



## **Eine Dekade private Wasserversorgung in Entwicklungsländern: Allheilmittel, kapitalistischer Sündenfall oder viel Lärm um nichts?**

---

**Wolfgang Kroh,  
Mitglied des Vorstands der KfW Bankengruppe**

### **I Einleitung**

Wasser ist Leben. So einfach und knapp klingt die Formel, die seit Jahrzehnten eine der größten Herausforderungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit beschreibt. Eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung in Entwicklungs- und Schwellenländern mit sauberem Trinkwasser rangiert seit jeher ganz oben auf der Prioritätenliste von Regierungen, der internationalen Gebergemeinschaft und der betroffenen Bevölkerung. Und dennoch: In vielen Entwicklungsländern ist eine mangelhafte, weil unprofessionell betriebene, kaum kontrollierte und vollkommen unzureichende Versorgung der Bevölkerung immer noch Alltag.

So hoch der Stellenwert, so groß auch die Probleme, die für eine ausreichende Trinkwasserversorgung bewältigt werden müssen. Sie reichen von mangelnder Verfügbarkeit des kostbaren Gutes über marode Infrastruktur bis zu ineffizienten Betreibern.

Aufgrund der negativen Erfahrungen mit staatlichen Versorgungsstrukturen werden

seit den 90er Jahren auch private Unternehmen in die Lösung dieser Probleme einbezogen. Allerdings wurden in der Anfangsphase teils unrealistische Erwartungen an die Übernahme der Wasserver- und Abwasserentsorgung in Entwicklungsländern durch internationale Versorgungskonzerne gekoppelt. Investitionslücken, auch in Hoch-Risiko-Ländern, sollten mit Hilfe der Privaten geschlossen und Qualitätsansprüche technischer und betriebswirtschaftlicher Art in kurzer Zeit auf „Industrieländer-Niveau“ erreicht werden. Während diese Erwartungen in anderen Sektoren (z.B. im Bereich der Telekommunikation) tatsächlich weitgehend erfüllt werden konnten, folgte für den Wassersektor eine rasche Ernüchterung.

***Die anfängliche Euphorie hinsichtlich der Einbindung internationaler Konzerne in die Wasserversorgung in Entwicklungsländern ist inzwischen einer realistischeren Einschätzung gewichen.***

Die Ergebnisse der verschiedenen Modelle öffentlich-privater Partnerschaften (PPP) in diesem Sektor sind gemischt. Einige viel beachtete Fehlschläge (Konzessionen in Argentinien und den Philippinen) und die Koinzidenz mit der internationalen Globalisierungs- und Liberalisierungsdebatte haben dazu geführt, dass die anfängliche Euphorie in den vergangenen Jahren in teils pauschale Ablehnung umgeschlagen ist. Leider drohen dabei die eigentlichen Ziele und Herausforderungen aus dem Blick zu geraten.

## **II Wasserversorgung in Entwicklungsländern vor enormen Herausforderungen**

Insbesondere seit dem Millennium-Gipfel im Jahr 2000 in New York wurden verschiedene Schätzungen hinsichtlich des zusätzlichen Mittelbedarfs für Investitionen in die Wasserinfrastruktur in Entwicklungs- und Schwellenländern veröffentlicht, die jedoch je nach angesetzttem Versorgungsstandard, Einbezug der Abwasserentsorgung und genutzten Datenquellen deutlich variieren. Unstrittig ist, dass für eine Halbierung der Anzahl unversorgter Menschen bis zum Jahr 2015 entsprechend der Weltentwicklungsziele jährlich mehr als das Doppelte an Investitionsmitteln zur Verfügung stehen müsste, als dies bisher der Fall ist (aktuell rund 20 – 30 Mrd. USD pro Jahr). Darin sind Mittel für Ersatzinvestitionen sowie Wartungs- und Instandhaltungskosten noch nicht enthalten. Die Lage im Abwassersektor (Abwasserentsorgung und -klärung) ist besonders prekär.

Eine Beschränkung der Debatte auf fehlende Investitionsmittel wäre jedoch irreführend – ließe sie doch andere, ebenso zentrale Defizite außer acht. Insbesondere in Afrika ist die Kapazität für eine Umsetzung zusätzlicher Investitionen

In diesem Artikel werden die Erfahrungen der deutschen Finanziellen Zusammenarbeit mit Privatsektorbeteiligung in der Wasserversorgung in Entwicklungsländern aus Perspektive der KfW Entwicklungsbank dargestellt. Dabei soll der zentrale Anspruch der Verbesserung der Versorgungslage der Bevölkerung im Mittelpunkt stehen und die öffentlichen bzw. privaten Betreibermodelle möglichst undogmatisch als das begriffen werden, was sie sind – ein Mittel zum Zweck.

