozesse in den EU-Mitgliedsstaaten direkt einzuleiten. Der EG-Vertrag sieht ausdrücklich die Neutralität der europäischen Institutionen in Fragen der Eigentumsordnung vor (vgl. EGV, Art. 295). Dennoch wird über den Prozess der europäischen Integration die wettbewerbsorientierte Reorganisation gezielt gefördert und damit auch die Privatisierung beschleunigt. Dies betrifft zunächst die strukturellen Veränderungen in der europäischen Ökonomie. Zwar sahen schon die Römischen Verträge aus dem Jahr 1957 grundsätzlich eine Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte vor (»Dienstleistungsfreiheit«); allerdings verlief die Umsetzung nur äußerst zögerlich. Die Europäische Kommission verhielt sich insbesondere bei der Anwendung der Binnenmarktregeln auf die Sektoren der Infrastruktur sehr zurückhaltend. Grund dafür war die besondere gesellschaftliche Stellung der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, die sich auch in rechtlichen Formen ausdrückte, so z. B. als rechtlich verankerter Service Public oder servicio público in der romanischen Rechtstradition (vgl. Ambrosius 2000, 18; Raza 2001, 31). Erst ab den 1980er Jahren wandelte sich die Ausrichtung des Integrationsprozesses durch die Verankerung der europäischen Kernprojekte, d. h. das Binnenmarktprojekt, die Wirtschafts- und Währungsunion, die Finanzmarktintegration (vgl. Bieling/Steinhilber 2000) sowie die

Lissabon-Strategie samt der erneuerten Binnenmarktstrategie. In diesem Zuge wurden wichtige wirtschaftliche Kompetenzen auf die supranationale Ebene übertragen und bekamen eine marktliberale und monetaristische Ausrichtung. Im Kern dient diese »neue europäische Ökonomie« nicht mehr der Stabilisierung nationaler Wohlfahrtsstaaten, sondern fungiert als ein treibender Faktor bei der Modernisierung nationaler Reorganisationsprozesse nach Maßgabe neoliberaler Deregulierungs- und Flexibilisierungskonzepte (vgl. Bieling/Deppe 2003).

Ziel des Binnenmarktprojekts war es, die EU »fit für den Weltmarkt« zu machen. Dazu erarbeitete die Kommission – in enger Abstimmung mit den wirtschaftlichen und weltmarktorientierten Eliten – ein umfangreiches Liberalisierungs- und Deregulierungsprogramm, das den grenzüberschreitenden Wettbewerb zwischen europäischen Unternehmen intensivieren sowie nationale Regulierungsregimes in Konkurrenz zueinander setzen sollte. Bei der Identifizierung noch bestehender Handels- und Investitionshemmnisse geriet zunehmend der Dienstleistungssektor – einschließlich der Infrastrukturdienste – in das Blickfeld der Liberalisierungs- und Deregulierungsagenda. Damit gerieten vor allem nationale Monopolrechte für öffentliche Dienstleistungserbringer unter Druck. Das zweite europäische »Großprojekt«, die Wirtschafts- und Währungsunion, hatte zum Ziel, die Geld- und Finanzpolitik der Mitgliedsstaaten zu disziplinieren, um die europäische »Wettbewerbsfähigkeit« zu stärken. Dies hatte eine rigide Handhabung öffentlicher Ausgaben zur Folge, die wiederum das Wirtschaftswachstum dämpfte. Um die Vorgaben zunächst der Konvergenzkriterien und später des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nach stabilen Finanzen und nahezu schuldenfreier Haushalte einzuhalten, versuchten nationale Regierungen sowie Kommunen nicht selten, kurzfristige Einnahmen durch Privatisierungserlöse zu erzielen. Die Finanzmarktintegration schließlich förderte in der EU den Einstieg in ein finanzmarktbasierendes Akkumulationsregime. Auch dies hatte Auswirkungen auf die öffentliche Infrastruktur: Sie bot sich als Anlagemöglichkeit für Unternehmen und institutionelle Anleger an. Die Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000 schließlich setzte sich zum Ziel, die noch ausstehenden Sektoren – insbesondere den Dienstleistungssektor – vollständig zu liberalisieren (vgl. Europäischer Rat 2000).⁴

Neben diesen strukturellen Faktoren, die den Druck zur Privatisierung erhöhten, erarbeitete die EU auch direkte Liberalisierungsvorgaben. Die rechtliche Grundlage für diese Maßnahmen war bereits in den Römischen Verträgen von 1957 enthalten: Die Stellung öffentlicher Dienstleistungen im EG-Vertrag ist äußerst vage. Dies ist darauf zurückzuführen, dass im Vorfeld des Abschlusses der Römischen Verträge bezüglich der Stellung des öffentlichen Sektors nur ein Kompromiss zustande kam. Unverändert sieht der heutige Artikel 86 demnach vor,

4 In der Binnenmarktstrategie aus dem Jahr 2003 werden ausdrücklich die »netzgebundenen Dienstleistungszweige« als ein Bereich identifiziert, in dem »die vorrangige Aufgabe nunmehr darin [besteht], den Marktöffnungsprozess abzuschließen« (Europäische Kommission 2003b, 13).

dass öffentliche Unternehmen nur dann vom Wettbewerbsrecht ausgenommen sind, wenn »die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe [...] rechtlich oder tatsächlich verhindert« wird. Hierdurch dürften aber wiederum weder der »Handelsverkehr« noch die »Interessen der Gemeinschaft« behindert werden (vgl. EGV, Art. 86). Diese widersprüchliche Stellung führte im Laufe der Umorientierung des europäischen Integrationsprozesses mit dem Beginn der 1980er Jahre zu einer Auslegung des Artikels zugunsten des Wettbewerbs durch den Europäischen Gerichtshof und die Kommission. Letztere versteht es als ihre Aufgabe, den Binnenmarkt beständig zu erweitern und damit auch den Anwendungsbereich des Wettbewerbsrechtes auszudehnen. Diese Aktivitäten der Kommission beziehen sich auf »staatliche Beihilfen«, d. h. z. B. Subventionen oder Sonderkonditionen im Ausschreibungswettbewerb, die zunehmend auch im Infrastrukturbereich aus Brüssel sanktioniert werden. Vor allem aber wurde die EU seit Ende der 1980er Jahre auf sektoraler Ebene aktiv.

2. Sektorale Liberalisierung: von der Telekommunikation bis zur Wasserversorgung

Die sektorspezifischen Liberalisierungsinitiativen nahmen ihren Anfang im Telekommunikationssektor. Das ist kein Zufall, denn in den 1980er Jahren trafen hier verschiedene Entwicklungen aufeinander: 1) Zum einen fand in dieser Zeit ein enormer Innovationsschub durch technologischen Wandel statt.⁵ 2) Gleichzeitig hatten zahlreiche Schwellen- und Entwicklungsländer als Folge der Schuldenkrise ihre Telekommunikationsmärkte geöffnet und so Verwertungsmöglichkeiten für europäische Unternehmen geschaffen. 3) Schließlich beschleunigten auch die Verhandlungen über ein internationales WTO-Telekommunikationsabkommen den Liberalisierungsprozess, da ein offener Binnenmarkt der EU als Verhandlungsmasse dienen sollte (vgl. Holmes/Young 2002). Kurzum, die Profiteure eines sich herausbildenden internationalen Telekommunikationsmarktes, d. h. vor allem die zunehmend global orientierten europäischen Unternehmen, drängten auf Marktöffnung. Die Liberalisierung wurde – nach anfänglicher Zurückhaltung und Skepsis – innerhalb von 10 Jahren, d. h. zwischen 1988 und 1998 rasch umgesetzt. Die rasante Entwicklung des Telekommunikationssektors samt sinkender Preise schuf die Legitimationsgrundlage für weitere Liberalisierungsschritte. Es folgten umfassende Liberalisierungsrichtlinien im Elektrizitäts- und Gassektor (ab 1997 bzw. 1998) sowie – etwas zurückhaltender – im Postsektor (ab 1997) und im Bahnwesen (ab 1996). Im Kern sehen diese Richtlinien die Einschränkung nationaler Monopolrechte vor, um konkurrierenden Anbietern den Marktzugang zu er-

5 Auch dieser technologische Wandel ist allerdings kein quasi natürlicher Prozess, sondern wurde durch Veränderungen in der Produktion sowie politische Entwicklungen gefördert (vgl. Schaper-Rinkel 2003).

möglichen. Die Grundannahme ist dabei, dass die Herstellung von Markt- und Wettbewerbselementen zu Produktivitätssteigerungen bei gleichzeitig niedrigeren Kosten führe. Neben den marktschaffenden Elementen umfassen diese Richtlinien jedoch auch marktbeschränkende Regulierungen, v.a. durch Vorgaben zur Bereitstellung eines flächendeckenden Angebots. Die Ausgestaltung und Umsetzung dieser Richtlinien verlief sehr unterschiedlich – sowohl in den EU-Mitgliedsstaaten als auch in den einzelnen Sektoren. So waren in vielen Ländern sowohl bei der Reorganisation der Post als auch der Bahn die Widerstände nationaler Gewerkschaften groß. Selbst im Telekommunikationssektor konnte im Jahr 2000 ein vollständig (materiell) privatisierter Markt nur in Großbritannien, Spanien, Italien, Portugal und Dänemark vorgefunden werden (vgl. Clifton et al. 2003, 120).

Wie sieht nun die Entwicklung im Wassersektor aus? Für den Bereich Wasser und Abwasser gibt es noch keine Liberalisierungsrichtlinie – und inzwischen ist auch fraglich, ob es eine solche Richtlinie jemals geben wird.⁶ Der Einfluss der EU auf den Wassersektor ist dennoch deutlich. So sind trotz des Fehlens einer kohärenten und sektorspezifischen europäischen Liberalisierungsstrategie für den Wassersektor einige Reorganisationstendenzen, die den Entwicklungen in anderen Sektoren ähneln, zu beobachten. Der Europäische Rat in Lissabon gab dabei den Anstoß für zwei widersprüchliche Prozesse (vgl. Schenner 2006, 90 f.): erstens die Klärung der rechtlichen Stellung der öffentlichen Dienstleistungen sowie die damit verbundene Initiative zur Erstellung einer Rahmenrichtlinie für Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und zweitens die Initiativen zur weiteren Liberalisierung im Dienstleistungsbereich, einschließlich der netzgebundenen Infrastruktur und des Wassersektors.

Der erste Prozess bezog sich vor allem auf jene Sektoren, die noch nicht durch eine sektorale Richtlinie liberalisiert worden waren, d. h. insbesondere der öffentliche Personennahverkehr sowie die Wasserver- und Abwasserentsorgung. Die Debatte nahm ihren Ursprung in der Unsicherheit kommunaler Akteure bei der Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts auf die lokalen Infrastrukturleistungen und war zunächst vor allem von Schutzinteressen geprägt. So waren es kommunale Interessensverbände – unterstützt durch Regierungsvertreter aus Belgien und Frankreich –, die schon seit Mitte der 1990er Jahre auf eine Klärung drängten (vgl. Schenner 2006, 99 f.).⁷ Allerdings ergaben sich im Laufe der De-

6 Auch die Deregulierung des öffentlichen Personennahverkehrs steht noch aus. Zwar liegt eine Richtlinie für den Bereich ÖPNV schon länger vor, doch stieß sie bislang auf Widerstand, u. a. durch die Bürgermeister großer europäischer Städte.

7 Ein erstes Zwischenergebnis erzielte der Europäische Rat 1999 in Amsterdam: Ein neuer Artikel 16 des EG-Vertrags legt seitdem fest, dass die Mitgliedsstaaten unbeschadet der Bestimmungen über die Beihilfepolitik »dafür Sorge tragen, dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste [der Daseinsvorsorge] so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können.« (Art. 16 EGV). Zwar ist diese neue Norm ein Ausdruck einer Gegenbewegung zum vorherrschenden Liberalisierungsparadigma und führte so zu einer »gewissen Gewichtsverlagerung zugunsten der Daseinsvorsorge und zulasten der Binnenmarktbestimmungen« (Wehr 2006, 7); eine rechtliche Absicherung für die Ausnahme öffentlicher Dienstleistungen aus dem Wettbewerbsrecht einschließlich der Beihilfebestimmungen bietet sie allerdings nicht (vgl. Raza 2001).

batte einige Umdeutungen. Zunächst herrschte lange Zeit Unklarheit vor, ob die Wasserversorgung unter die Bestimmungen des europäischen Wettbewerbsrechtes fallen würde. Im »Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse« aus dem Jahr 2003 wurde der Wassersektor allerdings zu einem Sektor im »allgemeinen wirtschaftlichen Interesse« umgedeutet und sollte damit dem Wettbewerbsrecht der EU unterstellt werden (vgl. Europäische Kommission 2003a, 12). Zwar führte dies – u. a. aufgrund von Widerständen gegen eine zu befürchtende weitere Liberalisierungsdynamik im Wassersektor – noch zu keiner rechtlich bindenden Richtlinie oder gar Vertragsänderung. Dennoch kann diese Entscheidung als erster Ausgangspunkt für eine veränderte Haltung bzw. ein wachsendes Interesse der Kommission am Wassersektor gesehen werden. Eine Richtlinie zum Schutz der Daseinsvorsorge – wie ursprünglich vorgesehen – ist bis heute nicht entstanden.

Diese Umdeutungen mögen mit dem zweiten Prozess zusammenhängen, der ebenfalls in Lissabon seinen Ausgang nahm: Die vertiefte Liberalisierung im Dienstleistungsbereich, die auch den Wasserbereich umfassen sollte. Im Kontext des Ziels, die EU zum »wettbewerbsfähigsten, dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt« zu machen, sollte eine Strategie zur Liberalisierung des noch »unterentwickelten« Dienstleistungssektors erarbeitet werden (Europäischer Rat 2000). Nachdem die Liberalisierung anderer Netzwerkindustrien bereits fortgeschritten war, erschien eine Ausdehnung der wettbewerblichen Reorganisation auf den Wassersektor wie eine natürliche Folge. Zudem hatten verschiedene Wasserkonzerne, die im Zuge eines sich herausbildenden globalen Wassermarktes entstanden waren, auf den Abbau von »Wettbewerbshindernissen« im europäischen Markt gedrängt und dadurch die Aufmerksamkeit der Europäischen Kommission geweckt. So erhielt der Wassersektor zunehmend Priorität auf der europäischen Liberalisierungs-Agenda (vgl. Hall 2003). Im Jahr 2003 erwähnte die Kommission in ihrer »Binnenmarktstrategie für die Jahre 2003-2006« ausdrücklich die Notwendigkeit einer europäischen Liberalisierungs-Initiative für den Wassersektor (Europäische Kommission 2003b, 13). Allerdings kam es auch hier zu heftigen Kontroversen. So sprach sich das Europäische Parlament nach langen Debatten im März 2004 für die Ausnahme des Wassersektors aus den Liberalisierungsplänen der Kommission aus (Europäisches Parlament 2004, 10). Ausschlaggebend war hier nicht nur die Fraktion der Sozialdemokraten, sondern auch konservative Abgeordnete aus Ländern wie Deutschland, Österreich, Belgien und Frankreich, in denen die kommunale Wasserversorgung einen hohen Stellenwert genießt (vgl. Schenner 2006, 99). Eine große Rolle spielten hier auch die Lobbyorganisation der Kommunen und kommunalen Unternehmen, aber auch Umweltverbände, Aktive aus der globalisierungskritischen Bewegung sowie der Gewerkschaftsdachverband EGÖD (vgl. ebd., 100 ff.). Mittlerweile steht der Prozess der Liberalisierung des Wassersektors still, was sich u. a. darin zeigt, dass ein Bericht über die mögliche Umsetzbarkeit aus dem Jahr 2005 nicht veröffentlicht wurde (vgl. Schenner 2006, 108 f.). So kann der Vorstoß zu einer Richtlinie zur Liberalisierung des Wassersektors als gescheitert gelten.

Im Ergebnis konnte sich also keine Koalition – weder die liberalisierungsfreundliche, noch die auf Schutz bedachten Kräfte – vollständig durchsetzen und durch eine Richtlinie ihre Anliegen institutionell verfestigen. Das europäische Recht behält damit seinen formell offenen Charakter bezüglich der Stellung der Daseinsvorsorge, einschließlich des Wassersektors, bei. Dies verleiht sowohl dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) als Auslegungsinstanz im Einzelfall als auch der Kommission – als Initiator weiterer Liberalisierungsvorstöße – Macht. Das zeigte sich bereits bei unterschiedlichen Initiativen zur Ausweitung des europäischen Wettbewerbsrechts, dem zentralen Feld, auf dem mittlerweile die wettbewerbliche Reorganisation im Wassersektor vorangetrieben wird.

Insgesamt sind es drei Prozesse, die den Reorganisationsprozess über die europäische Ebene vorantreiben. Erstens beinhaltet das europäische Wettbewerbsrecht Regelungen zur Vergabe von Beihilfen (Subventionen oder andere Förderzahlungen) sowie zu Ausschreibungen, die für die Bereitstellung der Daseinsvorsorge von großer Bedeutung sind. Dabei fällt auf, dass die Kommission – angestoßen durch den EuGH – den Spielraum der Mitgliedsstaaten für die Vergaben von Beihilfen bzw. Ausgleichszahlungen erheblich einschränkt (vgl. Europäische Kommission 2005). So sind künftig etwa nachträgliche Zahlungen, mit denen ein Verlust ausgeglichen werden soll oder nachträgliche Festlegungen von öffentlichen Dienstleistungen nur noch in Ausnahmefällen zulässig (vgl. Krajewski 2007, 446). Zudem verlangten der EuGH und die Kommission einen erheblichen administrativen Aufwand bei der Vergabe von Beihilfen.⁸ Dies erschwert nicht nur die gezielte Förderung einer öffentlichen Wasserversorgung, sondern benachteiligt öffentliche Unternehmen gegenüber privaten. Schließlich können etwa private Multi-Utility-Unternehmen eine verlustreiche Wassersparte durch Gewinne aus ihrer Energiesparte ausgleichen. Die Folge für die öffentlichen Unternehmen ist, dass ihre Finanzierungsmöglichkeiten eingeschränkt werden und sich dadurch der Druck zu (Teil-)Privatisierung und Ausgliederung von »unrentablen« Unternehmen erhöht (vgl. Löwe 2003).

Der zweite – eher indirekte – Einfluss auf die Reorganisation der Wasserversorgung erfolgte über die Liberalisierung des Energiesektors durch die verschiedenen Richtlinien seit dem Jahr 1996. Die Energiemarktliberalisierung ließ europaweit große Energiekonzerne entstehen, die mittlerweile auf dem europäischen und globalen Markt aktiv sind. Viele dieser Unternehmen sind allerdings nicht allein im Energiesektor aktiv, sondern ebenso in anderen Infrastruktursektoren, wie vor allem der Wasserversorgung. Zu diesen so genannten Multi-Utility-Unternehmen gehören das deutsche Unternehmen RWE (Wasser, Energie und Entsorgung) so-

8 Im viel diskutierten Altmark-Trans-Urteil entschied der Europäische Gerichtshof, dass Kompensationszahlungen an öffentliche Unternehmen zwar grundsätzlich erlaubt sind. Gleichzeitig stellte er allerdings verschiedene Kriterien für die Vergabe solcher Beihilfen auf wie etwa die genaue Definition von Gemeinwohlverpflichtungen oder die vorherige genaue Aufschlüsselung der Vergabe dieser Zahlungen auf Basis einer Kosten-Nutzen-Analyse. Dadurch entsteht für Kommunen ein erheblicher administrativer Aufwand (vgl. Krajewski 2007, 445 f.).

wie die französischen Konzerne Suez (Energie, Wasser, Entsorgung) oder Veolia (Energie, Entsorgung, Wasser und Verkehr). In Deutschland zeigt sich der Einfluss der Energieliberalisierung besonders deutlich: Durch die Erbringung der Energie- und Wasserversorgung in Form von Querverbänden führte die Energiemarktliberalisierung zur gleichzeitigen Privatisierung der Wasserversorgung – quasi als »Nebenwirkung«. Die Energiekonzerne zeigten sich am gleichzeitigen Aufkauf des Wassergeschäfts auch deswegen interessiert, weil der Wassersektor durch die noch bestehenden Gebietsmonopole Sicherheiten bot und damit auch langfristige Kundenbindung garantierte (vgl. Musiolik 2004, 48).