beschränkt, so dass ein plötzlicher „Geldsegen“ viele bestehende Strukturen völlig überfordern würde. Die Praxis zeigt, dass es selbst mit konzessionären Mitteln oder Zuschüssen bisweilen schwierig ist, gute Projekte (mit robusten und effizienten Trägerstrukturen) zu identifizieren. In den vergangenen Jahren hat sich die Tendenz, Wasserversorger aus den Staats- und Stadtverwaltungen herauszulösen und sie mit einem gewissen Grad an Autonomie hinsichtlich Investitionsplanung und operativem Management auszustatten, positiv auf deren Leistung ausgewirkt – unabhängig davon, ob private Unternehmen eingeschaltet wurden oder die Versorgungsunternehmen weiterhin eine öffentliche Rechtsform hatten. Trotzdem bestehen wesentliche Defizite bei den Versorgungsunternehmen fort: Mangelnde Kostendeckung, wenig Flexibilität hinsichtlich der Einführung von Anreizsystemen, eine nahezu vollständige Abwesenheit von Wettbewerb und effektiven Kontrollstrukturen sowie eine völlig unzureichende Kenntnis der vorhandenen Infrastruktur und der zentralen Betriebs- und Finanzkennzahlen.

In vielen Ländern befinden sich die Leistungsindikatoren (falls sie überhaupt regelmäßig gemessen werden) auf einem erschreckend niedrigem Niveau. So ist es keine Seltenheit, dass in größeren Städten durch physische Leitungsverluste und illegalen Wasserkonsum mehr als 50% der produzierten Wassermenge verloren geht, dass über 20 % der in Rechnung gestellten Wassermengen nicht gezahlt werden und Kunden monatelang auf einen Wasseranschluss bzw. tagelang auf die Reparatur eines angezeigten Lecks warten.

**Decken die Tarifeinnahmen die Kosten nicht, so ist dies – unabhängig von der Rechtsform des Betreibers – ein wesentliches Risiko für eine nachhaltige Versorgungssicherheit.**

Die „Tarifproblematik“ ist eines der zentralen Hemmnisse für eine nachhaltige Verbesserung der Wasserver- und Abwasserentsorgung in Entwicklungsländern und eine wesentliche Ursache für fehlende Investitionsmittel. Anders als beispielsweise im Telekom- und Elektrizitätssektor, decken die Tarifeinnahmen im Wassersektor häufig nicht einmal die Betriebs-, geschweige denn die Investitionskosten.

Wasser hat – weil so unmittelbar lebensnotwendig – den Charakter eines sozialen Gutes und die Bereitstellung von Wasser damit eine große politische Dimension. Regierungen gewinnen Wahlen mit dem Versprechen, die Wassertarife zu senken, oder stürzen über Tarifierhebungen, die die Bevölkerung auf die Barrikaden treibt. Gruppen der Zivilgesellschaft mahnen erschwingliche Wasserpreise an – auch für die ärmsten Bevölkerungsschichten. Die Folge jahrzehntelanger Preispolitik, die nicht auf Vollkostendeckung zielt, ist jedoch ein permanenter Zustand leerer

Kassen. Dringend benötigte Erweiterungsinvestitionen, Reparatur- und Instandhaltungsarbeiten können nicht ausgeführt werden - häufig ist nicht einmal der laufende Betrieb gesichert. Leidtragende sind die Ärmsten der Armen, deren Siedlungsgebiete in der Regel als letztes oder gar nicht an das Versorgungsnetz angeschlossen werden, und die sich daher über wesentlich teurere mobile Wasserverkäufer mit Trinkwasser versorgen müssen. Subventionen aus dem knappen Staatsbudget sind keine verlässliche Einnahmequelle und aufgrund der hohen Konkurrenz mit anderen sozialen Sektoren wie Bildung und Gesundheit nie ausreichend. Was bleibt, ist eine nahezu vollständige Abhängigkeit des Sektors von Gebermitteln. Auch diese schwierige Situation – ebenso wie potenzielle Lösungen (differenzierte Tarifstrukturen, zielgerichtete Quersubventionen für Arme bei sukzessiver Anhebung der Durchschnittstarife) – ist zunächst einmal unabhängig von der Rechtsform des Wasserversorgungsunternehmens.