Schließlich wurde drittens die EU auch als Triebkraft bei der Liberalisierung der Wassermärkte im außereuropäischen Raum sowie in Mittel- und Osteuropa als Teil ihrer Handels- und Entwicklungspolitik aktiv. Im Rahmen des GATS sowie der European Water Initiative setzte sich die EU für eine weitreichende Marköffnung im Wassersektor ein und förderte private Initiativen durch Gewährung von Krediten (vgl. Deckwirth 2004). Die EU Water Initiative, die 2002 in Johannesburg ins Leben gerufen wurde, beinhaltet massive Unterstützungen für europäische Wasserkonzerne in Form von Finanzen und Risikoabsicherung. Zudem stellt der EU Water Fund europäische Entwicklungshilfegelder für Investitionen im Wasserbereich in den AKP-Staaten bereits zur Verfügung (vgl. ebd., 25). Diese Initiativen treiben nicht nur die Privatisierung der Wassermärkte in den Zielländern voran, sondern haben auch Rückwirkungen auf den europäischen Wassersektor. Denn durch vermehrte private Beteiligungen auf dem europäischen Markt konnten sich die Konzerne Referenzen besorgen, um ausreichend Gelder aus der Entwicklungszusammenarbeit für die Expansion in Entwicklungsländer zu erhalten.

Auf der einen Seite ist also auch der Wassersektor einem massiven Anpassungsdruck in Richtung einer wettbewerbsorientierten Reorganisation ausgesetzt. Dieser Druck wird durch »low-profile« Verfahren wie europäische Vergabe- und Beihilfenregelungen verstärkt, die sich weitgehend der öffentlichen Diskussion ob ihres technischen Charakters entziehen. Auch der Einfluss der Liberalisierung des Energiesektors und der externen Marktöffnungsbemühungen der EU ist für die breite Öffentlichkeit nicht transparent. Auf der anderen Seite werden »high-profile« Ansätze, wie vor allem eine sektorale Liberalisierungsrichtlinie, aber auch die Rahmenrichtlinie zur Daseinsvorsorge, vermieden. Diese widersprüchliche Entwicklung lässt sich vor allem durch die Kräfteverhältnisse in der EU und deren Verdichtung in den europäischen Institutionen erklären. Während die Kommission zunächst eine Strategie der weiteren Liberalisierung einschließlich des Wassersektors verfolgte, wurde sie vor allem durch das Europäische Parlament, aber auch durch Teile des Rates gebremst (vgl. Schenner 2006, 91 ff.). Im Ergebnis unterliegt der Wassersektor zwar einerseits ebenfalls einer verstärkten Privatisierungs- und Wettbewerbsorientierung, die andererseits aber durch gegenläufige Trends, wie eine vermehrte Politisierung des Wassersektors auch auf der Ebene der EU, überlagert wird. Ergebnis dieser Widersprüche und Konflikte ist ein im

Vergleich zu den übrigen Infrastruktursektoren komplexeres institutionelles und rechtliches Setting auf europäischer Ebene, das sich auch in der Organisation des Wassersektors in den Mitgliedsstaaten widerspiegelt.

3. Stand der Reorganisation in den Mitgliedsländern der Europäischen Union

In den Sektoren Telekommunikation, Post, Bahn und Energie sind in allen europäischen Ländern nationale Liberalisierungsinitiativen vorgenommen worden – so sahen es die EU-Vorgaben vor. Auch wenn in einigen Ländern – v. a. Großbritannien und Schweden – der Reorganisationsprozess bereits vor den europäischen Vorgaben einsetzte und die Auflagen jeweils unterschiedlich umgesetzt wurden, so ist doch eine gewisse Konvergenz bei der Form der Liberalisierung und Privatisierung in den EU-Mitgliedsstaaten zu beobachten (vgl. Bieling/Deckwirth/Schmalz 2007b). So ist beispielsweise der Stand der Liberalisierung und Privatisierung im Telekommunikationssektor europaweit im Vergleich zu den anderen Sektoren am weitesten fortgeschritten. Im Postsektor dagegen überwiegen noch immer mehrheitlich öffentliche Anbieter den Markt, was sich allerdings durch die geplante europaweite Liberalisierung im Jahr 2011 ändern könnte.

Das Bild im Wassersektor ist dagegen wesentlich uneinheitlicher. Betrachtet man die Eigentümerstruktur, d. h. den Stand der Privatisierung, fallen zunächst zwei Länder auf: Frankreich und Großbritannien. Der französische Wassersektor unterscheidet sich deutlich vom übrigen Europa, da hier erste Reorganisationsprozesse bereits in den 1950er Jahren einsetzten (vgl. Beckmann 2007, 149). Damals gingen viele der Kommunen, die seit 1902 für die Wasserversorgung zuständig waren, zu Betreibermodellen über. Dies lag vor allem daran, dass die Kriegsschäden – zusammen mit dem Bevölkerungswachstum – die kommunalen Finanzen häufig überforderten. In den 1980er Jahren setzte eine zweite Welle der Delegation, d. h. der Übertragung der Wasserversorgung an private Anbieter, ein. Heute werden etwa 79 Prozent der Menschen in Frankreich von privaten Wasserunternehmen versorgt, wobei diese lediglich eine Konzession von den Kommunen erhielten, die noch immer Eigentümer der Anlagen und Netze der Wasserversorgung sind (vgl. Lauber 2006, 17). Diese Entwicklung entsprach den Interessen der großen Versorgungsunternehmen, die durch die nationale Politik ihrerseits gefördert wurden (vgl. Elnaboulsi 2001, 512). Im Gegensatz zu Frankreich reicht die Geschichte des heutigen Modells der privaten englisch-walisischen Wasserversorgung nur bis in die 1980er Jahre zurück (vgl. Drews 2007, 56 f.). Im Jahr 1989 setzte Premierministerin Margaret Thatcher ein radikales Privatisierungsprogramm durch, indem sie eine materielle Privatisierung der zehn englischen und walisischen Wasserbehörden durchführte. Schottland und Nordirland gingen allerdings eigene Wege. Dort befindet sich die Wasserversorgung noch immer vor-

wiegend in öffentlicher Hand. Das schottische Parlament sprach sich gegen eine Privatisierung der Wasserversorgung aus (vgl. ebd., 58). England und Wales sind damit die einzigen Länder bzw. Regionen, in denen eine vollständige materielle Privatisierung des Wassersektors durchgesetzt wurde.

In Deutschland und den Niederlanden wurden seit Beginn des Jahrtausends Liberalisierungsinitiativen im Wassersektor auf nationaler Ebene breit diskutiert. In beiden Ländern wurden diese Vorstöße allerdings deutlich abgebremst. Der Liberalisierungsprozess in den Niederlanden wurde durch ein nationales Privatisierungsverbot für den Trinkwassersektor sogar vollständig zum Stillstand gebracht (vgl. Spieker 2007, 121 f.). In Deutschland dagegen wurden Liberalisierungsinitiativen zwar ebenso gebremst – dies hatte jedoch kein Privatisierungsverbot zur Folge, so dass auf lokaler Ebene ein durchaus breiter Privatisierungsprozess einsetzte. Allein E.ON war im Jahr 2003 an über 160 kommunalen Versorgungsunternehmen, die auch häufig die Wasserversorgung umfassen, beteiligt (vgl. Deckwirth 2004, 18). Sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden wird jedoch unter dem Leitbild der Modernisierung auf nationaler Ebene die Kommerzialisierung des Wassersektors gefördert: Vor allem Benchmark-Kriterien sowie eine Schaffung von größeren Unternehmenseinheiten im deutschen Wassersektor sollen die wettbewerbliche Reorganisation des Wassersektors fördern.

Der Wassersektor in Schweden wurde – trotz früher Liberalisierung etwa der Energieversorgung – nicht umfassend liberalisiert. Dennoch setzte auch im Wassersektor früh ein Reorganisationsprozess ein: Seit den 1970er Jahren wurden zahlreiche lokale Wasserversorger in private Rechtsformen umgewandelt. In den 1990er Jahren schließlich begannen einige Kommunen den Betrieb ihrer Wasserversorgung an Private zu übertragen – vor allem an schwedische Energieunternehmen, mitunter aber auch ausländische Unternehmen wie Vivendi (vgl. Lannestad 2002; Gustafsson 2001). Dennoch fand eine materielle Privatisierung bislang nur in zwei Städten statt, von denen eine bereits wieder zurückgenommen wurde (vgl. Hall/Lobina/de la Motte 2005).

Die iberische Halbinsel mit Spanien und Portugal zeichnet sich durch zwei Besonderheiten aus: a) eine im europäischen Vergleich hohe Durchdringung mit privaten Betreibern und b) erfolgreiche Global Player im Wassersektor. In Spanien wiesen bereits im Jahr 2001 44,5 Prozent aller Wasserversorgungsunternehmen private Beteiligungen auf. Gleichzeitig bildeten sich – in enger Verknüpfung mit französischen Wasserkonzernen – mit FCC und Agbar erfolgreiche Global Player heraus (vgl. Seikel 2007, 184). Die Privatisierung des portugiesischen Wassersektors ist noch nicht so weit fortgeschritten wie in Spanien: Der Anteil privater Beteiligungen beläuft sich auf etwa 12 Prozent der Verbraucher (vgl. Lauber 2004, 17). Mit dem staatlichen Unternehmen Águas de Portugal (AdP) bildete sich ein Global Player heraus, der – ebenso wie die spanischen Konzerne – in den ehemaligen Kolonien investiert und dort die Privatisierung vorantreibt (vgl. Schmalz 2007, 212).

Auch in Mittel- und Osteuropa setzte der Privatisierungsprozess im Wassersektor im Vergleich zu Reorganisationsprozessen in anderen Sektoren – Industrie wie auch Infrastrukturdienstleistungen – spät ein (vgl. Hall et al. 2002). Der Reorganisationsprozess in den drei Ländern Estland, Ungarn und Slowenien zeichnet sich durch einige Gemeinsamkeiten aus (vgl. Bieling/Deckwirth/Schmalz 2007b, 341): a) eine breite Akzeptanz der wettbewerbsorientierten Reorganisation nach dem Systemwechsel; b) ökonomische Abhängigkeitsstrukturen, da die Transformationsökonomie auf ausländische Kapitalimporte angewiesen war, c) marode Infrastruktur und dadurch entstehende »Investitionslücken« bei der Anpassung an westliche Standards und d) großer Einfluss externer Akteure. Die EU übte in den Beitrittsverhandlungen Privatisierungsdruck aus, während die EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) die Privatisierung der Wasserversorgung in den Transformationsländern direkt über ihre Kreditvergabe förderte. Von den hier untersuchten Ländern ist die Privatisierung in Ungarn bereits am weitesten fortgeschritten: Etwa ein Drittel der ungarischen Bevölkerung wird bereits von Wasserversorgern mit (ausländischer) privater Beteiligung versorgt (vgl. Tittor 2007, 303). Der estnische Wassersektor wurde zwar weitgehend liberalisiert, indem etwa im Jahr 2000 ausländische Mehrheitsbeteiligungen zugelassen wurden (vgl. Heinrich 2007, 273). Dennoch ist in Estland ebenso wie in Slowenien bislang jeweils nur ein Wasserunternehmen mehrheitlich privatisiert worden (vgl. ebd; Bolldorf 2007, 331).

Stand der Privatisierung im Trinkwassersektor in zehn EU-Mitgliedsländern

- vollständige Privatisierung (materiell): England und Wales
- mehrheitliche Privatisierung (Konzessionen): Frankreich
- hoher Anteil privater Beteiligungen: Spanien, Portugal, Deutschland, Ungarn
- kaum oder sehr wenige private Beteiligungen: Schweden; Estland (nur Tallin), Slowenien (nur Maribor)
- keine privaten Beteiligungen: Schottland, Nordirland, Niederlande

4. Konflikte und Widerstände im Wassersektor als Ausgangspunkt einer Krise des Privatisierungsprozesses?

Im Vergleich zu den Reorganisationsprozessen anderer netzgebundener Infrastrukturdienstleistungen stellt sich der Wandel des europäischen Wassersektors komplexer dar. So gibt es keine kohärente europäische Liberalisierungspolitik, und auch die nationale Ebene zeichnet sich durch unterschiedliche, teils gegenläu-

fige Prozesse aus. Zudem ist der Wassersektor – anders als vor allem das Post- und Bahnwesen – noch immer durch dezentrale Strukturen geprägt, die nicht nur eine europäische Strategie, sondern auch nationale Ansätze zur Liberalisierung und Privatisierung in den jeweiligen Mitgliedsstaaten wesentlich erschweren. Trotz einiger Unterschiede fügt sich die Reorganisation der Wasserversorgung dennoch in das übergreifende Muster der wettbewerblichen Reorganisation der europäischen Infrastruktursektoren ein, so dass sich Vergleiche ziehen und Parallelen herstellen lassen.

Erstens lässt sich die Reorganisation des Wassersektors in der EU – trotz der fehlenden Sektorrichtlinie – nicht außerhalb der Dynamiken in anderen Sektoren analysieren. Dies gilt für die Bedeutung des liberalisierten Energiesektors ebenso wie für die beständige Ausweitung des europäischen Wettbewerbsrechts als auch die ideologische Komponente des Glaubens an die Effizienz des Marktes. So herrscht im Wassersektor trotz einer fehlenden europäischen Liberalisierungsrichtlinie und häufig auch trotz einer kohärenten nationalen Liberalisierungsstrategie ein Prozess der wettbewerblichen Reorganisation vor, der sich zwar im Vergleich zu anderen Sektoren weniger durch Liberalisierung und materielle Privatisierung als vielmehr durch Vergaben an Private (Aufgabenprivatisierung, Private Public Partnership) und Kommerzialisierung auszeichnet. Eben diese Tendenzen werden durch die EU-Vorgaben zur Beihilfen- und Vergabepolitik aber weiter verschärft.

Zweitens ging – ebenso wie in den Sektoren Telekommunikation, Energie, Post sowie mit Einschränkungen Bahn – die Reorganisation der europäischen Infrastruktursektoren mit einer Transnationalisierung der Marktstrukturen der europäischen Infrastruktursektoren einher. In diesen Sektoren entstanden in allen Bereichen äußerst erfolgreiche europäische transnationale Konzerne. Diese bilden eine oligopolistische Struktur innerhalb des europäischen Binnenmarktes heraus und konkurrieren weltweit um weitere Marktanteile. Der Wassersektor bildet hier – mit Suez, Veolia, Agbar, FCC und bis Ende 2006 auch RWE⁹ – keine Ausnahme. Die Expansion auf dem europäischen Markt zeigt sich besonders in der hohen Durchdringung einiger nationaler Wassersektoren durch ausländische Konzerne. In Großbritannien wurden fünf der zehn regionalen Monopolisten von ausländischen Unternehmen übernommen (vgl. Drews 2007, 56 f.). Die größten spanischen Wasserunternehmen Agbar und FCC sowie das portugiesische AdP sind vor allem in den ehemaligen spanischen und portugiesischen Kolonien in Afrika und Lateinamerika aktiv. In Osteuropa sind nicht nur die großen englischen und französischen Wasserkonzerne aktiv, sondern z. B. auch die deutsche Gelsenwasser oder Berlinwasser International. Durch diese Transnationalisierungsprozesse ist auch die Reorganisationsdynamik auf europäischer Ebene wesentlich durch die

⁹ Im Jahr 2006 beschloss RWE die Trennung von seinem internationalen Wassergeschäft (Thames Water und American Water Works). Durch seine Beteiligungen an zahlreichen deutschen Stadtwerken ist RWE allerdings immer noch der zweitgrößte Wasserversorgungskonzern in Deutschland.

Konzernstrategien der europäischen Wasserunternehmen geprägt. So sind es die mächtigen französischen Wasserkonzerne, die – ebenso wie etwa die mächtigen deutschen Energiekonzerne – zwar auf globaler Ebene auf eine weitere Marktöffnung drängen und auf eine »korrekte« Umsetzung der europäischen Wettbewerbsregeln drängen, allerdings »weniger Interesse an einer weiteren Liberalisierung innerhalb der EU haben (vgl. Schenner 2006, 108).¹⁰ Die derzeitige Umstrukturierung der europäischen Konzerne – Rückzug aus Entwicklungsländern (Suez) ebenso wie Rückzug aus dem Wassergeschäft (Nuon, RWE¹¹) – deuten darauf hin, dass eine erste Expansionswelle im Wassersektor bereits vorbei ist.

Drittens sind europaweit die Reorganisationsprozesse durch Konflikte und Widerstände geprägt (vgl. Bieling/Deckwirth/Schmalz 2007b, 354 ff.). Im Bahn- und Postsektor waren es vor allem starke zentral organisierte Gewerkschaften, die Privatisierungsprozesse aufhalten oder gar – wie im Falle der britische Post – verhindern konnten. Im Energiesektor zeichnen sich vermehrte Konflikte ab zwischen nationalen Regierungen, die ihre Energieversorgung sicherstellen wollen, und der Europäischen Kommission, die auf die Errichtung eines Binnenmarktes für Energie drängt. Beispiele sind hier die Übernahmeschlachten um Endesa und Suez. Der Wassersektor – bedingt durch fehlende umfassende nationale Liberalisierungs- und Privatisierungsprogramme – dagegen ist wesentlich durch lokale Proteste geprägt. Eine Ausnahme bilden die nationalen bzw. regionalen Proteste in den Niederlanden und in Schottland, die zu Privatisierungsverboten führten. In anderen europäischen Ländern fehlen jedoch ähnlich starke Wasserbewegungen auf der nationalen und regionalen Ebene. Dennoch waren aufgrund der starken Politisierung auf der lokalen Ebene und der häufigen Breite der Bündnispartner – Umweltverbände, globalisierungskritische Gruppen, entwicklungspolitische NGOs und Gewerkschaften – Widerstände gegen lokale Privatisierungsprojekte an vielen Orten erfolgreich (vgl. Hall/Lobina/de la Motte 2005). Ebenso sind neben ersten Re-Regulierungsmaßnahmen, wie etwa im britischen und französischen Wassersektor, sogar erste Ansätze von Rekommunalisierungsprozessen auszumachen – so zum Beispiel in einigen deutschen Kommunen (Gummersbach, Ahrensburg) (vgl. www.neuegenossenschaften.de).

Das Projekt der Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur ist – wenn noch nicht in eine Krise – zumindest in eine Phase der Stagnation geraten, in der die Art und Weise des bisherigen Prozesses zunehmend in Frage gestellt wird. Dies begründet sich zum einen darin, dass sich der erzielte Wettbewerb in vielen Branchen und in vielen Ländern nicht eingestellt hatte und die Herstellung einer wett-

10 Dies lässt sich einerseits dadurch begründen, dass die europäischen Konzerne anerkannt haben, dass sich eine Liberalisierungsrichtlinie politisch nicht durchsetzen lässt (vgl. Schenner 2006, 108). Andererseits könnten insbesondere die starken französischen Konzerne ihre Wettbewerbsposition durch eine weitere Binnenmarktliberalisierung gefährdet sehen.

11 Nuon verkaufte seinen Anteil an dem global agierenden Wasserkonzern Cascal, der nun zu 100 Prozent dem britischen Konzern Bewater gehört. RWE trennte sich von seiner internationalen Wassersparte. Für RWE vgl. Fußnote 9.

bewerblichen Umgebung für den Sektor der öffentlichen Dienstleistungen eines hohen Grades an Regulierung und Re-Regulierung bedarf. Dies gilt sowohl für gesetzlich verankerte Wettbewerbsregelungen – wie etwa die Entflechtung oder der regulierte Netzzugang – als auch für die Flankierung des Prozesses durch eine verstärkte Aufgabenregulierung. Zum anderen treten zunehmend starke Akteure auf, die eine weitere wettbewerbsorientierte Reorganisation kritisieren. Dies gilt einerseits für nationale Regierungen, die einen Verlust ihrer Souveränitätsrechte in strategischen Infrastruktursektoren befürchten. Andererseits verstärken sich zumindest punktuell soziale Proteste gegen die negativen Auswirkungen des Reorganisationsprozesses.

Im Wassersektor zeigen sich diese Krisenphänomene besonders deutlich. Aufgrund seines lebensweltlichen Bezugs sowie seiner emotionalen Besetzung als »letzte Grenze« erscheint der Wassersektor besonders geeignet, um Proteste gegen Privatisierungen zu organisieren. Eine verengte Perspektive auf den Wassersektor bringt allerdings auch Probleme mit sich. Die dezentralen Strukturen der Wasserversorgung erschweren einen koordinierten Protest, der Rückwirkungen auf die nationale und europäische Ebene haben könnte. Um das europäische Projekt der wettbewerblichen Reorganisation aufzuhalten, sind lokale Proteste im Wassersektor zwar von großer Bedeutung. Eine stärkere Hebelwirkung bekommen sie allerdings erst dann, wenn es zu einer stärkeren Vernetzung lokaler Protestbewegungen auf nationaler und europäischer Ebene kommt und Verweise auf Privatisierungserfahrungen in anderen Sektoren hergestellt werden.

Literatur

- Ambrosius, Gerold (2000): Service Publics, Leistungen der Daseinsvorsorge oder Universaldienste? Zur historischen Dimension eines zukünftigen Elements europäischer Gesellschaftspolitik. In: Cox, Helmut (Hrsg.): Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union: zum Widerstreit zwischen freiem Wettbewerb und Allgemeininteresse. Im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft, Baden-Baden, S. 15-43.
- Beckmann, Jens (2007): Diskursive Engführung und materielle Entkernung des Service Public. In: Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (Hrsg.), S. 131-157.
- Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (Hrsg.) (2007a): Die Reorganisation der öffentlichen Infrastrukturdienstleistungen in der Europäischen Union. Studie Nr. 25 der Forschungsgruppe Europäische Integration, Marburg.
- Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (2007b): Reregulierung, Transnationalisierung und Widerstände: Nationale und sektorale Strukturmerkmale der Infrastrukturdienstleistungen in der Europäischen Union. In: Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (Hrsg.), S. 338-359.
- Bieling, Hans-Jürgen/Deppe, Frank (2003): Die neue europäische Ökonomie und die Transformation von Staatlichkeit. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, S. 513-539.
- Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (2000): Hegemoniale Projekte im Prozeß der europäischen Integration. In: Dies. (Hrsg.): Die Konfiguration Europas – Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie, Münster, S. 102-130.
- Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina (2007): Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union – Einleitung. In: Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (Hrsg.), S. 7-33.
- Böhret, Carl/Grunow, Dieter/Ziekow, Jan (2005): Überprüfung ausgewählter Aspekte des Vorschlags einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt KOM (2004). Kurzfassung. Überarbeitete Fassung. Gutachten im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen, Duisburg/Speyer.

- Bolldorf, Heiko (2007): Umstrukturierung der öffentlichen Infrastruktur in Slowenien: Sozialabbau im Konsens. In: Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (Hrsg.), S. 311-335.
- Bortolotti, Bernardo (2007): Privatization Trends in Europe. In: The PB Newsletter. 6:07, S. 7-13. URL: www.privatizationsbarometer.net/PUB/NL/2/7/NL6.pdf
- Bronwen, Morgan (2005): Water frontier markets and cosmopolitan activism. In: Soundings: a Journal of Politics and Culture. Issue 27, Autumn 2004, S. 10-24. URL: [http://seis.bris.ac.uk/~lwbmm/documents/Water Prozent20sounding Prozent20article.pdf](http://seis.bris.ac.uk/~lwbmm/documents/Water%20Prozent20sounding%20Prozent20article.pdf)
- Clifton, Judith/Comfn, Francisco/Díaz Fuentes, Daniel (2003): Privatisation in the European Union. Public Enterprises and Integration, Dordrecht/Boston/London.
- Deckwirth, Christina (2007): Der Erfolg der Global Player: Liberalisierung und Privatisierung der öffentlichen Infrastrukturdienstleistungen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (Hrsg.), S. 65-98.
- Deckwirth, Christina (2006): Privatisierung europaweit. In: Forum Wissenschaft. 23:4, S. 6-10.
- Deckwirth, Christina (2004): Sprudelnde Gewinne? Transnationale Konzerne im Wassersektor und die Rolle des GATS, Bonn.
- Dickhaus, Barbara/Dietz, Kristina (2005): Öffentliche Dienstleistungen unter Privatisierungsdruck. Folgen von Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa. WEED-Arbeitspapier, Berlin.
- Drews, Kathrin (2007): Privatisierung und Liberalisierung der öffentlichen Infrastruktur in Großbritannien: »TINA« oder Paradigma einer gescheiterten Reorganisation? In: Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (2007) (Hrsg.), S. 35-64.
- Elnaboulsi, Jihad C. (2001): Organization, Management and Delegation in the French Water Industry. In: Annals of Public and Cooperative Economics 72:4, S. 507-547.
- Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat vom 23./24. März, Lissabon. URL: www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm [30. 7. 2007].
- Europäische Kommission (2003a): Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Brüssel.
- Europäische Kommission (2003b): Binnenmarktstrategie. Vorrangige Aufgaben 2003-2006. Mitteilung der Kommission an den Rat, das europäische Parlament und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, Brüssel.
- Europäische Kommission (2005): Gemeinschaftsrahmen für Staatliche Beihilfen, die als Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden. GD COMP/11//D(2005) 179, Brüssel.
- Europäisches Parlament (2004): Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Entscheidung des Europäischen Parlaments zu dem Grünbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (KOM (2003) 270-2003/2152(INI)). URL: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P5-TA-2004-0018+0+DOC+PDF+V0//DE [30. 7. 2007]
- Gustafsson, Jan-Erik (2001): Public Water Utilities and Privatisation in Sweden. Working Paper. EPSU Public Service Conference, Brüssel, 12. 12. 2001. URL: www.psiu.org/epsuconference/Jan-ErikPresentationPaper.doc
- Hall, David (2003): Water and DG Competition, London.
- Hall, Dave/Lobina, Emanuele/de la Motte, Robin (2003): Water privatization and restructuring in Central and Eastern Europe and NIS countries, 2002, London
- Hall, David/Lobina, Emanuele/de la Motte, Robin (2005): Public resistance to privatisation in water and energy. In: Development in Practice, 15:3/4, S. 286-301.
- Harms, Jens/Reichard, Christoph (2003): Ökonomisierung des öffentlichen Sektors – eine Einführung. In: Harms, Jens/Reichard, Christoph (Hrsg.): Die Ökonomisierung der öffentlichen Wirtschaft: Instrumente und Trends, Baden-Baden, S. 13-17.
- Heinrich, Mathis (2007): Auf der Überholspur in die EU: neoliberale Transformation und Reorganisation öffentlicher Infrastruktur in Estland. In: Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (Hrsg.), S. 249-281.
- Holmes, Peter/Young, Alasdair R. (2002): Liberalizing and Re-Regulating Telecommunications in Europe: A Common Framework and Persistent Differences. HWWA Discussion Paper, Hamburg.
- Huffschmid, Jörg (2004): Erdumfassend und parentief: die Privatisierung der Welt. In: Huffschmid, Jörg (Hrsg.): Die Privatisierung der Welt. Hintergründe, Folgen, Gegenstrategien, Hamburg, S. 9-17.
- Krajewski, Markus (2007): Leistungen der Daseinsvorsorge im Gemeinschaftsrecht. Freier Wettbewerb oder öffentliche Aufgabe? In: Wagner, Alice/Wedl, Valentin (Hrsg.): Bilanz und Perspektiven zum europäischen Recht. Eine Nachdenkschrift anlässlich 50 Jahre Römische Verträge, Wien, S. 433-453.
- Lannerstad, Mats (2002): Sweden. In: Europäische Kommission (Hrsg.): Aqualibrium – European water management between Regulation and Competition. URL: www.oieau.fr/aqualibrium/Aqualibrium_14.pdf [30. 7. 2007].
- Lauber, Wolfgang (2006): Privatisierung des Wassersektors in Europa. In: ders. (Hrsg.): Privatisierung des Wassersektors in Europa. Reformbedarf oder Kapitalinteressen?, Wien, S. 13-21.
- Lippert, Inge (2005): Öffentliche Dienstleistungen unter EU-Einfluss. Liberalisierung – Privatisierung – Restrukturierung – Regulierung, Berlin.
- Löwe, Jürgen (2003): Ökonomisierung der öffentlichen Wirtschaft und die EU-Wettbewerbspolitik. In: Harms, Jens/Reichard, Christoph (Hrsg.), S. 13-17.

- Musiolik, Jörg (2004): Teilprivatisierung in der deutschen Trinkwasserversorgung. Analyse der Beteiligungen von privaten Energie- und Wasserkonzernen an kommunalen Wasserversorgungsunternehmen. Diplomarbeit im Fach Geographie, Marburg.
- Pelizzari, Alessandro (2001): Die Ökonomisierung des Politischen. New Public Management und der neoliberale Angriff auf den öffentlichen Dienst, Konstanz.
- Raza, Werner (2001): Entstaatlichung lokaler öffentlicher Dienstleistungserbringung in der Europäischen Union. FEG-Arbeitspapier. Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaft, Marburg.
- Schalauske, Jan/Streb, Sebastian (2007): »Wettbewerbsmodernisierung« im Wohlfahrtsstaat: die Reorganisation öffentlicher Infrastrukturdienstleistungen in Schweden. In: Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (2007) (Hrsg.), S. 219-248.
- Schaper-Rinkel, Petra (2003): Die europäische Informationsgesellschaft. Technologische und politische Integration in der europäischen Politik, Münster.
- Schenner, Elisa (2006): EU und Wasserliberalisierung. Eine Analyse auf internationaler und europäischer Ebene. Informationen zur Umweltpolitik Nr. 167. Bundesarbeiterkammer für Arbeiter und Angestellte, Wien.
- Schmalz, Stefan (2007): Langsame Rückkehr zur europäischen Normalität: Die Privatisierung und Liberalisierung der öffentlichen Infrastruktur in Portugal. In: Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (2007) (Hrsg.), S. 189-217.
- Seikel, Daniel (2007): Spanien: im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und nationalem Protektionismus. In: Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (2007) (Hrsg.), S. 159-188.
- Spieker, Christoph (2007): Ebbe und Flut: die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in den Niederlanden. In: Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (2007) (Hrsg.), S. 99-129.
- Tittor, Anne (2007): Privatisierung von Staatsbetrieben in Ungarn: vom »Gradualismus« zur Europäisierung. In: Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (2007) (Hrsg.), S. 283-309.
- Wahl, Asbjörn (2002): Privatisierung, TNU und Demokratie. In: Sozialismus 12/2002, S. 33-36.
- Wehr, Andreas (2006): Wie man die innerhalb der Europäischen Union gefährdete Daseinsvorsorge genau nicht rettet. Thesen zum Entwurf eines Berichts über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse des sozialdemokratischen Europaabgeordneten Bernhard Rapkay, Brüssel.
- Zeller, Christian (Hrsg.) (2004): Die globale Enteignungsökonomie, Münster.

Kim Weidenberg

Fortgeschrittene liberale Gouvernementalität im Wassermanagement: Diskurse, Sichtbarkeiten und Techniken um Grundwasser als strategische Ressource¹

Und wenn ich nicht sage, was zu tun ist, so nicht, weil ich glaubte, es gebe nichts zu tun. Im Gegenteil, ich denke, daß es tausend Dinge zu tun, zu erfinden, zu planen gibt von denen, die beschlossen haben, ihnen zu widerstehen oder ihnen zu entkommen. So gesehen beruht meine gesamte Forschung auf dem Postulat eines unbedingten Optimismus (Foucault 1997, 117).

Eine globale Wasserkrise?

In den letzten Jahren rückte im Zuge des Klimawandels das Thema einer globalen Wasserkrise in Fragen der nachhaltigen Entwicklung vor allem der südlichen Länder immer mehr ins Zentrum der öffentlichen Diskussion und Medien. Zunehmende Umweltkatastrophen und Szenarien von Dürren und Überschwemmungen wecken in den Menschen eine wachsende Sorge um eine zukünftige Knappheit der lebenswichtigen Ressource Wasser. Die aktuellen Zahlen über die Trinkwasserversorgung der Menschheit scheinen die Angst vor einer globalen Wasserkrise zu bestätigen. Laut dem Weltwasserbericht der UNICEF und Weltgesundheitsorganisation (WHO) von 2004 haben 2,6 Milliarden Menschen bis heute keine sanitären Einrichtungen. Jeder sechste Mensch hat keinen Zugang zu sauberem und bezahlbarem Trinkwasser. Die arme Bevölkerung in Slums und ländlichen Regionen der Entwicklungsländer profitiert kaum von dem weltweiten Fortschritt bei der Verbesserung der hygienischen Verhältnisse in anderen Teilen der Welt.

Die globale Wasserkrise kann jedoch nicht nur als naturwissenschaftlich gegebener Fakt gesehen werden, sondern auch als ein Ergebnis diskursiver Kämpfe der Umwelt- und Entwicklungspolitik. Entgegen dem Diskurs eines globalen Wassermangels betonen ExpertInnen, wie beispielsweise, dass es sich bei der Wasserkrise vielmehr um eine mangelhafte und ungerechte Verteilung der Ressource Wasser handelt. »The problem is that some people – notably the poor – are

¹ Dieser Artikel basiert auf Daten und Interviews, die ich im Rahmen meiner Feldforschung zu meiner Promotion an der Universität Kassel durchgeführt habe. Ich bedanke mich für die wertvolle Unterstützung und Diskussionen bei Heinke Schoger, Jan David Hauck, Julia Rometsch, Matthias Adolf und Philipp Terhorst.

systematically excluded from access by their poverty, by their limited legal rights or by public policies [...]. Scarcity is manufactured through political processes and institutions that disadvantage the poor«, erläutert der Human Development Report, erstellt von den Vereinten Nationen (UNDP 2006, 19).

Dennoch machen sich Regierungen und Ökonomen aller Welt den Diskurs des Wassermangels und der zunehmenden Knappheit zu eigen. »Regierungsagenturen begannen, die Vorstellung vom ›Wassermangel‹ zu lancieren« (Albertani 2005). Der Ökologe Jean Robert sagt, dass zwar tatsächlich das Süßwasserangebot überall begrenzt ist. »Das Neue und *eigentlich Moderne* ist die Behauptung, dass es wegen dieser Begrenzung nicht für alle Wasser gäbe« (Albertani 2005). In vielen Regionen steht jedoch ein Wassermangel einem Überangebot von Wasser gegenüber, wie in großen Teilen Lateinamerikas und Asiens (Robert 1994).

Den Mangel eines Gemeinschaftsgutes zu propagieren, hat relevante Auswirkungen auf seine Verwaltung. Die Knappheit eines Gutes ist die Voraussetzung, es gewinnbringend in den Markt einzubringen. Ein Teil der gegenwärtigen Globalisierungskritik wird darum geführt, Naturressourcen wie Wasser oder biologische Vielfalt den Gesetzen des Kapitalmarktes und ökonomischen Berechnungen zu entziehen. Dennoch wurde in den letzten zwei Jahrzehnten das Wassermanagement zunehmend einer Marktlogik unterworfen. Vor allem in den Wasserkonferenzen der letzten Jahre lässt sich eine Verschiebung des Diskurses hin zu einem »market-led management« unter Bezugnahme auf die sich verstärkende globale Wasserkrise nachweisen. Wie hat sich dieser Wandel vollzogen und welche Akteure waren maßgeblich daran beteiligt? Was bedeutet eine marktförmige Verwaltung der Ressource Wasser für die Handlungsoptionen der Akteure?

Um diesen Fragen nachzugehen, wird im ersten Teil des Artikels der Analyse-rahmen anhand von Michel Foucaults Konzept der Gouvernamentalität erläutert und auf entscheidende Weiterentwicklungen durch Dean (2003) und Rose (2000) eingegangen. Anhand der globalen Entwicklung der Wasserdiskurse innerhalb der Wasserkonferenzen seit Beginn der achtziger Jahre wird in diesem Artikel die Hypothese vertreten, dass die aktuellen Entwicklungen hin zu Wassermärkten und einer zunehmenden Individualisierung des »Umweltrisikos« vor dem Hintergrund einer Form neoliberaler Gouvernamentalität, des *fortgeschrittenen liberalen Regierens* (Rose 1993, 2000) zu verstehen sind. Angelehnt an eine Analyse von Angela Oels (2006) zu einem Wandel der Gouvernamentalitäten in der Klimapolitik wird in den folgenden Abschnitten die Ausprägung einer *fortgeschrittenen liberalen Gouvernamentalität* in der Wasserpolitik und seine Bedeutung für das Wassermanagement hergeleitet. Mittels einer Diskursanalyse eines Weltbankprojektes zum Grundwassermanagement, des Aquifers Guarani, in den Mercosur Staaten Brasilien, Argentinien, Paraguay und Uruguay, wird die Festsetzung einer *fortgeschrittenen liberalen Gouvernamentalität* nachvollzogen. Die Bedeutung und Definition einer liberalen Gouvernamentalität und ihre Anwendung auf empirische Untersuchungen wird im nächsten Abschnitt im Detail erläutert.

Der Analyserahmen: Foucaults Konzept der Gouvernementalität

Der Diskurs² einer globalen Wasserkrise wird mit einer Art von Gouvernementalität³ hervorgebracht und damit regierbar gemacht wird. Die Betonung und Sichtbarmachung spezifischer Probleme in der Wasserversorgung der südlichen Länder und die Unsichtbarmachung anderer Themengebiete lassen sich vor dem Hintergrund einer Form neoliberaler Gouvernementalität (*fortgeschrittenes liberales Regieren*) erklären.

Der Gouvernementalitätsansatz eröffnet ein Feld der Auseinandersetzung, das Foucault als Wahrheitspolitik bezeichnet hat. Dabei kann nachvollzogen werden, wie Wahrheit produziert wird und wie sich an diese Wahrheitsproduktion bestimmte Machttechnologien anschließen (Lemke 2001; Ziai 2004). Die traditionelle politikwissenschaftliche Theorie fragt vor allem danach, wer Macht ausübt, was die Quellen dieser Macht sind und ob diese Machtausübung als legitim gelten kann (Dean 2003, 29). Der Regierungsbegriff der Gouvernementalität von Foucault vermittelt zwischen Macht und Subjektivität. Er bietet ein wichtiges Analyseinstrument zur Untersuchung der von Foucault immer wieder herausgestellten Macht-Wissen-Komplexe, welche gerade in Politikfeldern an der Schnittstelle zu den Naturwissenschaften, wie Ressourcenmanagement und ökologische Zusammenhänge eine große Rolle spielen können.