**Wasserversorgung in Entwicklungsländern vor enormen Herausforderungen:**

- Investitionslücke
- Ineffiziente Betreiberstrukturen
- Unzureichender Kostendeckungsgrad
- Politische Einflussnahme
- Überforderte Kommunen
- Konfliktpotenzial hinsichtlich der Nutzung der knappen Ressource Wasser
- Stadt-Land-Gefälle
- Wachsende Slums und informelle Siedlungsgebiete

Es existieren noch viele andere Herausforderungen für eine verbesserte Wasserversorgung in Entwicklungsländern, so z.B. die mit Dezentralisierungsprozessen einhergehende Verlagerung der Verantwortung für die Wasserversorgung auf die kommunale Ebene. Letztere hat häufig noch weniger Kapazitäten, Erfahrung und Finanzmittel für die

Bewältigung der oben geschilderten Herausforderungen als die zentralstaatlichen Strukturen. Auch das starke Qualitäts- und Finanzierungsgefälle zwischen städtischer und ländlicher Wasserversorgung, eine Schere, die sich immer weiter zum Nachteil der armen Bevölkerungsschichten auf dem Land öffnet, ist alarmierend. Ebenso die nach wie vor ungelöste Situation rasant wachsender Slums in den Haupt- und Großstädten der Entwicklungsländer, in denen unklare Boden- und Wohnungseigentumsrechte eine adäquate Wasserversorgung noch zusätzlich erschweren.

Angesichts dieser Herausforderungen ist es kaum überraschend, dass auch für die deutsche Finanzielle Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern die Verbesserung von Wasserver- und Abwasserentsorgung einen wichtigen Schwerpunkt darstellt.

**Deutschland ist nach Japan der größte bilaterale Geber im Wasserbereich. Seit 1990 wurden aus deutscher FZ rund 3,3 Mrd. EUR für diesen Sektor zugesagt, der damit einer der größten Förderschwerpunkte innerhalb der deutschen FZ ist.**

Die Palette der Vorhaben und Programme erstreckt sich über integriertes Ressourcenmanagement, Investitionen in die Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, die Unterstützung von Trägerstrukturen bis zur Begleitung von Sektorreformprogrammen.

Dabei wird, wo es dem Zwecke förderlich ist und die Rahmenbedingungen es erlauben, auch privates Know-how und privates Kapital eingebunden.

### **III Wasser auf den Mühlen der globalen Liberalisierungsdebatte?**

Seit Ende der 90er Jahre sorgen Nichtregierungsorganisationen (NRO) und andere Gruppen der Zivilgesellschaft dafür, dass sich die Debatte um Privatsektorbeteiligung in der Wasserversorgung in Entwicklungsländern ganz oben auf der Agenda internationaler Entwicklungspolitik hält.

**NROs spielen eine wichtige Rolle, da sie konsequent für die Versorgung der Armen eintreten. Gerade vor diesem Hintergrund sollte jedoch die Einbindung privaten Know-hows nicht zum Tabu-Thema erklärt werden.**

Und in der Tat haben kritische und warnende Stimmen aus dem Kreis der NRO dazu beigetragen, dass zentrale Aspekte

wie die Verankerung der Versorgung armer Bevölkerungsschichten in PPP-Modellen, das Kosten-Nutzen-Verhältnis privater Beteiligung an der Wasserversorgung (Transaktionskosten, internationale Managementgehälter) und der häufig mangelhafte Know-how-Transfer an lokale Trägerstrukturen nicht aus dem Blick geraten.

Seit, bedingt durch Währungskrisen, schwache Vertragswerke und teils auch mangelhafte Leistung privater Unternehmen, die ersten prominenten Fehlschläge wie die Konzessionen in Buenos Aires und Manila (West) die internationale Presse beschäftigt, verhärten sich jedoch die Fronten und auf unzähligen Konferenzen und Veranstaltungen werden häufig pauschale und dogmatische Wortgefechte

zwischen Privatisierungsbefürwortern und -gegnern ausgetragen.

So wertvoll die warnenden Stimmen der Nichtregierungsorganisationen für eine kritische Sicht der Dinge waren und sind, umso nachteiliger wirkt sich die Pauschalierung der Debatte aus. Die Kritik an jeglicher Form der Privatsektorbeteiligung in der Wasserversorgung – wie sie von den radikaleren Vertretern des NRO-Lagers in öffentlichkeitswirksamen Kampagnen immer wieder hervorgebracht wird – vernachlässigt wichtige Fakten: Das jahrzehntelange Missmanagement staatlicher Versorgungsstrukturen in Entwicklungsländern und die bemerkenswerten Erfolge, die durch das Einbinden privater Managementenerfahrung in einigen Fällen nachweislich erzielt wurden. Auch wird häufig übersehen, dass auch staatliche Strukturen, entweder weil sie eine Privatisierung „fürchten“ oder weil sie sich dem Wettbewerb mit privaten Betreibern ausgesetzt sehen, professionelle, privatwirtschaftliche Managementprinzipien einführen und ihre Leistungen steigern.