Durch die Verbindung zwischen Subjekt und Machtausübung durch Regierungstechniken wird es möglich zu untersuchen, wie Herrschaftstechniken sich mit »Technologien des Selbst« (Foucault 1993, zitiert nach Lemke 2001, 109) verknüpfen. Über die Lenkung des Staates oder der Verwaltung hinaus meinte »Regierung« auch Strategien der Selbstbeherrschung, der Leitung der Familie sowie der Kinder. Regierung wird von Foucault auch als »Führung der Führungen« bezeichnet, welche von der »Regierung des Selbst« bis zur »Regierung der anderen« reicht.

Auf den Sektor der Wasserversorgung und des Wassermanagements bezogen, können »Regierungen des Selbst« z. B. beim wachsenden Umwelt- und Verantwortungsbewusstsein gegenüber der Wassernutzung beobachtet werden. Innerhalb der Familien, Schulen und anderen Bildungseinrichtungen werden Wassersparmaßnahmen, bewusste Wahrnehmung des Wasserverbrauchs und der Wasserverschmutzung zunehmend unterrichtet und Verhaltensänderungen im Alltag produziert.

Bezeichnend für die Machtverhältnisse ist ihre konzeptionelle Verbindung mit dem Freiheitsbegriff. Genau wie Macht besteht Freiheit auch nur während der Ausübung der Freiheit selbst. »Die Freiheit der Menschen wird niemals durch die

2 Als Diskurs soll in Anlehnung an Foucault eine mit gesellschaftlichen Machtverhältnissen verwobene Redeweise betrachtet werden, die bestimmte Regelmäßigkeiten aufweist und den Horizont möglicher Aussagen und Praktiken absteckt.

3 In diesem Konzept konzipiert Foucault Regierung als Bindeglied zwischen strategischen Machtbeziehungen und Herrschaftszuständen, zwischen Macht und Subjektivität. Herrschaftstechniken werden mit »Technologien des Selbst« verknüpft (Lemke/Krasmann/Böckling 2000, 8).

Institutionen und Gesetze sichergestellt, die sie garantieren sollen« (Foucault 1982, zitiert nach Lemke 1997, 311). Daher spielen in Gouvernamentalitätsstudien, ebenso wie in der vorliegenden, Handlungsrahmen und Raum für Widerstände von Akteuren ebenfalls eine entscheidende Rolle. In der Analyse der Wasserdiskurse wird im Folgenden der Einfluss der vorherrschenden Gouvernamentalität auf den Aktionsrahmen von Akteuren diskutiert.

Einen zentralen Stellenwert nimmt in den Gouvernamentalitätsstudien der Risikobegriff ein. Anders als in der Risikogesellschaft, wie sie von Ulrich Beck (1986) u. a. vertreten wird und sich durch die Unkalkulierbarkeit der von ihr produzierten Risiken auszeichnet, ist Risiko in der Analyse der Gouvernamentalität das Resultat politischer Rationalitäten und Technologien. Im Gegensatz zu Becks Vorstellung eines universalen und homogenen Risikobegriffs sind Risiken nicht unmittelbar eine Folge der Realität der industriell-kapitalistischen Modernisierung (Lemke 2001, 110).

Im Mittelpunkt der meisten Studien steht darüber hinaus die Frage, wie sich die verschiedenen Techniken im Rahmen einer neuen politischen Realität, dem Neoliberalismus, artikulieren (Lemke 2001). Diese neue Regierung führt zu einer Privatisierung und Individualisierung gesellschaftlicher Risiken. Die neoliberalen Regierungsformen entwickeln neue indirekte Regierungstechniken, die Individuen führen und anleiten, ohne für sie verantwortlich zu sein. Die neoliberale Strategie besteht darin, die Verantwortung für gesellschaftliche Risiken und das (Über-)Leben in der Gesellschaft auf die Individuen und kollektive Netzwerke zu übertragen. »Selbstbestimmung« ist eine zentrale ökonomische Ressource und ein Produktionsfaktor geworden.

Analytics of Government und fortgeschrittenes liberales Regieren

Nicolas Rose (1993, 2000) hat den Gedanken der Gouvernamentalität von Foucault fortgeschrieben und das Konzept des *fortgeschrittenen liberalen Regierens* geprägt. Innerhalb dieser Form neoliberaler Gouvernamentalität werden Soziales und Ökonomie als Antagonismus gesehen (Rose 2000, 94). »Die Steuerung verschiedener Apparate, die zuvor am Sozialen orientiert war, muss nach den Vorgaben eines speziellen Bildes des Ökonomischen, nach denen des Marktes, umstrukturiert werden« (ibid). Durch den Marktmechanismus sollen die Selbstorganisationskräfte der Bevölkerung freigesetzt werden. Um das »unternehmerische Handeln des Individuums auf das Höchste zu steigern, muss die Regierung des Ökonomischen de-sozialisiert werden« (Rose 2000, 94). Die Regierungstechniken richten sich dabei an Individuen und lokale Gemeinden (communities) (Rose 2000, 78). Die regierten Menschen übernehmen nun einen aktiven Part bei dem Regiert-werden, ähnlich der »Regierung des Selbst« bei Foucault (Lemke et al. 2000, 8). Mit dem »Community-Diskurs« (Rose 2000, 79) werden Entscheidun-

gen und Verantwortlichkeiten zu sozialen Risiken und Sicherheiten auf die Individualebene zurückgeworfen. Mitchell Dean hat darauf aufbauend 2003 einen Analyserahmen für den Vergleich verschiedener Gouvernamentalitäten entwickelt, den er »analytics of government« nennt. Unter Gouvernamentalität versteht Dean die Gesamtheit an:

- a. *Sichtbarkeiten* (Was wird hervorgehoben, was verdeckt? Welche Probleme sollen gelöst werden?)
- b. *Technologien* (Mit welchen Instrumenten, Prozeduren und Technologien wird regiert?)
- c. *Wissensformen* (Welche Wissensformen werden im Prozess des Regierens hervorgebracht und informieren ihn?)
- d. *Identitäten* (Welche Selbstbilder werden durch Praktiken der Regierung in den Menschen angesprochen? Welche Veränderungen der Selbstbilder werden angestrebt?)

Nach Dean und Rose ist die Form des neoliberalen Regierens besonders effektiv, da die Freiheit des Individuums (>das Subjekt«) durch die der Herrschaftsform inhärente Unterdrückung erst geschaffen wird. »Um frei zu handeln, muss das Subjekt zunächst von Herrschaftssystemen so geformt, angeleitet und gestaltet werden, dass es seine Freiheit verantwortlich ausüben kann« (Dean 2003, 165). Angelehnt an die Herrschafts- und Selbsttechnologien von Foucault unterscheidet Dean innerhalb der Herrschaftstechnologien die sogenannten *Freiheits- und Akteurstechnologien von Performanztechnologien*. Das Zusammenspiel der beiden Technologieformen weist den Akteuren ihren Handlungsspielraum zu.

Zu den *Freiheitstechnologien* zählen u. a. Verträge, Verhandlungsräume, Repräsentationstechniken und Kooperation zwischen Partnern. Freiheitstechnologien schaffen Räume und die Fähigkeit von Individuen, sich in Eigenverantwortung an Vorgaben zu halten, Verträge einzuhalten, eigene Interessen zu vertreten. So werden in Verträgen und Kooperationen zuverlässige Partner geschaffen.

Die Freiheit der Individuen in Entscheidungen wird jedoch eingegrenzt von Normen, Standards, Benchmarking, Leistungsindikatoren, Qualitätskontrolle und »best practice«. Die *Performancetechnologien* bilden Normen und grenzen den Handlungsspielraum des Akteurs ein. Das Individuum vereinbart entweder mit dem Kooperationspartner oder Handelspartner in Verträgen und Leistungsvereinbarungen relevante Qualitätsstandards und Indikatoren oder setzt sich selbst Normen und Ziele, die in Evaluationen positiv hervorgehoben werden.

Im Folgenden wird anhand der empirischen Untersuchung der globalen Wasserdiskurse mittels der »analytics of government« der Wandel hin zu einem marktförmigen und individualisierten Wassermanagement innerhalb einer *fortgeschrittenen neoliberalen Gouvernamentalität* nachvollzogen. Hierbei wird insbesondere auf die *Sichtbarkeiten* und Technologien innerhalb der Wasserdiskurse eingegangen.

Die Diskurse der Wasserkonferenzen von 1980 - Mexiko 2006

Ein Wandel der Gouvernentalitäten auf dem Gebiet der Wasserpolitik muss vor allem vor dem Hintergrund des Durchsetzens des Neoliberalismus in den achtziger Jahren gesehen werden. Ökonomische Modernisierung als hegemonialer Diskurs in der Wirtschaft setzte sich zunehmend in allen anderen Lebensbereichen wie Bildung und Gesundheit durch. Dies führte auch im Bereich des Wassermanagements zu einer Hervorhebung der ökonomischen Kosten und zu bevorzugt marktförmigen Lösungen, wie private Dienstleistungen in der Wasserversorgung und Wasserhandel in der Landwirtschaft.

Schon in den 1980er Jahren begannen Regierungen vieler Länder, zusammen mit internationalen Finanzinstitutionen, wie der Weltbank, den Organisationen der Vereinten Nationen und wissenschaftlichen Instituten, in Konferenzen und internationalen Seminaren an einer einheitlichen Lösung der Trinkwasserversorgung zu arbeiten. Bis zu diesem Zeitpunkt wurde im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit die Trinkwasserversorgung als eine ethische und öffentliche Pflicht gesehen.

Im Jahr 1992 änderte sich der öffentliche Diskurs um das Wassermanagement mit den vier Prinzipien der »International Conference on Water and the Environment« der UNO in Dublin entscheidend. In dem vierten Prinzip des »Dublin Statement on Water and Sustainable Development« heißt es zum ersten Mal: »Wasser hat einen wirtschaftlichen Wert. [...] Wasser als wirtschaftliches Gut zu betrachten, ist ein guter Weg zu effizientem und angemessenem Verbrauch.« Dieses Prinzip war ein Grundstein in der ökonomischen Betrachtungsweise und Kommodifizierung von Wasser und eröffnete neue Denkwege und Marktstrukturen für den Handel mit Wasser. In den folgenden Jahren wurden weltweit vor allem unter der Führung der Weltbank und dem Internationalen Währungsfond (IWF) Wasserversorgungssysteme privatisiert.

1996 wurde in dem »Global Water Partnership Meeting« in Stockholm von insgesamt 56 Organisationen, u. a. Sida, Weltbank und UNDP ein weltumspannendes Netzwerk von selbsternannten WasserexpertInnen mit einer weitgehend informellen Struktur gebildet, welches sich die Unterstützung von Ländern in nachhaltigem Management ihrer Ressourcen zum Ziel gesetzt hat (IRN 2003/2005). Global Water Partnership (Globale Wasserpartnerschaft, GWP) arbeitet tendenziell eng mit Regierungen und internationalen Entwicklungsinstitutionen zusammen und setzt sich vor allem aus internationalen Finanzinstituten und InteressensvertreterInnen von Wasserserviceunternehmen zusammen. Auch John Briscoe, der Wasserexperte und Direktor der brasilianischen Weltbank unterstützt die GWP. Der erste Präsident der GWP war Ismail Serageldin, ein ehemaliger Weltbank-Vize. Inzwischen sitzt Margaret Catley-Carlson der GWP vor. Sie ist Vorsitzende des Wasserpolitik-Beratergremiums des französischen Wasserkonzerns Suez (IRN 2003/2005). GWP will vor allem ein »effektives« Wassermana-

gement fördern. »Water governance refers to the range of political, social, economic and administrative systems that are in place to develop and manage water sources, and the delivery of water services, at different levels of society« (GWP 2003, 18). Der GWP-Bericht unterstreicht, dass seit Ende des Kalten Krieges das dominierende Modell »market-led governance« ist. Die bestehenden (und anerkannten) Probleme mit der Einführung privater Servicedienstleister in der Wasserversorgung werden aber nicht auf ein Marktversagen, sondern auf unzureichendes »effektives Management« zurückgeführt: »Governance systems must be established that overcome the legitimacy and accountability problems of marketisation. This can be achieved through the establishment of self-governing rules and networks so there are independent checks and balances« (GWP 2003, 16). Seit seiner Gründung 1996 bemüht sich die GWP mit wachsender Präsenz auf den Regierungsebenen und in der öffentlichen Meinung um eine Sichtbarmachung der staatlichen Managementdefizite und eines Bedarfs an privaten Investitionen im Wassersektor, sowie an einer Diskussion des Wassermanagements vor allem auf einer hohen Expertenebene und einem (natur)-wissenschaftlichen Niveau.

Die personelle Zusammensetzung des World Water Council (Weltwasserrat, WWR) spiegelt ähnlich wie bei der GWP die inhaltliche Ausrichtung deutlich wieder. Der Weltwasserrat wurde ebenfalls im Jahr 1996 gegründet. Die ersten Vizepräsidenten waren René Coulomb, damaliger Vizepräsident des französischen Wasser- und Energierkonzerns Suez und William Cosgrove, ein ehemaliger Vizepräsident der Weltbank. Auch John Briscoe ist als Mitglied des Direktoriums zu finden. Unter den mehr als 300 Mitgliedern des informellen Verbandes befinden sich UN-Organisationen, Ingenieur- und Baukonzerne, Staatsinstitutionen und private Wasserversorger.

Das triennale Weltwasserforum, das im Zuge der Gründung des WWR zum ersten Mal 1997 in Marrakesch abgehalten wurde, kann als eine entscheidende Form der Schaffung eines Allgemeinwissens und der weltweiten Beeinflussung des hegemonialen Diskurses zu Wassermanagement gewertet werden. Das Forum beschäftigte sich mit der Wasserversorgung weltweit und gibt sich den Anschein einer offiziellen Legitimierung eines Regierungstreffens. Auch wenn das erste Treffen und die folgenden drei Weltwasserforen nie eine Legitimation zum Treffen von relevanten politischen Entscheidungen besaßen, wurden doch die Deklarationen der Minister und die Dokumente der Konferenz als diskursbestimmend und richtungsweisend für die weltweite Wasserpolitik akzeptiert. In der ersten Deklaration von Marrakesch wurde u. a. der Zugang zu Wasser und Sanitation als Grundbedürfnis bezeichnet und ein effizienter Wassernutzen gefordert: »... to recognize the basic human needs to have access to clean water and sanitation, to establish an effective mechanism for management of shared waters, to support and preserve ecosystems, to encourage the efficient use of water«.

Die Betonung eines kosteneffizienten Wassermanagements wurde auch beim zweiten Weltwasserforum in Den Hague im Jahr 2000 beibehalten. Unter dem

Titel »making water everybody's business« wurde Wasser als Bedürfnis und »Handelsware« deklariert. Es wurde zunehmend gefordert, alle Stakeholder in das Management zu integrieren, wobei die Zielsetzung des effektiven Managements die Deckung aller Kosten ist (full cost recovery). Die internationale Kooperation in Wassereinzugsgebieten wurde ausdrücklich gefordert, ebenso wie weitreichende private Investitionen bei der Wassergewinnung (Vision Statement and Key Messages, World Water Vision, 2000).

Dieser Diskurs über private Investitionen und Dezentralisierung wurde auf der Internationalen Konferenz über Süßwasser in Bonn im Jahr 2001 weiterentwickelt. In der Deklaration der Minister heißt es: »We urge the private sector to join with government and civil society to contribute to bringing water and sanitation services to the unserved and to strengthen investment and management capabilities.« Die dazugehörigen »recommendations for action« empfahlen »[to] manage water at the lowest appropriate level.« Die inhaltliche Verknüpfung von Wasserversorgung zu Entwicklungsfragen und der Armutsbekämpfung wird immer deutlicher in den Vordergrund gerückt.

Auf dem dritten Weltwasserforum in Japan wurde dann die Privatisierung von Wasserver- und entsorgung als das einzig wahre Mittel angepriesen, um die Wasserkrise dauerhaft und schnell lösen zu können. Ebenso wurde die Bedeutung der Wasserversorgung für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes in den Vordergrund gerückt. »Water is a driving force for sustainable development including environmental integrity, and the eradication of poverty and hunger, indispensable for human health and welfare.[...]« Gleichzeitig wird in den Konferenzen eine zunehmende Einbeziehung der lokalen Verantwortungsträger deutlich – vor allem in der Umsetzung der Managementvorhaben der Regierungen und Organisationen: »In managing water, we should ensure good governance with [...] neighborhood community-based approaches« (Ministerial Declaration 2003).

Das 4. Weltwasserforum in Mexiko: Diskurserweiterung und Strategien um Wasser

Das 4. Weltwasserforum in Mexico 2006 stand unter dem Motto »water for responsible growth«. Der Zugang zu Grundwasser war dabei eines der Themen, die im Mittelpunkt der Debatte standen. Eine Reihe von internationalen Institutionen luden zu Veranstaltungen zum Thema Grundwasser ein, darunter UNEP (United Nations Environmental Programme), OAS (Organisation Amerikanischer Staaten), GEF (Global Environmental Facility) und die Weltbank. Die Betonung lag nun auf dem Zugang zu Wasser als Basis für ein »verantwortliches« wirtschaftliches Wachstum. Die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser trat hinter der Debatte des Wasserbedarfs für die Landwirtschaft und Wasserenergie zurück. In der Deklaration der Minister (2006) heißt es: »[We] reaffirm the critical im-

portance of water, in particular freshwater, for all aspects on sustainable development, including poverty and hunger eradication, [...] hydropower, food security, gender equality.« In dieser Erklärung wurde ebenso wie in den anderen Wasserkonferenzen das Menschenrecht auf Wasser explizit nicht erwähnt, eine moralische Verantwortung wird somit von den Institutionen und den Regierungen nicht übernommen.⁴

Die Verantwortlichkeit für Wassermanagement auf der lokalen Ebene wurde wiederum betont. »[We] recognize the important role that parliamentarians and local authorities are playing in various countries to increase sustainable access to water and sanitation services.« Im Gegensatz zu der gewünschten Verantwortlichkeit der lokalen Ebene und der Zivilgesellschaft standen jedoch die aufgestellten Hindernisse einer Beteiligung am Weltwasserforum selbst. Der Eintrittspreis betrug 600 US Dollar pro Teilnehmer für das Forum und dazu kam noch die zumeist weite und teure Anreise. Preise für Stände auf der parallel stattfindenden Wassermesse lagen um die 25 000 Dollar. So ist es folgerichtig, dass sowohl unter den TeilnehmerInnen des Weltwasserforums als auch auf der Wassermesse kaum VertreterInnen von kleinen Organisationen zu finden waren und nur vereinzelt politisch oder akademisch Interessierte.

Sichtbarkeiten und Technologien in den globalen Wasserdiskursen

Der Verlauf der Wasserdiskurse der Wasserkonferenzen seit den 1980er Jahren zeigt durch die Sichtbarmachung eines Managementbedarfs, der Betonung des Bedarfs an Wassermärkten und der zunehmenden Verlagerung der Verantwortlichkeiten auf eine lokale Ebene einen zunehmenden Wandel hin zu einer *fortgeschrittenen liberalen Gouvernamentalität* (siehe auch Abbildung 1). Eine Beschreibung der »Wasserkrise« unter marktwirtschaftlichen Kriterien wird zunehmend als eine Kosten-Nutzen-Analyse betrachtet, welche marktförmige Lösungen deutlich in den Vordergrund stellt. Es findet eine steigende Einbindung der privaten Wasserunternehmen und internationalen Finanzinstitute in die Problem- und Lösungsdefinition des Wassermanagements statt. Auf dem Boden eines zunehmenden Risikodiskurses der »globalen Wasserkrise« wurde ein Ökonomisierungsdiskurs hegemonial weltweit durchgesetzt. Zudem wurde die Partizipation der Zivilgesellschaft und lokalen Autoritäten in den Dienst eines effizienten Wassermanagements gestellt. Auf der Entscheidungsebene bedeutet Partizipation lediglich Informationsberechtigung und nicht Beteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen. Die Verantwortung bei der Umsetzung der auf hoher Ebene gefällten Entscheidungen wird jedoch an die lokale Ebene zurückgegeben.