Nahezu alle PPP-Modelle haben zu einem erheblichen Gewinn an Transparenz hinsichtlich der wichtigen Kennzahlen im Sektor geführt. In vielen Fällen kam erst während der Vorbereitung des PPP-Vertrages (Management-, Lease- oder Konzessionsvertrag) das wahre Ausmaß des vorangegangenen staatlichen Missmanagements ans Licht. Außerdem wird bei der hitzigen Privatisierungsdebatte immer wieder übersehen, dass die Beteiligung internationaler Wasserversorgungsunternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern ohnehin nur in wenigen Fällen (meist in größeren Städten) betriebs- und volkswirtschaftlich sinnvoll ist und somit von einem „großflächigen Ausverkauf der Wasserressourcen der armen Länder“ keine Rede sein kann. Bislang

werden weniger als 10 % der Bevölkerung in Schwellen- und Entwicklungsländern durch private Unternehmen mit Trinkwasser versorgt.

Auch im Rahmen der Verhandlung des Abkommens zum Handel von Dienstleistungen (GATS) bietet die Frage der Liberalisierung von Wassermärkten in Entwicklungsländern Nichtregierungsorganisationen Angriffsflächen. Teils entstand der Eindruck, als müsse der Wassersektor die gesamte ideologische Debatte um Liberalisierung, Globalisierung und neokolonialen Raubtierkapitalismus schultern. Die Fakten zeichnen ein weit weniger dramatisches Bild: Im Rahmen des GATS Abkommens hängen jegliche Liberalisierungsschritte von der Eigeninitiative der betroffenen Länder ab. Bisher hat kein einziges Land GATS-Verpflichtungserklärungen für die Liberalisierung des Wassersektors abgegeben.

**Unter dem „General Agreement on Trade in Services“ (GATS) hat jedes Land die Optionen:**

- (1) die Wasserversorgung als Staatsmonopol zu belassen,
- (2) den Sektor für den nationalen Wettbewerb zu öffnen,
- (3) reversible Wettbewerbselemente einzuführen, ohne ein GATS Commitment einzugehen und
- (4) den Sektor unter GATS auch für internationale Betreiber zu öffnen.

Die fehlende Sachlichkeit und zunehmende Polemik der öffentlichen Diskussion, gepaart mit der bereits erwähnten politischen und sozialen Bedeutung des Gutes Wassers, kann zu dramatischen Fehlentwicklungen führen, die allen Beteiligten schadet. Die kürzliche Kündigung der Konzession in La Paz / El Alto in Bolivien wurde von der Regierung auf Druck einer von Nachbarschaftsverbänden und NRO mobilisierten Bevölkerung ausgesprochen – obwohl die Versorgungssituation dank

der Einschaltung eines privaten Unternehmens besser als in den meisten anderen Städten in Bolivien ist und die Tarife dort zu den niedrigsten des Landes zählen. Vertragsergänzungen und moderate Tariferhöhungen – so hätte eine sachlich richtige Reaktion von Seiten des Staates aussehen können – waren offensichtlich in der aufgeheizten Stimmung politisch nicht mehr denkbar.

Das Lager der Nichtregierungsorganisationen ist jedoch keineswegs homogen. Einige fachlich kompetente Nichtregie-

rungsorganisationen bringen sich konstruktiv in die Suche nach angepassten Lösungen ein. Dass diese manchmal auch dreiseitige Partnerschaften zwischen staatlichen Stellen, privaten Unternehmen und NRO umfassen, zeigen gemeinsame Initiativen wie „Water Supply for Urban Poor“ (WSUP) und „Business Partners for Development“ (BPD), in die alle Partner (staatliche Akteure, private Unternehmen und NRO) ihre jeweiligen, komplementären Qualifikationen einbringen, um z.B. die Wasserversorgung in Slumgebieten in Entwicklungsländern zu verbessern.

#### **IV PPP und Wasser – Konkrete Erfahrungen der deutschen Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) mit Entwicklungsländern**

Im Rahmen der deutschen FZ werden seit Mitte der 90er Jahre private Unternehmen als Betreiber und Investoren in Projekte der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung einbezogen. Ähnliche Ansätze werden zwar auch für andere Infrastruktursektoren verfolgt (Telekom, Energie, Transport), haben dort aber aus verschiedenen Gründen für die bilaterale FZ nicht den gleichen Stellenwert erlangt (rund 70% der PPP-Vorhaben im Infrastrukturbereich entfallen auf den Wassersektor): Zum einen ist „Wasser“ ohnehin ein Schwergewicht in der FZ und zum anderen bieten insbesondere der Telekom- und Energiebereich privaten Investoren häufig einen ausreichenden „Return on Investment“ für rein kommerzielle Projektfinanzierungen. Der Wassersektor jedoch, mit niedrigen Tarifen und großer politischer Einflussnahme, lockt nicht mit attraktiven Renditen. Eine Mischung aus privatwirtschaftlichem Engagement und öffentlicher Förderung wird daher zumindest mittelfristig für die meisten Länder ein attraktiver Weg bleiben.

In der Ausgestaltung dieser Mischung besteht die größte Herausforderung an einen zielgerichteten, wirksamen Einsatz von FZ im Rahmen von PPP-Vorhaben: Eine Gratwanderung zwischen sinnvoller Förderung und unnötiger Subvention, zwischen der Schaffung wirkungsvoller Anreizmechanismen und unerwünschten Mitnahmeeffekten sowie zwischen Wettbewerbsbelebung und -verzerrung.

Die Palette der PPP-Projekte im Wassersektor der deutschen FZ erstreckt sich von kurzfristigen Serviceverträgen über Management-, Lease- bis hin zu Konzessionsverträgen und Joint Ventures. Anders als in großen Teilen der internationalen Gebergemeinschaft waren PPP für die KfW Entwicklungsbank stets nur ein Instrument unter vielen. Die Euphorie hinsichtlich der potenziellen Wirkungen der Einbindung der Privatwirtschaft war eher verhalten und alternative Betreibermodelle (Zweckverbände, kommerzialisierte Staatsbetriebe) wurden ebenfalls weiterentwickelt und gefördert.

Insgesamt wurden bisher 28 PPP-Projekte im Wasserbereich mit einem Finanzierungsvolumen von 550 Mio EUR gefördert (inkl. Vorhaben in der Vorbereitung).

Die PPP-Erfahrungen der KfW im Wassersektor erstrecken sich über alle Weltregionen, Schwerpunkte liegen jedoch in Subsahara-Afrika, Osteuropa/Kaukasus und Lateinamerika.

Verschiedene PPP-Modelle, die seit Mitte der 90er Jahre durch die deutsche EZ in

**Subsahara-Afrika** unterstützt wurden, hat die KfW gemeinsam mit der GTZ kürzlich einer ausführlichen Evaluierung unterzogen. Gegenstand der Untersuchung waren sieben Länder, an deren städtischer Wasserversorgung private Unternehmen beteiligt waren bzw. sind. Bei der Auswahl der Länder wurde darauf geachtet, dass sowohl Erfolgsmodelle wie auch gescheiterte Fälle mit aufgenommen wurden – ebenso wie verschiedene Arten der Privatsektorbeteiligung (vom Servicevertrag bis zur Konzession).

Senegal	Mali	Burkina	Kenia	Sambia	Tansania	Uganda
Lease Vertrag	Konzession	Service Vertrag	Management Vertrag	Lizenz- vergabe	Lease Vertrag	Management Verträge
Erfolgreiche öffentlich-private Partnerschaft seit 1996.	Schwieriger Start, Investitionsmittel werden nicht bereitgestellt, Nachverhandlung	Konstruktive Zusammenarbeit in ausgewählten Betriebsbereichen.	PPP hat bisher noch Pilotcharakter, in Malindi positive Ergebnisse.	Starke Regulierungseinheit, bisher wenig private Beteiligung.	Leasevertrag unzureichend vorbereitet, vom Staat gekündigt.	Staatl. Träger übernimmt Elemente aus früheren Mgt.-Verträgen. Positive Ergebnisse.

Die Ergebnisse bestätigen teilweise bereits vermutete bzw. international häufig beobachtete Tatbestände: So war die Einführung von PPP-Modellen in allen Fällen äußerst kosten- und zeitintensiv. Die hohen Transaktionskosten, aber auch laufende Kosten für internationales Managementpersonal, machen deutlich, dass PPP-Modelle mit internationaler Beteiligung nur für größere Städte in Frage kommen. Nur dort ist ein ausreichendes Potenzial an Effizienzsteigerung vorhanden, durch dessen Realisierung die Kosten überkompensiert werden können.

Ebenfalls wenig überraschend ist die Bewertung der einzigen Konzession, die in Mali mit einem privatisierten, mehrheitlich in französischem Besitz befindlichen, Versorgungsunternehmen abgeschlossen wurde.

***Insbesondere PPP-Modelle mit erheblichem Risikotransfer an die private Seite (wie z.B. Konzessionen) benötigen ein gutes regulatorisches Umfeld, einen hohen Grad an Kostendeckung und eine hinreichend verlässliche Datenbasis für den Vertragsabschluss.***

Die Vertragsart „Konzession“, die unter den verschiedenen PPP-Modellen mit dem größten Risikotransfer an den privaten Partner verbunden und daher ganz besonders auf eine gute Datengrundlage und adäquate Rahmenbedingungen angewiesen ist, wurde in Mali vor allem aufgrund der Verbindung von Wasser- und Energiebereich gewählt. Insgesamt, so die Annahme, würden die Tarifeinnahmen aus den beiden Bereichen die notwendigen

Investitionskosten decken. Eine Fehlentscheidung, wie sich im Nachhinein herausstellte. Die Investitionen sind von dem Privaten nicht entsprechend den vertraglichen Vereinbarungen umgesetzt worden und der Staat hat seinerseits die Tarife nicht vertragskonform erhöht.