4 Als Reaktion veröffentlichten vier lateinamerikanische Länder (Kuba, Venezuela, Bolivien und Uruguay) eine komplementäre Erklärung, in der es heißt: »...access to water with quality, quantity and equity, constitutes a fundamental human right.«

Die Diskurse und Ergebnisse des 4. Weltwasserforums sind ein sichtbarer Beweis dafür, dass sich Weltbank, GEF und UN-Institutionen als Wegweiser und alleinige kompetente Sprecher der Gestaltung der Grundwasserressourcen der Welt sehen. Unterstützt werden sie dabei von Wissens- und Expertennetzwerken aus Universitäten und Regierungen, welche sich für eine Verwendung der Projektgelder in ihren Ländern einsetzen. Erste Ergebnisse der Analyse der Wasserdiskurse sind in Abbildung 1 (nebenstehend) zusammengefasst.

Um den steigenden Bedarf an Wasser für das angestrebte Wirtschaftswachstum zu decken, werden neue Wasserquellen benötigt. Die Weltbank betonte auf dem Weltwasserforum in Mexiko: »Die Wasserkrise kann nur mit der Erschließung der Grundwasserressourcen gelöst werden« (Weltbankpräsentation, 2006). Vor allem im Grundwassermanagement führen institutionelle Lücken und Risikodiskurse zu einer Verwertung und einer zunehmenden Marktlogik. Das steigende Interesse am Grundwasser ist vor dem Hintergrund des zunehmenden Wasserbedarfs für die Industrie und die Landwirtschaft zu sehen. Gleichzeitig sinken die Investitionsmöglichkeiten im Wasserservice und in Staudammprojekten, da hier die geplanten und schon durchgeführten Projekte einen Großteil der möglichen Orte abdecken. An der Notwendigkeit privater Beteiligung und privater Finanzierung an der Erschließung von Grundwasser und an der Verteilung lassen die internationalen Institutionen keinen Zweifel aufkommen. »Die Erschließung der Grundwasservorkommen der Welt bedarf dringend privater Investitionen« lautet das Fazit eines UNESCO-Mitarbeiters auf dem WWF 2006.

Innerhalb der Lösungsansätze für die Wasserversorgung steht vor allem zunehmend die Versorgung der Industrie und der exportorientierten Landwirtschaft im Vordergrund. »Moreover, while groundwater could be widely used in high-value enterprises and create more income, jobs and wealth, too often it is still put to low-value economic uses [...]«

(GW Mate, 2005). Entstehende Nutzungskonflikte durch eine bewässerungsintensive Exportlandwirtschaft und eine zunehmende Verschmutzung des Grundwassers durch Agrarchemikalien bleiben jedoch unsichtbar (siehe auch Abbildung 1). Sichtbar gemacht wird im Wassermanagement vor allem das Staatsversagen der südlichen Länder und ein »ineffizientes« Wassermanagement, welche z. T. auch als Hauptursachen für das Marktversagen benannt werden. Private Investitionen werden allseits gefordert, diese sind aber nur unter der Prämisse einer Risikovermeidung durch die Länder und Gemeinden möglich. Eine Beteiligung der Zivilgesellschaft und kritischer Akteure wird in den Wasserforen wie dem Weltwasserforum und dem Weltwasserrat durch finanzielle und administrative Barrieren verhindert.

Abbildung 1: Fortgeschrittenes liberales Regieren im Wassermanagement

Analytics of Government	Fortgeschrittenes Liberales Regieren*	Beispiel Wassermanagement**
Ziel der Regierung	<ul style="list-style-type: none"> - Schaffung von neuen Märkten - Markt als Organisationsprinzip staatlichen Handelns 	<ul style="list-style-type: none"> - Wasserkrise als Begründung für die Erschließung und Erforschung neuer Wasserquellen - Schaffung neuer (Wasser-)Märkte
Sichtbarkeiten	<ul style="list-style-type: none"> - Staatsversagen - Staatliche Bürokratie - Individuen und soziale Gruppen 	<ul style="list-style-type: none"> - Staatsversagen v. a. der »Entwicklungsländer« - ineffizientes (Wasser-)Management - Wasserversorgung für (wirtschaftliche) Entwicklung - Lokale Gemeinden, Nutzergruppen (Landwirtschaft, Haushalte, Industrie) - Kosten der Wasserkrise - Risiko für Investitionen
Unsichtbarkeiten	<ul style="list-style-type: none"> Marktversagen Moralische Werte 	<ul style="list-style-type: none"> - Externe Kosten (z. B. Wasserverschmutzung durch LW und Industrie) - Menschenrecht auf Wasser - Träger des Risikos für Investitionen - Nutzungskonflikte
Technologien	<p>Freiheitstechnologien (Partizipation, Verträge, deliberative Räume)</p> <p>Performanztechnologien (Vergleiche, Benchmarking, best practices, Leistungsindikatoren, Audit, dezentralisierte Budgets)</p>	<p>Freiheitstechnologien</p> <ul style="list-style-type: none"> - Partizipation auf lokaler Ebene - Informationsveranstaltungen - Internationale und nationale Verträge <p>Performanztechnologien</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pilotstudien - best practices (ergeben sich aus Pilotstudien) - Dezentralisierte budgets an ausgewählte Netzwerke - Evaluation - Indikatorenbildung für gutes Wassermanagement - full cost recovery als Zielsetzung
Wissensformen	Wettbewerbsstaat	<ul style="list-style-type: none"> - Marktlösungen - Wissenschaft und ExpertInnen - Ökonomie (Kalkulat. d. Kosten der Wasserversorg.) - Technik (kosteneffiziente Techniken d. Wasserversorg.)
Identitäten	»Kalkulierende« Unternehmer ihrer selbst	<ul style="list-style-type: none"> - rational-kalkulierende ExpertInnen - Manager des Wassers und der Umwelt

* Quelle: 2003, Oels, 2006;

** Quelle: eigene Darstellung.

Die ökologische Bedeutung der Wassersysteme wird als Begründung für die offiziellen Bemühungen herangezogen, mit Hilfe von Entwicklungsprojekten auf der Ministerialebene – ohne weitgehende öffentliche Diskussion – durch Verträge und Verhandlungen die Kriterien und Aktionsräume abzustecken. So wird die Entscheidung über die Verteilung des Wassers dem Einfluss der lokalen Bevölkerung entzogen. Die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft in der Umsetzung des Wassermanagements wird jedoch im nachfolgenden Prozess zunehmend gefordert. Freiheitstechnologien in Form von Partizipation und Verantwortung der lokalen Gemeinden in der Verwaltung werden zunehmend gefördert. Lokale Gemeinden sind nicht an den Entscheidungen beteiligt und werden dennoch in die Verantwortung bei der Implementierung genommen und so scheinbar wieder an dem Prozess beteiligt – leider erst in der Endphase der Projekte.

Die globalen Wasserdiskurse bereiten den Weg und den Hintergrund, vor dem aktuelle internationale Wassermanagementprojekte wie das Global Environmental Facility (GEF)/Weltbankprojekt des Aquifer Guarani betrachtet werden müssen. Die sich ergänzenden *Technologien* und *Sichtbarkeiten* einer fortgeschrittenen Gouvernamentalität lassen sich auch im Folgenden am Grundwasserprojekt des Aquifer Guarani nachzeichnen.

Gouvernamentalitätsanalyse am Beispiel des Aquifer Guarani

Grundwasser ist ein noch unerforschtes Gebiet innerhalb der Wasserproblematik. Doch soviel steht fest – die Ressourcen sind enorm. Schon im Jahr 2002 wurde durch die Gründung der ExpertInnengruppe Groundwater-MATE (GW-Mate) der Weltbank der Bereich des Grundwassers immer mehr in den Vordergrund des Interesses der Weltbank gerückt. GW-Mate wurde unter der Leitung des Weltbank-Wasserexperten Stephen Forster als ein think-tank speziell zu der Thematik des Grundwasser begründet (siehe www.worldbank.org/gwmate). Am Beispiel des Grundwasservorkommens des Aquifer Guarani wird die Sedimentierung und Durchsetzung einer *fortgeschrittenen liberalen Gouvernamentalität* sichtbar.

Das teilweise qualitativ hochwertige Wasser des Guarani wird schon lange genutzt, aber dass sich die Mercosur-Länder Brasilien, Argentinien, Uruguay und Paraguay aus demselben Grundwasserleiter bedienen, wurde erst vor rund 20 Jahren entdeckt. Im Staat São Paulo in Brasilien werden ca. 60,5 Prozent der Stadtgebiete ganz oder teilweise von Grundwasserquellen gespeist. Im Mai 2003 haben die Mercosur-Länder Brasilien, Argentinien, Uruguay und Paraguay in Montevideo das GEF Projekt »Nachhaltiges Nutzen und Management des Grundwasservorkommens System Aquifer Guarani« (im Folgenden SAG genannt) vorgestellt. Es handelt sich hierbei um das erste grenzüberschreitende Grundwasserprojekt des GEF. Laut GEF ist das Grundwasservorkommen eines der wichtigsten strategischen Wasservorkommen der Welt. Mit dem 4-Jahres-Projekt sollen unter ande-

rem Basisdaten über den Aquifer erhoben werden. Das Projektziel ist nach offizieller Darstellung die gemeinsame Entwicklung und die Implementierung des nachhaltigen Managementplanes des Aquifer Guaraní, des »Guaraní Aquifer Environmental Protection and Sustainable Development Plan«.

Wie in den Interviews mit ExpertInnen der Weltbank und des GEF zum Ausdruck kam, sind die Vorstellungen, wie dieser Plan auszusehen hat, schon recht deutlich. »We expect that every country has to ratify and each country will have to develop some sort of law in their countries and if it follows the *Brazilian water law*, which it will, it has to be water allocations, well standards, monitoring programs [...]« (Interview mit Alfred Duda, GEF). Die brasilianische Wassergesetzgebung und Wasserstrategie ist jedoch eine der liberalsten der vier beteiligten Länder und steht einer Öffnung des Wassersektors für den Privatsektor durchaus positiv gegenüber.

Die Nachhaltigkeit, welche von der GEF als eines der grundlegenden Projektkriterien herangezogen wird, wird in diesem Projekt als eine rein institutionelle Nachhaltigkeit beschrieben: »Sustainability means the institutional sustainability, so that means, we wish to see the treaty signed, and some ways and means for its institution, secretary, formulated, ..., so the treaty is done, then it is sustainable process.« (Alfred Duda, GEF, 2006). Die Folgen bei Nicht-Einhaltung dieser Vorstellungen seitens der Regierungen werden klar formuliert – mit einer Verweigerung weiterer Projektgelder. »We would likely then not provide a second project. If the countries agree to this stuff, we will provide a second, third, fourth project, depending on the money we have« (Alfred Duda, GEF, 2006). Hier wird der Handlungsrahmen der beteiligten Regierungen durch klare Vorgaben des Projektfinanziers und durch finanziellen Druck eingeschränkt. Auch wenn die Regierungsvertreter selbst in Interviews immer wieder ihre Souveränität betonen, sind ihre Entscheidungsfreiheiten zugunsten eines alternativen grenzüberschreitenden Wassermanagements deutlich eingeschränkt.

Auf der anderen Seite hat Uruguay als einziges der vier Länder das Menschenrecht auf Wasser seit 2004 in der Verfassung verankert (siehe auch Philipp Terhorst in diesem Buch). Dieses findet bisher in der inhaltlichen Diskussion um den Vertrag des Aquifer Guaraní keinerlei Erwähnung in den Äußerungen der Regierungen und der Weltbank. Die Rechtssprechung in Uruguay wird gegenüber einer liberalen Marktlösung unsichtbar gemacht. Von verschiedenen Nichtregierungsorganisationen (NRO) wird eine Aufnahme des Menschenrechtes auf Wasser in den entstehenden Vertrag gefordert, diese bleiben jedoch ungehört.

Die Notwendigkeit eines effektiven Wassermanagements zur Reduzierung der Risiken für private Investitionen durch die Ratifizierung eines internationalen Vertrages wird von allen staatlichen und internationalen Vertretern gleich getragen. »Private investment, that means risks; the guy will be contracted by the government [...] and then the private sector will take no risk, because the private sector is interested in not take too many risks« (Ijsbrand de Jong, Weltbank, 2006). Das Risiko

für private Investitionen soll auch hier vor allem durch ein institutionelles Management eingeschränkt werden, auf der Grundlage eines gemeinsamen Vertrages.

Ein integratives Wassermanagement mit Einbeziehung weiterer Sektoren, wie Landnutzung, Wasserqualitätsmanagement, Aufbereitung und Wiederverwendung von Abwässern u. a., wird zugunsten von ökonomischen Lösungen vor allem in der Landwirtschaft ausgeblendet. Die Auswirkungen der ausgedehnten Industrie und Landwirtschaft gerade im Sojaanbau der brasilianischen Seite findet in den Diskussionen keine Erwähnung. Im Gegenteil, der Nutzen von Grundwasser zugunsten intensiver Exportlandwirtschaft wird ausdrücklich hervorgehoben (siehe auch GW-Mate Zitat Seite 12).

Diverse Umweltbildungsprojekte wurden aus einem speziellen Fond für die Zivilgesellschaft finanziert und an ausgewählte, der Weltbank offen und unkritisch gegenüberstehende (Umwelt)-Organisationen vergeben. In diesen zivilgesellschaftlichen Programmen wurden hauptsächlich Projekte für Schulkinder und allgemeine Arbeiten über den ökologischen Wert des Aquifer Guarani produziert, auf die landwirtschaftlichen und industriellen Probleme der Umweltverschmutzung wird jedoch nicht eingegangen. Stattdessen werden die Zuhörer und Leser angeregt, Wasser zu sparen und sich umweltbewusst zu verhalten. Die Einführung ökonomischer Managementinstrumente, wie z. B. Preiserhöhung, wird ebenso als effiziente Schutzmöglichkeit des knappen Gutes Wasser dargestellt. »An economic instrument tries to stimulate an economic actor (groundwater user) to voluntarily adopt a certain behaviour«, sagt dazu Stephen Forster in einem Interview (2007). Eine Preiserhöhung trifft in der Regel jedoch die Haushalte unverhältnismäßig höher als die eigentlichen Verschmutzer, die Industrie und Landwirte. Bei den ökonomischen Instrumenten werden die sozialen Implikationen zugunsten des Umweltschutzes unsichtbar gemacht und die Verantwortung wiederum auf die lokale und individuelle Ebene verschoben.

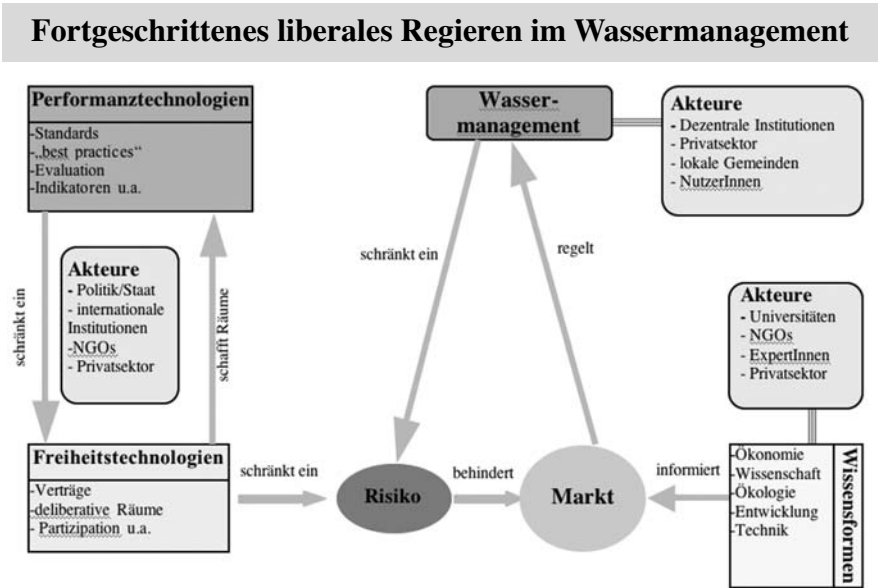
Politisch kritische Stimmen waren aus dem Diskussionsprozess der ersten zwei Jahre ausgeschlossen, bis von den NROs eine Teilnahme an Versammlungen gefordert wurde. Eine politische Teilhabe an Entscheidungsprozessen ist in der Projektstruktur nicht vorgesehen. Warum aus dem bisher Erläuterten gefolgert werden kann, das das Projekt des Aquifer Guarani als ein Produkt des *fortgeschrittenen liberalen Regierens* interpretiert werden kann, folgt im nächsten Abschnitt.

Politische Konsequenzen einer fortgeschrittenen liberalen Gouvernementalität im Wassermanagement

Innerhalb des Projektes werden von den internationalen Institutionen wie der Weltbank und dem GEF Freiheitstechnologien und Performanztechnologien verwendet, um verantwortungsbewusste, ökonomisch kalkulierende Kooperationspartner innerhalb der beteiligten Regierungen und auch in der Zivilgesellschaft zu

erzeugen. Die Deklarationen der Weltwasserkonferenzen werden als Argumentationsgrundlage benutzt, die Regierungen zu einem effizienten und institutionell nachhaltigen Wassermanagement zu bewegen. Die Wasserkrise und das damit verbundene Risiko eines Wassermangels erscheint sowohl im SAG-Projekt als auch in den globalen Diskursen als ein Konzept, das die freien Kräfte des Marktes behindert. Vor allem die Risiken der Wasserversorgung für den privaten Sektor werden angesprochen, die vom Staat und von den lokalen Akteuren durch ein effizientes Wassermanagement abgefangen werden sollen. Im folgenden werden die Ergebnisse der Analyse des SAG-Projektes und der Wasserdiskurse graphisch vereinfacht dargestellt (Abbildung 2).

Abbildung 2: **Schaubild eines fortgeschrittenen liberalen Regierens im Wassermanagement.**



Nach Rose (2000), Dean (2003), Oels (2006), eigene Darstellung.

Mittels *Freiheitstechnologien* durch die Bildung von Institutionen (wie dem Projektteam des SAG und einer gewünschten institutionellen Fortführung nach Ende des Projektes) und politischen Vertragsebenen, wie dem Vertrag über den Aquifer Guarani zwischen den vier Mercosur-Ländern, werden zwischenstaatliche Verhandlungsräume der Regierungen mit den internationalen Organisationen geschaffen. Partizipation der Zivilgesellschaft findet vor allem auf der Umsetzungsebene statt, jedoch nicht auf der Entscheidungsebene. Die Verhandlungsräume

werden wiederum durch *Performanztechnologien* in Form von Erstellung von Indikatoren und Evaluationen eingegrenzt und durch Vorgaben und Wünsche seitens der internationalen Organisationen, wie z. B. eine Festlegung auf eine brasilianische Wassergesetzgebung als Vorlage für die gesamte Einzugsregion des Aquifer Guarani.