Eine weitere Schlussfolgerung, die aus einigen der betrachteten Fälle gezogen werden kann: Sektor und rechtliche Rahmenbedingungen sollten bestimmte Minimal-Kriterien erfüllen, bevor ein erfolgreiches PPP Modell etabliert werden kann. Dazu gehören u.a. eine ausreichende Kenntnis des technischen Zustands der Anlagen, klare Verantwortungsbereiche von Institutionen, eine gewisse „Vertragskultur“, ein Regulierungssystem und ausreichend Kapazität auf staatlicher Seite für Monitoring und Vertragskontrolle. Weder in Mali noch in Tansania waren diese Bedingungen gegeben und es herrschte hinsichtlich der technischen und wirtschaftlichen Ausgangssituation keine ausreichende Transparenz für den Abschluss der jeweiligen PPP-Verträge.

In Burkina Faso wurde ein anderer – erfolgreicher – Weg beschritten: Mittels eines Servicevertrages für klar definierte Betriebsbereiche (Rechnungswesen und Rechnungsstellung) konnten durch einen zwar zeitaufwendigen, letztendlich aber positiven wechselseitigen Erfahrungsaustausch gute Ergebnisse erzielt werden. D.h. es kann mitunter vorteilhafter sein, zunächst mit einer geringen Verantwortungs- und Risikoübergabe an den Privatsektor zu beginnen und evtl. zu einem späteren Zeitpunkt die Sinnhaftigkeit eines weiterführenden PPP-Modells zu prüfen.

Die Evaluierung enthält auch eine Reihe interessanter Beobachtungen, die PPP-Modelle teils in einem neuen Licht er-

scheinen lassen. Üblicherweise werden PPP-Verträge als langfristige, unumkehrbare Richtungsentscheidung verstanden. Viele der in Subsahara Afrika gemachten Erfahrungen zeigen jedoch, dass die Einbindung internationaler Unternehmen durchaus einen vorübergehenden Charakter haben kann und als Impulsgeber bzw. „Benchmark“ für staatliche Betreiber einen ansehnlichen Mehrwert leistet. So hat die eher „gemischte“ Erfahrung mit internationalen Managementverträgen in Uganda dazu geführt, dass wesentliche PPP-Elemente (Betreiberverträge, leistungsabhängige Vergütung) nach Beendigung des Vertragsverhältnisses mit dem internationalen Betreiber innerhalb der lokalen, staatlichen Trägerstruktur verankert wurden – mit durchweg positiven Ergebnissen.

Ferner hat sich gezeigt, dass in allen Ländern, die PPP-Modelle eingeführt haben, die Leistungen der Betreiber merklich gesteigert werden konnten – selbst in Mali, wo umfassende Vertragsnachverhandlungen notwendig wurden.

In der Regel haben besonders die armen Bevölkerungsschichten profitiert: So z.B. im Senegal, wo der private Betreiber mit so genannten „sozialen Hausanschlüssen“ einen Großteil der ärmeren Bewohner der Hauptstadt Dakar ans Netz gebracht hat. Senegal ist auch ein gutes Beispiel dafür, dass mit steigenden Durchschnittstarifen ein akzeptabler Kostendeckungsgrad erreicht werden kann, die Tarife aber gleichzeitig durch Kompensationsmaßnahmen auch für Arme erschwinglich bleiben.

Ein weiterer wichtiger Punkt: PPP-Prozesse erhöhen die Transparenz im Sektor. Öffentlich-private Partnerschaften basieren in der Regel auf einem Vertrags-



verhältnis, das Pflichten und Rechte der Vertragsparteien minutiös festschreibt. Dadurch wird die Einführung von PPP häufig zum Anlass einer (in vielen Ländern erstmaligen) umfassenden Erhebung von technischen und betriebswirtschaftlichen Daten. Auch wenn dies in manchen Ländern (vgl. Tanzania, Mali) nicht mit der notwendigen Sorgfalt geschehen ist, so zeigt sich klar im Ländervergleich: Mit steigendem Grad an PPP steigt auch der allgemeine Kenntnisstand über den Sektor und eine transparente Bewertung von Stärken und Schwächen wird möglich.

Die Evaluierung der PPP Modelle in Subsahara Afrika gibt über die generellen Schlussfolgerungen hinaus zahlreiche Anhaltspunkte für eine Verbesserung der konkreten Vertragsgestaltung.

So sollten Performance-Ziele nicht zu ambitiös formuliert werden (eine typische Schwachstelle von PPP-Verträgen der ersten Generation) und ein ausreichender Zeithorizont für deren Erreichung eingeräumt werden. Die Allokation von Risiken (Wechselkursrisiko, Planungs- und Auslegungsrisiko, Tarifrisko, operative Risiken etc.) sollte gemäß der tatsächlichen Beeinflussbarkeit durch die jeweiligen Vertragspartner vorgenommen werden. Während operative Risiken weit möglichst von der privaten Seite getragen werden müssen (dies umfasst auch die Verantwortung für das lokale Personal), sollte umgekehrt das Risiko politisch motivierter Tarifierpassungen von den Schultern privater Betreiber genommen werden. PPP-Verträge werden in einem komplexen, meist von Informationsasymmetrien gekennzeichneten Umfeld geschlossen. Mit ihnen wird versucht, die Entwicklung von Versorgungssystemen, das Nachfrageverhalten der Bevölkerung, ökologische Entwicklungen, Tarifierpassungen – kurz die gesamte Realität der Wasserversor-

gung – teils auf Jahrzehnte hinaus vorzusagen und festzuschreiben. Dies kann schwerlich gelingen. Verträge müssen also – mehr als bisher – ausreichend Flexibilität für Änderungen und robuste Mechanismen für Nachverhandlungen vorsehen, die beiden Vertragsparteien gerecht werden.

Auch in **Südosteuropa und dem Kaukasus** hat sich die KfW Entwicklungsbank an unterschiedlichen PPP-Modellen beteiligt bzw. diese gemeinsam mit den Partnerregierungen initiiert. Dabei stehen unterschiedliche Zielsetzungen im Vordergrund. In der albanischen Stadt Elbasan hat im Jahr 2002 ein deutscher Konzessionär die Verantwortung für die Betriebsführung der Wasserversorgung übernommen. Die Partnerschaft ist langfristig angelegt (30 Jahre) und der private Konzessionär erbringt einen substanziellen Teil der notwendigen Investitionen aus Eigenmitteln.

Die PPP-Komponenten von KfW-Vorhaben in Kavaja (ebenfalls Albanien) und im Kosovo verfolgen ein anderes Ziel: Hier wurden Managementverträge kürzerer Laufzeit abgeschlossen, um eine schnelle, spürbare Verbesserung der teils vollkommen indiskutablen Betriebsleistungen staatlicher Strukturen zu erreichen. Parallel soll Know-how an die lokalen Institutionen übertragen werden, die langfristig wieder alleine die Betriebsverantwortung übernehmen werden.

Auch in Imischli, einer Kleinstadt in Aserbaidschan, sollen durch eine private Betreibergesellschaft eine konsequente und schnelle Leistungsverbesserung erzielt werden, bevor nach 10 Jahren das lokale Wasserwerk wieder die Verantwortung übernimmt. Nachdem der wirtschaftliche Niedergang in der Region und die zentralstaatlichen Strukturen lange

Jahre zu einer extremen Vernachlässigung der Infrastruktur geführt hatten, konnte der private Betreiber in Imischli bis heute eindrucksvolle Service-Verbesserungen erreichen sowie – erstmalig – einen kostendeckenden Betrieb sicherstellen.

Nachdem **Lateinamerika** Mitte und Ende der 90er Jahre – neben einigen ostasiatischen Schwellenländern – die attraktivste Zielregion für private Beteiligungen im Wassersektor war, bietet der Subkontinent heute ein viel differenzierteres Bild. Bedingt durch Währungs- und Wirtschaftskrisen, Fehler in der Vertragsgestaltung und ideologisch geprägte Konflikte um die Privatsektorbeteiligung in der Wasserversorgung sind einige der „Konzessionen der ersten Generation“ inzwischen medienwirksam gescheitert – zuletzt ein Vertragswerk, das für die Hauptstadt Boliviens eine spürbare und im

Landesvergleich bemerkenswerte Serviceverbesserung für die Bevölkerung erreicht hatte.

Es gibt aber in Lateinamerika weiterhin Länder, in denen PPP-Modelle für eine Verbesserung der Versorgungslage eingesetzt und auch politisch vertreten werden. So hat Brasilien vor kurzem mit einem neuen PPP-Regelwerk einen robusten Rahmen für private Beteiligungen in der Wasserversorgung geschaffen, Chile etabliert sich dank eines verlässlichen Regulierungssystems und einigen guten PPP-Vorhaben als attraktiver Investitionsstandort und auch in Peru setzt der Staat auf privates Kapital und Managementexpertise im Wassersektor. Die KfW unterstützt in Lateinamerika angepasste PPP-Modelle, wo die Rahmenbedingungen es erlauben – beispielsweise in Form von Konzessionen in Peru.