Der Bedarf an Wassermanagement wird von der Weltbank sichtbar in den Vordergrund gestellt. Dabei sollten hierzu keine Stakeholder eingesetzt werden, sondern ExpertInnen, die auf einer professionellen Basis Wasser verwalten und möglichst kein »Eigeninteresse« an der Ressource haben. Es wird vor allem auf den Nutzen von Wasser in der Landwirtschaft hingewiesen und hier auf den Nutzen für »Armutsbekämpfung und Entwicklung«, also auf einen wirtschaftlichen Nutzen. Die Aspekte des Trinkwassers und des Menschenrechts auf Wasser werden vernachlässigt bzw. nicht erwähnt.

Das Konzept »Risiko«, hier im Sinne einer Bedrohung der Wasserversorgung der Haushalte, einer funktionierenden Landwirtschaft und einer sich entwickelnden Wirtschaft, schränkt die Funktionsfähigkeit und damit die Allgegenwärtigkeit des Marktes scheinbar ein (siehe auch Abbildung 2). So gelingt es, den Staat, die staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen in den Dienst eines risikofreien Marktes zu stellen. Auch Indikatoren und Evaluationen dienen der Risikominimierung. Als eine etwas provokative These könnte gesagt werden, dass die Funktion von Risiko ist, das *fortgeschrittene liberale Regieren* und die Allgegenwärtigkeit des Marktes zu verdecken. Die Risikoträger, nämlich die privaten Investoren, bleiben ebenfalls unsichtbar. Durch diese Diskursstrategie des Unsichtbarmachens wird das Risiko auf den Staat und von diesem auf die Netzwerke und Individuen übertragen.

Vor allem im Grundwassermanagement führen institutionelle Lücken und Risikodiskurse zu einer Verwertung und einer zunehmenden Marktlogik. Aus allen Ebenen der Gesellschaft werden Akteure mobilisiert und in die Verantwortung für das Wassermanagement mit einbezogen. Grundwasserschutz wird zum Anliegen der Zivilgesellschaft, auch wenn die Verantwortung für die Wasserverschmutzung vielmehr bei der Landwirtschaft und bei der Industrie liegt, welche für die Qualität des Grundwassers zu großen Anteilen verantwortlich sind. Verantwortlichkeiten und Risiken werden also umgelagert und umverteilt, zu Lasten der Bevölkerung und der Umwelt. Dies geschieht im Namen der Partizipation und des Umweltschutzes.

Die wissenschaftlichen Grundlagen und die Komplexität des Einzugsgebietes von Grundwasser beinhalten noch viele technisch ungelöste Probleme. Dies bietet ungeahnte Möglichkeiten für neue Technologien und neue Märkte zur Erschließung von Grundwasser. Der Diskurs der Wasserversorgung wird zunehmend auf ein naturwissenschaftliches Niveau gehoben, auf dem lokale Autoritäten und lokales Wissen über ein Wassermanagement keinen Platz mehr haben sollen. Dennoch handelt es sich bei den Lösungen der Wasserversorgung, welche

Regierungsvertreter und internationale Organisationen anstreben, weniger um technische Lösungen als vielmehr zum großen Teil um institutionelle und rechtliche, also um politische Lösungen, an deren Entscheidungsprozessen die Zivilgesellschaft – wieder einmal – außen vor bleibt.

Literatur

- Albertani, Claudio (2005): Globalización y guerras del agua en México. Wildcat, (72). In: http://www.wildcat-www.de/wildcat/72/w72_mexico.htm.
- Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt am Main.
- Dean, Mitchell (2003): Governmentality: power and rule in modern society. London, SAGE Publications.
- Foucault, Michel (1993): Technologien des Selbst. In: Foucault, Michel & Martin, Luther H. (Hg): Technologien des Selbst. Frankfurt am Main: Fischer, S. 24 -62.
- Foucault, Michel (1997): Der Mensch ist ein Erfahrungstier: Gespräch mit Ducio Trombadori. 2. Auflage, (1. Auflage 1996). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- GW-Mate (2005): Economic Instruments for Groundwater Management. Using incentives to improve sustainability. Briefing Note Series Note 7, Hrsg: global water partnership associate program, World Bank.
- GWP (2003): Effective Water Governance. Global Water Partnership Technical Committee (TEC), TEC background paper No 7.
- IRN (2003/2005): International Rivers Network. Wer steckt hinter dem World Water Forum? Ein kurzer Leitfaden zur weltweiten Wasserlobby. Übersetzt und aktualisiert durch Dorothee Hasskamp, Brot für die Welt. In: http://www.menschenrecht-wasser.de/downloads/Hintergrund_Weltwasserforum.pdf.
- Lemke, Thomas (1997): Eine Kritik der politischen Vernunft. Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität. Berlin, Hamburg: Argument.
- Lemke, Thomas (2000): Neoliberalismus, Staat und Selbsttechnologien. Ein kritischer Überblick über die governmentality studies. In: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 41, Bd. 1, S. 31-47.
- Krasmann, Susanne/Bröckling, Ulrich/Lemke, Thomas (2000): Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Lemke, Thomas (2001): "Gouvernementalität" In: Kleiner, Marcus S. (Hrsg.): Michel Foucault. Eine Einführung in sein Denken. Frankfurt am Main: Campus-Verlag, S. 108-122.
- Oels, Angela (2006): Von Governance zu Gouvernementalität: Der Mehrwert einer Diskursanalyse nach Foucault für die internationale Politik – das Beispiel Klimapolitik. DVPW Kongress DVPW-Ad-hoc-Gruppe, Ideelle Grundlagen außenpolitischen Handelns' (IGAPHA). In: <http://www.dvpw.de/dummy/fileadmin/docs/2006xOels.pdf>.
- Robert, Jean (1994): Water is a common, Habitat International Coalition, México, D.F., S. 17.
- Rose, Niklas (1993): Government, authority and expertise in advanced liberalism, Economy and Society 22 (3), S. 283-99.
- Rose, Niklas (2000): Tod des Sozialen? Eine Neubestimmung der Grenzen des Regierens. In: Bröckling, U./Krasmann, S./Lemke, T. (Hrsg.): Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt a. M.: suhrkamp taschenbuch wissenschaft, S. 72-109.
- UNDP (2006): Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis. In: www.undp.org/hdr2006.
- Ziai, Aram (2004): Imperiale Repräsentationen. Vom kolonialen zum Entwicklungsdiskurs. Sopos, 4. In: <http://www.sopos.org/ausfsetze/408aa83c03940/1.phtml>

Soziale Kämpfe um die öffentliche Trinkwasserversorgung in Lateinamerika. Gesellschaftliche Aneignung an den Beispielen Cochabamba und Uruguay

Einleitung

Haben wir eine sich emanzipierende, demokratische Gesellschaft im Sinn, dann müssen wir uns fragen, wie eine funktionierende und gerechte öffentliche Wasserver- und entsorgung auszusehen hat – und wie sie aus den heutigen Verhältnissen heraus entstehen könnte. In diesem Sinne knüpft der Beitrag an Debatten innerhalb der Netzwerke von sozialen Bewegungen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Gewerkschaften gegen Wasserprivatisierung an. Demokratisierung öffentlicher Wasserver- und entsorgung und die dafür notwendige lokale Handlungsmacht von sozialen Bewegungen werden in den Strategien globaler Bewegungsnetzwerke verortet und sollen anhand zweier lokaler Fallbeispiele aus Lateinamerika diskutiert werden. Denn lokale Praxen der Aneignung werden als Voraussetzung für einen wirkungsmächtigen Einfluss der Netzwerke auf internationale und nationale Politiken angesehen.

Zunächst setze ich bei der Auseinandersetzung um das öffentliche Gut Wasser an und erarbeite dann einen Ansatz der demokratisch-öffentlichen Alternativen zu Privatisierung und Kommerzialisierung von Wassersystemen. Nach einer Veranschaulichung der strategischen Entwicklung sozialer Bewegungen, verdeutliche ich soziale Kämpfe um Wasser und im besonderen Prozesse der gesellschaftlichen Aneignung anhand des re-kommunalisierten Wasserwerks in Cochabamba, Bolivien sowie der verfassungsändernden Plebiszitkampagne in Uruguay¹. Das Augenmerk liegt dabei auf den Auswirkungen solcher Kämpfe auf die Umstrukturierung von Wasserwerken und Institutionen des Wassersektors. Die Fallbeispiele werden in einem weiteren Schritt anhand des Konzepts der gesellschaftlichen Aneignung (Pelizzari 2005) genauer bestimmt und analysiert.

Wasser, ein umkämpftes öffentliches Gut

Wasserver- und entsorgung werden in ihrer Form als öffentliche Güter verstanden, doch wird dies nicht auf herkömmliche Weise klassisch-ökonomisch begründet. Denn es bedarf einer Perspektive, die über die gängigen ökonomischen Definitionen

1 Dieser Beitrag basiert auf einer Feldforschung, die ich im Rahmen meiner laufenden Promotion am Water Engineering and Development Centre (WEDC), Loughborough University, durchgeführt habe.

von öffentlichen Gütern hinausführt. Eine weiterführende Charakterisierung von Wasserversorgung als öffentliches Gut beruht hier im Besonderen auf der Feststellung, dass Wasser einem öffentlichen, also politischen und sozialen, Spannungsfeld entspricht. Denn der öffentliche Dienstleistungssektor kommt einer materiellen Verdichtung sozialer Kräfteverhältnisse im Sinne Poulantzas (2002) gleich und kann deswegen auch nur in seiner Staatsform, also als öffentlich-staatlich erbrachte Dienstleistung, also als öffentliches Gut, problematisiert werden. Diese Betrachtungsweise schließt nicht aus, dass es gerade in Gesellschaften des politischen Südens zahlreiche öffentliche und gleichzeitig nicht-staatliche Versorgungsmodelle gibt, wie Genossenschaften oder gemeinschaftliche Versorgungsstrukturen innerhalb der informellen Ökonomien, die zwar in ihrer Form als öffentliches Gut behandelt werden müssen, aber deren Dienstleistungsträger nicht dem Staat als solchem angehören.

Egal ob formell oder informell, staatlich oder nicht staatlich, in den verschiedenen Versorgungssystemen und deren Kontrollinstanzen werden soziale, politische, ökonomische und auch kulturelle Auseinandersetzungen und Konflikte ausgetragen und entschieden. Diese Ergebnisse drücken sich dann zum Beispiel in unterschiedlichen Zugangsrechten, deren Verweigerung und Nichteinhaltung aus. Generell kann festgestellt werden, dass sich in der politischen Ökonomie der Wassersysteme eindeutig Ausgrenzung und Ausbeutung entlang der Konfliktlinien von Klasse, Gender, Ethnie, Kultur und so weiter verdinglichen und sich somit Machtverhältnisse und deren Aushandlungskonflikte materialisieren.

Es ist vielen herkömmlichen Analysen des Wassersektors anzulasten, dass sie eben diese gesellschaftliche Konflikthaftigkeit des öffentlichen Gutes Wasser ausblenden. Seit einiger Zeit steigt die Wahrnehmung des politischen Charakters auch in akademischen Arbeiten (siehe z. B. Schouten und Schwartz 2006). Aber die Feststellung des politischen Charakters alleine, ohne Bezug auf Begriffe wie Staatlichkeit, Herrschaftsverhältnis und soziale Kämpfe ist nicht sinnvoll, wenn kritisch und emanzipatorisch über Wasser gesprochen werden soll. Wegen dieses generellen Versäumnisses können herkömmliche Arbeiten nur wenig aussagekräftige Politikanalysen zu gesellschaftlichen Konflikten um Wasser liefern, denn sie bleiben verhaftet in bestehenden Strukturen und Diskursen, statt diese aufzubrechen und zu problematisieren. Sie dienen daher auch nicht dazu, die Wirkung und Nachhaltigkeit von sozialen Bewegungen und Wasserpolitik kritisch zu bearbeiten. Um politische Nachhaltigkeit kritisch zu erläutern, müssen gesellschaftliche Konflikte um Wasser, deren Akteure und die daraus folgenden Möglichkeiten für eine grundlegende Umorientierung in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt werden.

Die Wasserver- und Entsorgung wird also als ein umkämpftes politisches Feld verstanden, in dem gesellschaftliche Machtverhältnisse den hegemonialen Diskurs, die Problemdefinition und somit Lösungsstrategien bestimmen. Auf internationaler Ebene hat der neoliberale Ansatz zur politischen Ökonomie dieses Feld weitestgehend zu bestimmen versucht und hat durch den Einfluss der Globalisierung an Gewicht gewonnen (siehe auch Kim Weidenberg zu fortgeschrittenem

neoliberalen Regieren in diesem Band). Internationale Institutionen wie die Weltbank oder Zusammenschlüsse wie der Welt-Wasser-Rat haben ihre Agenda von Liberalisierung, Kommerzialisierung und Privatisierung vertiefen und verbreiten können. Mit der Konsequenz, dass besonders in den 1990er Jahren aber auch noch in dieser Dekade Privatisierung und privatwirtschaftlich orientierter Umstrukturierung öffentlicher Einrichtungen, zum Beispiel durch öffentlich-private Partnerschaften, oft als einzig gangbare Möglichkeiten verstanden werden, um Wassersysteme zu gestalten. Liberalisierung und Kommerzialisierung erscheinen trotz ihrer großen Versäumnisse und Probleme als das derzeitig dominante, ja weitestgehend hegemoniale, Politikverständnis.

Doch sind die Entwicklungspfade städtischer Wassersysteme umstritten und vielerorts Gegenstand von politischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen. Der Kern des Konfliktes liegt in der Frage, ob Wasser eine Ware oder eine Allmende ist, beziehungsweise dazu gemacht werden soll. Dies ist die zentrale Problematik, die die Zukunft der Entwicklung von Politiken zu Wasser bestimmen wird (Rosenberger et al. 2003).

Perspektive öffentlich-demokratischer Alternativen

Zum einen zeigen die unzulänglichen Ergebnisse der Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik der letzten Jahrzehnte, und im Besonderen die zahlreichen Beispiele von folgenschwer gescheiterten Privatisierungen wie in Buenos Aires oder Cochabamba, dass Privatisierung und die vorangetriebene Vermarktung von Wasser kaum Antworten bieten. Zum anderen sind die existierenden staatlichen Versorger, Behörden und Regulierungen in weiten Teilen der Welt nicht in der Lage das Menschenrecht auf Wasser zu gewährleisten. Fehlende öffentliche Beteiligung an der Daseinsvorsorge und Faktoren wie Verschuldung, Korruption und Staatsversagen haben dazu geführt, dass öffentliche Wassersysteme in weiten Teilen der Welt nicht zufrieden stellend funktionieren.

Dem gegenüber steht die Feststellung, dass es einen wachsenden Nährboden für funktionierende öffentliche, nicht kommerzialisierte Wasserversorgung gibt. So haben sich in den letzten Jahren, trotz der oftmals feindlichen Kontexte für öffentliche Dienstleistungen (Swyngedouw 2004), eine Reihe von innovativen Ansätzen entwickelt, auf die oftmals mit dem Begriff der Demokratisierung des öffentlichen Sektors Bezug genommen wird. Sie bauen auf Partizipation, Transparenz und dem Ethos des öffentlichen Dienstes auf und haben – besonders in Ländern des politischen Südens – vielerorts substantielle Verbesserungen hervorgebracht (Balanyá 2005, Hall 2001, 2003). Funktionierende Wassersysteme, die sich der unmittelbaren Inwertsetzung von Kapital entziehen sowie die erfolgreiche Umsetzung von Teilhabe und Mitbestimmung der Bevölkerung und der ArbeiterInnen, so wird von ihren Befürwortern argumentiert, bieten konkrete und zu

verbreitende Reformstrategien und somit Alternativen zur Privatisierung und Kommerzialisierung (Balanyá 2005; Hall 2001).

Ein emanzipatorischer Auf- beziehungsweise Umbau öffentlicher Infrastruktur der Daseinsvorsorge würde radikale Änderungen regional unterschiedlicher Entwicklungspfade bedürfen. Außer in den Sozialforen und bei vereinzelt lokalen Wasserkämpfen war ein radikaler Bruch mit Bestehendem jedoch kaum Gegenstand öffentlicher oder professioneller Debatten auf deutscher, lateinamerikanischer oder internationaler Ebene. Ganz im Gegenteil, die globalisierte Marktoffensive des Neoliberalismus hat diese gesellschaftlich notwendige Debatte vorwegnehmen und durch Liberalisierung und Privatisierung anderweitig entscheiden wollen. Doch die fortschreitende Durchdringung des Wassersektors durch die Enteignungsökonomie des globalisierten Kapitalismus ist ins Stocken geraten. Entscheidend hierbei ist, dass die weltweit vernetzten und in lokale Kämpfe verwickelten sozialen Bewegungen um das öffentliche Gut Wasser, insbesondere in den Ländern Südamerikas, an Durchsetzungsvermögen und Bedeutung zunehmen.

Trotz oder besser gerade wegen weltweit anhaltender und besorgniserregender Tendenzen zur Kommerzialisierung der Wasserversorgung wird es also immer wichtiger, nach emanzipatorischen Ansätzen zur Demokratisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge im Bereich Wasserver- und entsorgung zu forschen. Das Erkenntnisinteresse meines Forschungsansatzes, den ich in meiner Doktorarbeit mit Ausrichtung vor allem auf Lateinamerika entwickle, liegt dabei in den gesellschaftlichen Kräften, hier verstanden als soziale Bewegungen, die öffentlich-demokratische Alternativen zur Sicherstellung grundlegender menschlicher und natürlicher Bedürfnisse in ihre Diskurse aufnehmen und deren Umsetzung anstreben. Denn weder fordistische oder neokoloniale Staaten, noch der Neoliberalismus haben die tiefgreifenden Probleme der weltweiten Wasserver- und entsorgung bewältigen können. Stattdessen haben Markt und Staat seit langer Zeit den Aufbau der so vielfältigen wie notwendigen gerechten und nachhaltigen Lösungen verhindert. Somit wurden komplexe Krisen und Missstände mitverschuldet und verstärkt.

Wenn wir die Frage nach öffentlich-demokratischen Alternativen stellen, rücken soziale Kämpfe um Wasser, deren Akteure, Strategien und konstruktive Auswirkungen auf Management und Governance in den Mittelpunkt der Betrachtung. »Globalisierung von unten« konkretisiert sich hier anhand von Pumpen und Leitungen, Büros und Arbeitsprozessen. Also anhand der Veränderung ökonomischer Machtstrukturen in der Infrastruktur, durch die es gilt, eine funktionierende öffentliche Dienstleistung zu konstruieren. Der Auf- und Umbau öffentlicher Strukturen ist kontextspezifisch und wird deshalb von Region zu Region und von Fall zu Fall sehr unterschiedlich aussehen. Während ein funktionierender öffentlicher Dienstleistungssektor in Deutschland als gegeben angesehen werden kann, stellt er in Lateinamerika und weiten Teilen der Welt eher die Ausnahme und somit eine Herausforderung dar. Dies bedeutet, dass es in Lateinamerika, wie im gesamten politischen Süden, darum geht, öffentlich-staatliche und öffentlich-gemeinschaftliche Infra-

struktur nicht nur vor kapitalistischer Inwertsetzung zu schützen, sondern grundlegend zu verbessern, zu gestalten und auf- beziehungsweise auszubauen.

Strategien sozialer Bewegungen

Die Schwerpunkte der global vernetzten Wasserbewegungen verschieben sich in diesem Sinne. An der Entwicklung der Weltsozialforen ist deutlich zu erkennen, wie Anti-Privatisierungsdebatten durch Fragestellungen nach gangbaren Alternativen der öffentlichen Wasserversorgung erweitert werden. Als allgemeiner Konsens kann gelten, dass Kämpfe gegen Privatisierung allein nicht ausreichen, um das eingeforderte Menschenrecht auf Wasser umzusetzen.