## **V Haben öffentlich-private Partnerschaften für die Wasserversorgung in Entwicklungsländern eine Zukunft in der deutschen FZ?**

Die Antwort lautet: Ja, und zwar immer dann, wenn sie im Einzelfall einen substantiellen und kosteneffizienten Beitrag zur Verbesserung der Versorgungssituation erwarten lassen. Die konkrete Projekterfahrung der KfW Entwicklungsbank zeigt, dass die Einbindung Privater – sowohl in Form dauerhafter als auch vorübergehender Partnerschaften – die Versorgungssituation der Bevölkerung merklich und nachhaltig verbessern kann. Ob dieses Potenzial in einem konkreten Fall besteht und ob eine öffentlich-private Partnerschaft noch dazu die kostengünstigste und politisch adäquateste Lösung ist, muss stets geprüft werden. Die Ernüchterung nach der PPP-Euphorie der 90er Jahre ist prinzipiell positiv zu werten,

da die Beteiligung internationaler Unternehmen an der Wasserversorgung inzwischen nicht mehr als „Allheilmittel“ oder ein absolutes Muss verstanden wird. Eigentlich wäre damit die Grundlage für eine stärkere Sachorientierung gelegt – würde nicht in einer Gegenbewegung die pauschale Ablehnung jeglicher Privatsektorbeteiligung propagiert.

Die KfW Entwicklungsbank wird im Rahmen der deutschen Finanziellen Zusammenarbeit weiter dafür Sorge tragen, dass das eigentliche Ziel der Verbesserung des Versorgungsgrades der Bevölkerung nicht aus den Augen verloren wird.

Um das PPP-Instrumentarium der deutschen FZ kontinuierlich weiterzuentwickeln werden Erfahrungen ausgewertet und Schlussfolgerungen wieder in die konkrete Projektarbeit zurückgespeist. In diesem Zusammenhang wird ein besonderes Augenmerk auf Transparenz im Vorfeld von Vertragsabschlüssen (keine langfristigen PPP-Verträge ohne eine gute Datenbasis), eine realistische und vorausschauende Vertragsgestaltung (hinsichtlich Risikoverteilung, Leistungsindikatoren, Mechanismen für Vertragsanpassung) und adäquate Strukturen für Regulierung und Vertragsmonitoring gelegt.

**FZ-PPP-Projekte in der Wasserversorgung müssen:**

- von der Bevölkerung und lokalen Entscheidungsträgern mitgetragen werden,
- auf einer soliden Datenbasis aufbauen,
- eine kostengünstige Alternative darstellen,
- realistische Fristen und Leistungsindikatoren enthalten,
- robuste Mechanismen für Vertragsanpassungen und Mediation vorsehen,
- eine Risikoallokation nach deren Beeinflussbarkeit vornehmen,
- Rahmenbedingungen aufweisen, die Regulierung, Kontrolle und Monitoring ermöglichen
- die besonderen Bedürfnisse der armen Bevölkerung berücksichtigen.

Darüber hinaus werden FZ-PPP-Vorhaben strengen Kosten-Nutzen-Betrachtungen unterworfen und auch die Möglichkeit der Einbindung kleinerer lokaler Unternehmen

(z.B. in der kleinstädtischen Wasserversorgung) wird in Projektprüfungen mit einbezogen. Die gesamte Palette der FZ-Instrumente kann flexibel zur Optimierung von PPP-Ansätzen eingesetzt werden. Die Projektstrukturierung und der Vertragsabschluß werden durch „Transaction Advisor“ und die Projektimplementierung bzw. Betriebsphase durch FZ-finanzierte „Technical / Financial Auditors“ begleitet. Der KfW fällt somit häufig die wichtige Rolle eines „ehrlichen Maklers“ zu.

Es *muss* aber nicht immer PPP sein. Gibt es professionelle öffentliche Trägerstrukturen oder besteht Potenzial für den Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zu einem Zweckverband, so werden diese gefördert und unterstützt. Auch in diesen Fällen gilt es dann, Anreizmechanismen zu etablieren (Leistung muss sich lohnen, unabhängig von der Rechtsform), mittel- bis langfristig kostendeckende Tarifstrukturen durchzusetzen sowie regelmäßige Kontrollen von technischen und betriebswirtschaftlichen Leistungen sicherzustellen.

**Weiterführende Informationen /  
Kontakt:**

KfW Entwicklungsbank

[ppp@kfw.de](mailto:ppp@kfw.de)

Tel: +49 (0) 69 7431 4327

Fax: +49 (0) 69 7431 2547