In den frühen Phasen der Entwicklung der internationalen Vernetzung von lokalen Bewegungen für meist städtische Ver- und Entsorgung war der Widerstand gegen Privatisierung das Hauptthema. Die differenzierte Problematisierung der Verbesserung der öffentlichen Wassersysteme wurde anfangs weitgehend ausgegrenzt, da sich die Bewegung zur eigenen Konstruktion zuerst einmal dem Feindbild Privatisierung widmete (siehe z. B. Petrella 2001). Im Verlauf der Entwicklung und Stärkung der Bewegung sind dann komplexere Diskurse zur Demokratisierung der öffentlichen Wassersysteme und Debatten zu staatlichen und nicht-staatlichen Öffentlichkeiten hinzugekommen. Zum Beispiel lautete der Titel eines 2004 von den Gruppen Jubilee South und Freedom from Debt Coalition herausgebrachten Buches »People's resistance and alternatives«. Auf dem Sozialforum in Porto Alegre 2005 brachte ein Kommentar diesen Entwicklungsprozess mit der folgenden Frage auf den Punkt: »Wir gewinnen die Privatisierungsdebatte, und was nun?«

Auch wenn die lokalen Wasserbewegungen sehr unterschiedlich sind, so lassen sich doch gemeinsame Handlungsmuster herauslesen. Zum einen bildet sich als Grundlage ein Menschenrechtsansatz heraus, der auf die Normierung des öffentlichen Gutes Wasser als Menschenrecht abzielt. Wasser, das folgerichtig als öffentliches Gut und Allmende behandelt wird, soll damit der Definition als ökonomisches Gut entzogen und vor Freihandelsverträgen geschützt werden. Vor allem sollen Menschen klare, einforderbare Zugangsrechte zugeschrieben werden. Zum anderen handelt es sich bei der Fülle an lokalen und nationalen Kämpfen zumeist um Abwehrkämpfe gegen Privatisierung und Kommerzialisierung. Letzteres drückt sich zum Beispiel im Umbau von öffentlichen Versorgungsstrukturen nach privatwirtschaftlichen Mustern aus. Diese Abwehrkämpfe schließen auch internationale Organisationen wie die Weltbank ein, zum Beispiel wegen ihrer Kreditgeberfunktion.

Des Weiteren entstehen gerade in Lateinamerika vermehrt soziale Kämpfe, in denen explizit die basisdemokratische Entwicklung und Umsetzung »von unten« von öffentlich-demokratischen Alternativen zur Privatisierung und zur herkömmlichen Staatsstruktur angestrebt werden. Diese Kämpfe um Alternativen gehen über Abwehrstrategien hinaus und fordern Verfassungsänderungen und gesetz-

liche Regelungen zum Schutz des öffentlichen Charakters der Wasserver- und ent-sorgung und damit einhergehende neue Politiken zur Stärkung und Demokratisie-rung der öffentlichen Versorgungssysteme. Somit beziehen sie sich konstruktiv auf die Institutionen des Wassersektors und auf die Managementstrukturen der öffentli-chen Dienstleistungsunternehmen. Diese Aneignungskämpfe werden durch interna-tionale Kampagnen unterstützt, die die entwicklungspolitischen und ökonomischen Rahmenbedingungen beeinflussen wollen und solidarische Unterstützung aufbauen.

Ein wichtiger Grundsatz, der sich herausbildet ist, dass Bewegungen in kon-kreten lokalen Kämpfen sich selbst als konstruktive, handelnde Akteure ansehen und Zugang zu sowie Handlungsmacht in Umstrukturierungsprozessen einfordern und aufbauen. Die Handlungsstrategien lassen sich unter Verweis auf Squires ein-ordnen, der unterstreicht, dass urbane soziale Bewegungen Kapazitäten zur Ver-wirklichung ihrer Vorstellungen der Stadt haben: »(...) the capacity to conceive a different image of the city and the ability to implement programs in hopes of re-allying that image« (Squires 1996, 286).

Auf internationaler Netzwerkebene ist auszumachen, dass sich ein deutlicher Diskurs des »öffentlichen Wassers« herausbildet. Dies kann an dem Netzwerk und Buchprojekt »Reclaiming Public Water« (Balanyá 2005) festgemacht wer-den. Jedoch sind die Erarbeitung, Artikulation und Umsetzung von öffentlichen Alternativen in lokalen Aneignungskämpfen immer noch eher eine Randerschei-nung in der Multitude der Wasserbewegungen, auch wenn sie besonders in Latein-amerika in den letzten Jahren stark zugenommen haben. Hall et al. (2005) begrün-den dies mit den hohen Informationskosten, mit denen Bewegungen konfrontiert sind, wenn sie sich konstruktiv in die Wasserpolitik und Umstrukturierungspro-zeesse einbringen und sogar eigene Vorschläge erarbeiten wollen. Hall et al. (2005) argumentieren jedoch auch, dass da wo die bestehenden Dienstleistungsbetriebe nicht funktionieren, lokale Kampagnen »implicitly demand the seeking of a solution other than privatization« (Hall et al 2005, 295).

Von Bedeutung ist hier die Diskrepanz zwischen einer voranschreitenden dis-kursiven Entwicklung in den transnationalen Netzwerken und den sich im Aufbau befindenden unklaren und eingeschränkten Kapazitäten, Potentialen und struktu-rellen Möglichkeiten der lokalen Wasserbewegungen. Denn die Diskursentwick-lung der transnationalen Netzwerke macht nur dann Sinn, wenn lokale Kämpfe demokratisch-öffentliche Modelle auch wirklich umsetzen können.

Die Umstrukturierung von SEMAPA in Cochabamba, Bolivien

Gesellschaftliche Aneignung von Wasserversorgung kann exemplarisch anhand des sogenannten »Wasserkrieges« in der bolivianischen Stadt Cochabamba im Jahr 2000 und der danach entstehenden öffentlich-demokratischen Umstrukturie-rung mit sozialer Kontrolle des städtischen Wasserwerks SEMAPA (Servicio Muni-

cial de Agua Potable y Alcantarillado) diskutiert werden (Terhorst 2003). Die Massenproteste, die als Wasserkrieg bekannt wurden, begannen im Jahr 1999 und waren eine Reaktion auf ein verheerendes Privatisierungsmodell, das in keiner Weise den lokalen Gegebenheiten gerecht wurde, die Preise explodieren ließ und obendrein bestehende kommunitäre Wassersysteme enteignete. Eine breite Mobilisierung der städtischen und ländlichen Bevölkerung entstand, und es kam zu schweren Unruhen bei denen mindestens ein Mensch im April 2000 getötet wurde. Auf Grund der Unruhen wurde im April 2000 die Privatisierung durch ein von dem US-Konzern Bechtel geführtes internationales Konsortium beendet (Terhorst 2003).

Als Resultat des erfolgreichen Protests stand die »Koalition für den Schutz des Wassers und des Lebens« (im weiteren Coordinadora genannt), eine damals informelle und nicht dauerhaft angelegte Struktur verschiedenster sozialer und gewerkschaftlicher Bewegungen, vor der Aufgabe, das städtische Wasser- und Abwasserwerk SEMAPA wieder aufzubauen. Die BürgerInnen Cochabambas forderten, die korrupte und ineffektive staatliche Verwaltungsstruktur nicht wieder einzusetzen. Diese hatte es jahrzehntelang versäumt, die ärmeren Gebiete der Stadt zu versorgen. Außerdem hatte die Lokalpolitik jegliches Vertrauen in der Bevölkerung durch die Privatisierung und den Wasserkrieg verspielt. Als Übergangslösung wurde SEMAPA von 2000 bis 2002 durch die Coordinadora, die lokale Regierung und die Gewerkschaft geführt. Ein neuer Manager wurde durch die Coordinadora benannt, was zum Ausdruck bringt, welche Handlungsmacht die soziale Bewegung zu diesem Zeitpunkt hatte. Diese sollte aber im weiteren Verlauf nach 2002 abnehmen, und es sollte sich zeigen, dass die Umstrukturierung nicht den Erfolg brachte, den sich die Bewegung erhofft hatte.

Positiv zu bewerten ist, dass in den ersten zwei Jahren des Prozesses der Rekomunalisierung das Wasserwerk trotz hoher Schulden und schlechter Voraussetzungen unter Federführung der Coordinadora erfolgreich konsolidiert und wirtschaftlich stabilisiert wurde. Im Oktober 2001 wurde nach einem langen und komplexen Aushandlungsprozess zwischen Coordinadora, Gewerkschaft und Lokalpolitik eine neue Geschäftsordnung verabschiedet. Anhand der von der Coordinadora ausgegebenen Maxime »Transparenz, Effizienz und Gerechtigkeit« sollte damit eine grundlegende Transformation des Wasserwerks in Gang gebracht werden. Es sollte ein System der Beteiligung und der sozialen Kontrolle etabliert werden und die Wasserver- sowie Abwasserentsorgung auf bisher unterversorgte oder nicht angeschlossene Bevölkerungsteile, besonders im Süden Cochabambas, ausgedehnt werden. Das Hauptelement der institutionellen Reformen war die Etablierung von direkten und geheimen Wahlen, welche erstmals im April 2002 stattfanden, von drei Stadtteil-RepräsentantInnen der Bevölkerung in den Aufsichtsrat von SEMAPA (Terhorst 2003).

Das Teilhabemodell, das die Coordinadora zunächst vorgeschlagen hatte, wurde im Aushandlungsprozess soweit verwässert, dass die gewählten RepräsentantInnen keine Entscheidungsmehrheit im Aufsichtsrat haben. Dies geschah durch Einfluss der Gewerkschaft, die sich nicht aktiv am Wasserkrieg beteiligt

hatte und den darauf folgenden Veränderungen skeptisch gegenüber stand. Außerdem haben sich die Wahlbeteiligung der Bevölkerung und die generelle Teilnahme an diesem Modell als mangelhaft erwiesen. Dies führte zur Weiterführung vorheriger und zur Verfestigung neuer Korruptions- und Machtstrukturen innerhalb des Wasserwerks und zu einem wieder erstarkenden negativen Einfluss der Politik, insbesondere der städtischen Regierung.

Auch wenn die Entwicklung SEMAPAs durch die Altlasten der vorherigen Misswirtschaft stark belastet ist und das neue Beteiligungsmodell nicht sehr gut konzipiert und umgesetzt wurde, ist SEMAPA heute dennoch wieder kreditwürdig, hat die Wasserversorgung Schritt für Schritt verbessert und vollzieht eine durch die interamerikanische Entwicklungsbank (IADB) finanzierte Expansion der Netze in die armen, bisher nicht erreichten Teile der Stadt. Zudem soll durch einen Zusammenschluss des zentralen Wasserwerks und der informellen Wassersysteme im Süden der Stadt – meist durch die Bevölkerung selbst aufgebaute kleine Gravitationssysteme mit einzelnen Bohrlöchern – ein neues öffentlich-kollektives Modell entstehen. Dieser Prozess des Zusammenschlusses zwischen Wasserwerk und politisch inzwischen stark organisierten kooperativen Wassersystemen ist eine der wichtigsten Errungenschaften nach dem Wasserkrieg. Bisher gibt es jedoch keine Lösung, wie der staatlich-öffentliche Betrieb im Zusammenschluss mit den informellen-öffentlichen WasserKomitees eine sinnvolle industrielle Umstrukturierung gewährleisten kann.

Cochabamba lässt sich also trotz anfänglicher Konsolidierung nicht als reinen Erfolg für die sozialen Bewegungen darstellen – und das nicht nur, weil die Ausweitung der Netze sich um Jahre verzögert hat. Zudem ist die Ressourcenfrage, eines der Hauptprobleme in Cochabamba, noch nicht abschließend geklärt. Carlos Crespo zufolge ist SEMAPA mit einer fortwährenden Krise konfrontiert (Crespo 2006). Korruption zwischen Gewerkschaft und Management, fehlende Kontrolle der gewählten RepräsentantInnen im Aufsichtsrat und die geringe Beteiligung bei den Wahlen der RepräsentantInnen sind nur einige Eckpunkte. Die Konsequenz ist, dass SEMAPAs Management weiterhin ungenügend ist, dass die Infrastruktur nicht zeitnah und maßgeblich erweitert wurde und somit weiterhin große Teile der Bevölkerung keinen Netzzugang haben.

Die stichpunktartige Analyse der Aneignung SEMAPAs durch die Coordinadora zeigt auf, dass die Umstrukturierung des Wasserwerks den radikalen Bruch mit dem Bestehenden nicht geschafft hat und nur ungenügende neue Strukturen aufbauen konnte. Auch aufgrund der schlechten Rahmenbedingungen konnten die Grundbedürfnisse der Bevölkerung bis heute von SEMAPA nicht gedeckt werden. Wichtige Faktoren, die das Potential der Umstrukturierung einschränkten, waren vor allem der Unwille der Politik, besonders der Lokalpolitik, die erzwungene Einbindung des Wasserwerks in die nationale Struktur- und Regulationspolitik und die fehlenden finanziellen Ressourcen. Die Analyse darf dort jedoch nicht aufhören. Denn so groß die Reformbarrieren innerhalb und außerhalb von SEMAPA auch gewesen sein mö-

gen, so lässt sich doch nicht übergehen, dass der Coordinadora die strategischen Kompetenzen, Ressourcen, Kapazitäten und organisatorisch-politischen Voraussetzungen fehlten, um langfristig, konstruktiv und selbstkritisch die Umstrukturierung anzuführen. All diese Faktoren machten es schwierig bis unmöglich, eine tiefgreifende und schlagkräftige Transformation im Wasserwerk durchzuführen.

Als Fazit lässt sich sagen, dass SEMAPA re-kommunalisiert wurde, dass dadurch aber die grundlegenden Probleme noch nicht bewältigt sind und kein gut funktionierendes Modell aufgebaut wurde. Es ist aber wichtig, sich vor Augen zu führen, dass diese frühe Erfahrung einer demokratisch-öffentlichen Umgestaltung durch eine soziale Bewegung in Lateinamerika zum einen einen sehr hohen Erwartungsdruck ausgesetzt war und zum anderen nicht auf die Ressourcen und Kompetenzen in den vernetzten Bewegungen zurückgreifen konnte, die es heute, sieben Jahre nach dem Wasserkrieg und aufgrund der schon angesprochenen Erstarbung der globalen und regionalen Bewegungen gibt.

In Cochabamba zeigt sich eine innovative öffentliche Teilhabe am Wassermanagement, auch wenn die direkt gewählten VertreterInnen der Bevölkerung im Aufsichtsrat nur ein unzureichendes und in weiten Teilen nicht funktionierendes Mittel sind. Cochabamba steht für eine durch die soziale Bewegung erarbeitete Umstrukturierung des Wasserwerks, was sich auch in der nationalen Politik niederschlägt, so zum Beispiel in der Schaffung des Wasserministeriums im Jahr 2006 unter der Morales Regierung. Cochabamba läutete den Trend ein, der in ganz Bolivien heute die Wasserpolitik an die Bedürfnisse der und Verständigung mit den BürgerInnen anzupassen vermag. Die erfolgreiche Umsetzung dieser öffentlich-demokratischen Erfahrung in Cochabamba und Bolivien wird weiterer Konflikte und besonders verstärkte Organisation, Kapazitäten und Partizipation der sozialen Bewegungen und der Mobilisierung der Bevölkerung bedürfen. Ein wichtiger Knackpunkt der Erfahrung in Cochabamba ist, dass die Gewerkschaft und die ArbeiterInnenschaft viel mehr eingebunden und mobilisiert sowie als Trägerinnen von Innovation angesehen werden müssen. Auch zeigt die Erfahrung in Cochabamba, dass die internationalen Netzwerke mehr und vor allem konstruktivere Solidarität und Unterstützung erbringen müssen.

Neben Cochabamba ist das erfolgreiche Plebiszit in Uruguay eine weitere einschneidende Erfahrung der Wasserbewegungen in Lateinamerika und wird im nächsten Abschnitt ebenso auf seine Umsetzung und Auswirkung hin beschrieben.

Die Umsetzung des Plebiszits in Uruguay

Im Jahr 2004 führte die Bewegungskoordination CNDAV (Comisión Nacional de Defensa de Agua y de la Vida) ein erfolgreiches nationales Plebiszit durch und verankerte damit das Verbot von Wasserprivatisierung und das Menschenrecht auf Wasser in der Verfassung Uruguays. Diese grundlegende Richtungsänderung der

staatlichen Wasserpolitik wirkt sich seitdem auf staatliche Institutionen und das Management des nationalen Wasserwerks OSE (Obras Sanitarias del Estado) aus. Neue Grundpfeiler sind die Teilnahme der BürgerInnen an allen Instanzen von Planung, Management und Kontrolle des Wasserzyklus. Der ordnungspolitische Rahmen soll die Logik des Sozialen über wirtschaftliche und ökonomische Aspekte stellen und die Ver- und Entsorgung darf nur in direkter Weise von staatlichen Organen bereitgestellt werden. Auf diesen Grundlagen entstand eine neue zentralisierte nationale Wasserdirektion (DINASA) mit einer Kommission für BürgerInnenbeteiligung (COASA). Zudem wird das staatliche Wasserwerk OSE zwar langsam aber dem Sinn der Verfassungsänderung entsprechend umgestaltet. Jedoch vollziehen sich die möglich und sogar notwendig gewordenen Wiederverstaatlichungen privatisierter Wassersysteme nur in unzureichendem Maße. Die Umsetzung durch die Regierung war ausgesprochen zögerlich und so den Regeln des (internationalen) Marktes angepasst, dass sie aus Sicht vieler Kritiker der neuen Verfassung nicht gerecht wird.

Um diese nicht widerspruchsfreien Prozesse kritisch einzuschätzen, ist es wichtig, die geringe Beteiligung der organisierten Öffentlichkeit an den Umstrukturierungen hervorzuheben. Die Logik des Staates und der Parteipolitik haben, trotz Einfluss von CNDAV, beim Aufbau der DINASA und den Reformen innerhalb OSE's dominiert. Dies hatte zur Folge, dass CNDAV kaum direkte, ausschlaggebende Auswirkung auf konkrete Entscheidungen hatte. So entspricht die COASA zum Beispiel in Bezug auf Teilhabemöglichkeiten weder den Erwartungen noch dem Grundgedanken der Verfassungsänderung. Zudem gab es große politische Reibungsverluste bei den oben problematisierten Wiederverstaatlichungen der privatisierten Versorgungssysteme.

Zwar besteht die Handlungslogik hin zu einer Entkommerzialisierung, aber die Form der Umsetzung ist kritisch zu hinterfragen und kann heute von den Bewegungen wohl nicht mehr bedeutend abgeändert werden. Es zeigt sich, dass es an neuen Formen der gesellschaftlichen Interessensaushandlung und basisdemokratischen Einbindung in staatliche Politikprozesse fehlt, was besonders bei dem hier aus Platzgründen nur am Rande zu bemerkenden Thema der Wasserressourcenverwaltung deutlich wird. Zudem wurde die Wasserpolitik in Uruguay seit 2005 stark von Konflikten um den Ausbau von Papierfabriken an der Grenze zu Argentinien überschattet. Als weiteres Fazit lässt sich sagen, dass die oben beschriebene Umsetzung des grundrechtlichen Rahmens mit Gesetzen, neuen Institutionen und Managementstrukturen nicht den Erwartungen der Bewegung (CNDAV) entsprochen hat. Die ungenügende Umsetzung lässt sich damit begründen, dass die Bewegungsorganisation CNDAV nach dem erfolgreichen Referendum nicht in der Lage war, neue Aufgaben der Steuerung und Umsetzung der Reformen in Normen, Institutionen und Wasserwerk effektiv zu übernehmen.

Vergleichende Einschätzung beider Beispiele

Die ernüchternde Umsetzung der Inhalte der Verfassungsänderung in Uruguay und die schwierige und unzureichende Umstrukturierung SEMAPAs zeigen, dass Teilhabe und Entscheidungsgewalt von sozialen Bewegungen in der Wasserpolitik zumindest teilweise wirkungsmächtig umsetzbar sind. Diese Dimension der Handlungsmacht ist die Voraussetzung für jedwede Aneignung, denn soziale Bewegungen müssen sich als eigenständig handelnde Akteure konstruktiv und eben nicht nur dem Anschein nach in politische Gestaltung und Entscheidung einbringen.

Die Bewegungsorganisationen konnten sich in beiden Fällen aber nicht dauerhaft als durchsetzungsfähige, gestaltende Akteure gegen Staatsapparat, Parteipolitik und Barrieren innerhalb des Wassersektors etablieren, denn es fehlte den Bewegungsorganisationen an strategischen, organisatorischen und professionellen Mitteln, um eine kreative und langfristige Einbindung in staatliche Sphären wirklich auszufüllen. Somit wurden in beiden Fällen die Ziele der Aneignung, nämlich Verbesserung und Ausbau der Systeme und ihre Demokratisierung, nur teilweise erreicht. Nichtsdestotrotz haben in beiden Fällen die Kämpfe zu wichtigen und grundlegenden Veränderungen geführt.

Im Verlauf der Aneignungsprozesse gingen radikale Inhalte und Möglichkeiten verloren und die Umsetzung wurde den herrschenden Verhältnissen und den bestehenden Logiken des Staates angepasst. So wurde SEMAPA nicht so grundlegend umstrukturiert, wie es die Coordinadora anfangs befürwortete und in Uruguay ist Partizipation nicht so maßgeblich in die Wasserpolitik eingebaut worden, wie es die Verfassung vorsieht. Die Gründe für diese Ent-Radikalisierung liegen zum einen in den Reformbarrieren innerhalb der staatlichen Strukturen und zum anderen im Unvermögen der Bewegungsorganisationen langfristig, widerständig und doch konstruktiv Wasserpolitik trotz dieser staatlichen Barrieren zu gestalten. Es lässt sich feststellen, dass Aneignungspraxen in ihren Auswirkungen begrenzt sind, da die Handlungsmacht der Bewegungen im Umsetzungsprozess von Alternativen nicht aufrechterhalten wurde.

Wie sich die beiden Fallbeispiele anhand des Konzepts der gesellschaftlichen Aneignung näher verorten lassen, soll nun im nächsten Abschnitt erarbeitet werden.

Gesellschaftliche Aneignung

Gesellschaftliche Aneignung wird verstanden als Strukturalternative, die in »Bewegungszusammenhängen durch gemeinsame Mobilisierungen (...) diskursiv festzulegen« (Pelizzari 2005, 2) ist, und »deren Ziel es ist, Bürgerinnen und Bürgern den gleichen Zugang zur Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse zu ermöglichen – und darüber hinaus einen Horizont zu skizzieren, der als emanzipatorischer Gegenentwurf zur neoliberalen Enteignungsökonomie und zum soziallibe-

ralen Begleitprogramm dienen kann« (Pelizzari 2005, 4). Pelizzari wirft zehn programmatische Punkte auf, mit denen Aneignung bestimmt werden kann und mit denen Wasserkämpfe sinnvoll dahingehend analysiert werden können, ob sie eine radikale Transformation hin zu einer Aneignung des öffentlichen Gutes Wasser darstellen, oder im Ansatz oder Verlauf der Kämpfe eher im Bestehenden verharren und damit keine Basis für emanzipatorische Demokratisierung darstellen. Wird die Annahme zu Grunde gelegt, dass die Probleme und Herausforderungen der Wasserver- und entsorgung nur durch radikale Veränderungen der bestehenden Diskurse und Strukturen gelöst werden können, so entscheidet sich also anhand der Aneignungsperspektive, inwieweit Wasserkämpfe dazu Potenzial bieten.

Erstens müssen Strukturalternativen auf den gesellschaftlichen Bedürfnissen fußen. Das bedeutet für Pelizzari, dass der Effizienz- und Rentabilitätsbegriff sich nicht am Tauschwert, sondern am Gebrauchswert der Dienstleistungen orientiert. In Cochabamba ist dieser Ansatz in den Diskursen der Bewegung verankert, konnte jedoch nicht zur Genüge durch neue Steuerungsmechanismen, wie Tarifstruktur und Ausdehnung der Versorgungsnetze umgesetzt werden. In Uruguay ist solch ein Grundsatz in der Verfassung dadurch verankert, dass die Logik des Sozialen den ordnungspolitischen Rahmen bestimmen soll. Die Umsetzung dieser Maxime bedarf aber einer andauernden politischen Auseinandersetzung. Diese wird eingeschränkt durch die kapitalistischen Rahmenbedingungen und die oben dargestellte Schwäche der Bewegungen, sich langfristig als durchsetzungsfähiger Akteur gegen vorherrschende Politikstrukturen zu etablieren. Es ist somit schwierig die Bewegungsforderungen nach radikalen, also dem Markt fernen und nicht konformen Normen und Strukturen zur Bedürfnisbefriedigung durchzusetzen.

Zweitens sollen Bedürfnisse in einforderbare soziale Rechte verwandelt werden. Dies geschah in Uruguay zunächst durch die Verfassungsänderung, die Wasser als Menschenrecht verbriefte. Doch steht die gesetzliche Normierung noch aus, so dass die Einforderbarkeit noch nicht geschaffen wurde. Cochabamba zeigt zudem, dass einforderbare Rechte nur so viel Wert sind, wie die Effektivität der Dienstleistungsunternehmen, die sie sichern sollen, beziehungsweise die Durchsetzungskraft der Bewegungen. Und diese sind in Cochabamba wie beschrieben mangelhaft.

Drittens erörtert Pelizzari Aneignung anhand der Forderung nach der Kostenlosigkeit und ihre Umsetzung durch Finanzierung durch sozialisierte Steuermechanismen. Dies ist auch Teil der Debatten der Wasserkämpfe, wobei Tarife zur Finanzierung meist nicht grundlegend verneint werden, sondern durch gestaffelte Tarife und die Forderung der Kostenlosigkeit der täglich notwendigen Wassermenge² verbessert werden sollen. Eine Forderung nach genereller Kostenlosigkeit wäre in entwicklungspolitischen Sektor spezifischen Debatten kaum zu vermitteln. Probleme von Zugang und Finanzierung müssen aber anhand dieser Maxime diskutiert und kontextspezifisch Lösungen gefunden werden.

2 Diese wird mit 40 oder 60 Litern pro Kopf und Tag diskutiert.

Der vierte Aspekt umfasst die Ausweitung und Weiterentwicklung öffentlicher Daseinsvorsorge. Diese sind neben der Verhinderung von Privatisierung die primären Ziele der Wasserbewegungen und die Triebfeder der beschriebenen Ausweitung der Diskussionen in den Sozialforen. Anhand von Cochabamba lässt sich zeigen, in wie weit dies in lokalen Kämpfen von externen Faktoren, wie Finanzierung, und der Durchsetzungskraft der Bewegung abhängig ist. Uruguay, wie auch Cochabamba, zeigen zudem, dass diese Weiterentwicklung städtischer Systeme von der Vermittlung von Ressourcenkonflikten und Gestaltung des gesamten Wasserzyklus abhängig ist.

Als Basis der Wasserkämpfe können die Punkte fünf und sechs gelten: die Vision eines öffentlichen, demokratischen Staates und der Ansatz eines gesellschaftlichen Prozesses von unten. Diese beiden Aspekte von Aneignung sind im Verlauf des Beitrages beschrieben und in den Beispielen aufgezeigt worden. Es geht bei ihnen um die Organisationsform des politischen Wandlungsprozesses und der Bedürfnisbefriedigung. Es sind Kerndebatten der Wasserkämpfe, denn die Suche nach möglichen Formen ist in den Bewegungen als andauernder Erfahrungs- und Austauschprozess angelegt. Die Suche nach Handlungsstrategien, Modellen und Möglichkeiten ist und bleibt das Hauptproblem und -herausforderung. So ist zum Beispiel unklar, was »von unten« in einem Kontext bedeutet, in dem es um staatlich-öffentliche Dienstleistungsunternehmen geht, also einem stark hierarchisierten und staatlich-normierten Feld. Es zeigt sich in beiden beschriebenen Fällen, dass Parteipolitik und staatliche Bezüge recht schnell Reformprozesse dominieren und sie dem basisdemokratischen Zugang entziehen und dies obwohl die Prozesse durch Bewegungen »von unten« angestoßen und verdichtet wurden. Den Forderungen und der Selbstwahrnehmung der Bewegungen steht also die beobachtbare staatliche Übernahme der Transformationsprozesse gegenüber. In diesem Konflikt wird sich entscheiden, ob sich eine Demokratisierung des Staates, hier des staatlichen Wassersektors, umsetzen lässt oder nicht.

Grundlegend ist auch die Eigentumsfrage, der siebte programmatische Punkt. Für Pelizzari ist dies ein zentraler Aspekt der Aneignung: die Entscheidung darüber, was, wo, wie und von wem produziert wird. Im Zusammenhang mit Wasser muss hinzugefügt werden, für welchen Zweck und für wen produziert, und wie die Verteilung gesellschaftlich umgesetzt wird. Eigentum bezieht sich also auf Produktion, Verteilung, Zugang und Verfügungsgewalt. Des Weiteren argumentiert Pelizzari, dass die industrielle Umstrukturierung auf der Basis einer Aushandlung von Kombinationsmöglichkeiten der Planungsprozesse geschehen muss. Dieser achte Punkt wird anschaulich am Aufbau des öffentlich-kollektiven Modells in Cochabamba.

Für Pelizzari stellt sich zwangsläufig die Frage nach Macht und Gegenmacht. Dieser neunte Punkt beinhaltet die »Ausweitung demokratischer Kontrolle auch über den Produktionsprozess« (Pelizzari 2005, 6), was neuer Rechte und neuer Institutionen bedarf. Es wurde festgestellt, dass in Cochabamba der langfristige Aufbau von Gegenmacht nach der Abflachung der Mobilisierung des Wasserkriegs nicht ausreichte, um den Betrieb radikal und erfolgreich umzustrukturieren.

In Uruguay fehlt es ebenfalls an Aufbau von Gegenmacht, denn die Umsetzung der Inhalte der Verfassungsänderung konnte nicht von CNDAV effektiv eingefordert und in allen Aspekten umgesetzt werden. Das Ergebnis waren verwässerte Partizipation in der COASA und unzureichende Wiederverstaatlichungen. In beiden Fällen haben die kollektiven Akteure Handlungsmacht nur schwer über den Moment der höchsten Mobilisierung hinaus erhalten, gestalten und institutionalisieren oder etablieren können. Denn dazu fehlt es an langfristiger, hartnäckiger sozialer Mobilisierung, welche den zehnten und letzten Punkt darstellt und anhand der Beispiele in Südamerika als die zentrale Problematik gezeichnet werden kann. Denn Aneignung von Wasser bedarf einer konstruktiven und kreativen Bewegungspolitik, als Basis des langfristigen Aufbaus von alternativen Politikformen, die in öffentlich-staatliche Strukturen eingreifen können, ohne von diesen vereinnahmt oder verfälscht zu werden. Solche durchsetzungsfähigen und zeitgleich nicht kooptierten Mobilisierungs- und Politikformen sind in Kämpfen um den städtischen Wassersektor in Lateinamerika im Aufbau.

Zusammenfassender Ausblick

Dieser Beitrag konstatiert die Notwendigkeit lokaler Gegenmacht zur gesellschaftlichen Erarbeitung von umsetzbaren Gestaltungsformen radikaler Transformation von Wassermanagement und Institutionen des Wassersektors. Denn der Diskurs der Demokratisierung der Wasserver- und entsorgung in den globalen Netzwerken der Wasserbewegungen baut auf lokalen Umsetzungspotenzialen auf, die jedoch große Herausforderungen für lokale Bewegungen darstellen. Anhand der sozialen Kämpfe und vorangeschrittenen Umstrukturierungsprozesse in Uruguay und Cochabamba, Bolivien, wurde gezeigt, dass sich Bewegungen durch Mobilisierung und Artikulation als neue basisdemokratische Akteure in die Gestaltung des Wassersektors einbringen können. Durch politische und gesellschaftliche Auseinandersetzungen können Machtverhältnisse im umkämpften Feld der Wasserver- und entsorgung so verändert werden, dass sich Entwicklungspfade verschieben und Wasser als Allmende und Menschenrecht der Kommerzialisierung entzogen wird.

Jedoch zeigte sich auch, dass die langfristige Etablierung wirkungsmächtiger Akteure und die darauf aufbauende Umsetzung von Bewegungsforderungen oftmals nicht durchgesetzt werden können – und zwar aufgrund von Faktoren wie negativen internationalen und nationalen Rahmenbedingungen, kurzfristigen Mobilisierungen, die nicht in langfristige Organisation und Umsetzungsprozesse münden und fehlenden Kapazitäten in den Bewegungsorganisationen zur Erarbeitung von öffentlich-demokratischen Gegenmodellen. Dies hat eine Bewegungspolitik zur Folge, der Einbindungsmöglichkeiten in die Staatspolitik fehlen und Barrieren innerhalb des Wassersektors nicht überbrücken kann. Dadurch werden radikale Politikansätze und Möglichkeiten einer radikalen Transformation abge-

schwächt und die Potenziale, die sich aus Aneignungskämpfen ergeben, gedämpft.

Die Verortung der beiden Fälle durch das Konzept der gesellschaftlichen Aneignung hat gesellschaftliche Aneignung deutlich als Horizont eines emanzipatorischen Gegenentwurfs zur neoliberalen Enteignungsökonomie bestimmt. Die Analyse anhand der programmatischen Punkte Pelizzaris zeigte, dass Aneignung von öffentlichen Wassersystemen eine heuristische Handlungsperspektive darstellt, die in Teilen Umsetzung findet, aber auch in wichtigen Teilen (noch) nicht umgesetzt werden kann. Daraus ergibt sich die Aufgabe, die Kämpfe und deren möglichen Potenziale in Zukunft weiterer zu problematisieren, kritisch zu unterstützen und zu nutzen.

Sollen sich die Aneignung des umkämpften öffentlichen Gutes Wasser in lokalen Kämpfen und deren globale Vernetzung zu einem gegen-hegemonialen Ansatz herausbilden, so bedarf es einer weiterführenden Entwicklung von durchschlagenden, anhaltenden und in konstruktiven radikalen Politikformen mündenden Mobilisierung und Organisation. Denn lokale Handlungsmacht und konstruktive transnationale Vernetzung sind Voraussetzung für die Erarbeitung und Umsetzung von demokratisch-öffentlichen Systemen. Ohne diese Elemente ist die Erarbeitung und Vergesellschaftung von Alternativen zur Privatisierung und anschlussfähigen Gegenmodellen zu nicht funktionierenden Staatsapparaten nicht denkbar.

Literatur

- Balanyá, Belen/Brennan, Brid/Hoedeman, Olivier/Kishimoto, Satoko/Terhorst, Philipp (Hrsg.) (2005): Reclaiming Public Water, Achievements, struggles and visions from around the world, Corporate Europe Observatory and Transnational Institute, Amsterdam.
- Crespo Flores, Carlos (2006): La crisis sin fin de Semapa, CESU-UMSS, Cochabamba, zuletzt nachgeschlagen am 20. 06. 2007, http://www.cesu.umss.edu.bo/Mov_Soc/pdf/agua_julio_2006.pdf.
- Hall, David, Lobina, Emanuele, de la Motte, Robin (2005): Public resistance to privatisation in water and energy, *Development in Practice*, Vol. 15, Nr. 3 and 4
- Hall, David. (2001): *Water In Public Hands*, PSIRU, University of Greenwich
- Hall, David. (2003): *Public Services Work! Information, insights and ideas for our future*, Public Services International.
- Jubilee South/Freedom from Debt Coalition (2004): *Peoples' Resistance and Alternatives To The Privatization of Water and Power Services*. Quezon City, Philippines.
- Pelizzari, Alessandro (2005): *Perspektiven gesellschaftlicher Aneignung*. Referat an der Jahrestagung des Netzwerks Privatisierung/Öffentliche Güter, 16. 12. 2005, Berlin.
- Petrella, Ricardo. (2001): *The water manifesto. Arguments for a world water contract*, Global Issues Series, No. 5, Zed Books.
- Poulantzas, Nicos (2002): *Staatstheorie – Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus*. Mit einer Einleitung von Alex Demirovic, Joachim Hirsch und Bob Jessop, VSA, Hamburg.
- Rosenberger, Horst/Germinal, Ramón/Ordiguer, Andreu/ Gavaldá, Marc (2003): *Agua, mercancía o bien común?*, Alikornio Ediciones, Barcelona.
- Schauer, Helmut (1997): *Protest und Verwirrung*, in Bourdieu. In: Pierre; Debons, Claude; Hensche, Detlef; Lutz, Burkhard (Hrsg.) (1997): *Perspektiven des Protest, Initiativen für einen europäischen Wohlfahrtsstaat*, VSA Verlag, Hamburg.
- Schouten, Marco/Schwartz, Klaas (2006) *Water as a political good: implications for investments*, *International Environmental Agreements*, Vol 6, 407-421.
- Squires, Gregory (1991) *Partnership and the Pursuit of the Private City*. In Campbell, S., Fairstein, S. (eds.) (1996) *Readings in Urban Theory*. Cambridge, MA, 266-290.
- Swyngedouw, Erik. (2004) *Privatising H.O - Turning Local Waters into Global Money*, *Journal für Entwicklungspolitik*, Vol. 19, Nr. 4, 10-33.
- Terhorst, Philipp (2003): *Public-Popular Organisations, The Case of Cochabamba, Bolivia*, MSc thesis WEDC, Loughborough University.

Die AutorInnen

Ross Beveridge ist Doktorand an der Universität Newcastle und Gastwissenschaftler am Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) in Erkner.

Christina Deckwirth ist Promovendin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg und Mitglied der Forschungsgruppe Europäische Integration (FEI).

Frank Hüesker ist Diplom-Politologe und promoviert am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin.

Bettina Köhler promoviert am Fachgebiet Globalisierung und Politik der Universität Kassel und ist Redaktionsmitglied des Journals für Entwicklungspolitik, Wien.

Matthias Naumann ist Diplom-Geograph und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) in Erkner.

Birke Otto ist Diplom-Kulturwissenschaftlerin und promoviert an der University of Essex in England.

Tanja Pflug promoviert am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin und arbeitet als freie Seminarmitarbeiterin unter anderem für die Gewerkschaft ver.di.

Erik Swyngedouw ist Professor für Geographie an der Manchester Universität in dem Fachbereich »Umwelt und Entwicklung«.

Philipp Terhorst promoviert am Water Engineering and Development Centre (WEDC) der Loughborough University und beschäftigt sich als politischer Bewegungsforscher mit sozialen Kämpfen gegen Wasserprivatisierung und mit globalen Netzwerken der Zivilgesellschaft.

Kim Weidenberg promoviert an der Universität Kassel im Kolloquium Globalisierung und Politik zu Wasserdiskursen und der Wasserpolitik der Weltbank in Südamerika. Darüber hinaus ist sie Referentin in Menschenrechtsfragen bei FIAN Deutschland e.V.