

Ingrid Spiller

Das Menschenrecht auf Wasser

Im September 2008 hat der UN-Menschenrechtsrat die Portugiesin Catarina de Albuquerque zur unabhängigen Expertin für Menschenrechtsverpflichtungen beim Zugang zu sauberem Trinkwasser und Sanitärversorgung ernannt. Damit ist der Kampf um eine bessere Wasser- und Abwasserversorgung einen wichtigen Schritt vorangekommen. Insbesondere das bislang eher vernachlässigte Thema der Sanitärversorgung wird mit der neuen Expertin an öffentlicher und politischer Aufmerksamkeit gewinnen. Sie hat es zum Schwerpunkt ihres ersten Mandatsjahres gemacht.

Bereits am 28. März 2008 hatte der Rat eine von Deutschland und Spanien initiierte und von über 30 weiteren Staaten mitgetragene Resolution zum Recht auf Zugang zu sicherem Trinkwasser und Sanitärversorgung einstimmig verabschiedet.¹ Die Schwerpunkte der Resolution waren folgende: Einerseits wurden mehrere internationale Abkommen wie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, die internationale Konvention zur Beseitigung aller Formen der Diskriminierung von Frauen sowie die Kinderrechtskonvention bestätigt. Damit wurde noch einmal bekräftigt, dass die Staaten faktisch schon längst dazu verpflichtet sind, eine sichere Trinkwasser- und Abwasserversorgung sicherzustellen. Andererseits wurde mit der Resolution ein neues, zunächst auf drei Jahre befristetes Mandat für einen unabhängigen Experten bzw. eine unabhängige Expertin der Vereinten Nationen geschaffen und diese(r) mit drei Hauptaufgaben betraut: Erstens die rechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf den (diskriminierungsfreien) Zugang zu sauberem Trinkwasser und Sanitärversorgung inhaltlich weiter zu klären, zweitens *best practices* in dem Bereich zu identifizieren, zu fördern und auszutauschen sowie drittens Vorschläge zur Umsetzung der Millennium-Entwicklungsziele, insbesondere des Ziels Nr. 7 (u.a. Halbierung des Anteils der Menschen ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser und zu Sanitärversorgung) zu erarbeiten.²

Um Einstimmigkeit zu erreichen, war der ursprüngliche Resolutionstext abgeschwächt und der explizite Zusammenhang zum Recht auf Wasser und Sanitärversorgung wieder herausgenommen worden. Dennoch erhöht die Resolution den Druck auf Staaten, eine Grundversorgung der Bevölkerung zu gewährleisten. Die Abschwächung, die vor allem auf Drängen Kanadas, der USA und Großbritanniens (wegen der Einbeziehung der Sanitärgrundversorgung) zustande kam, hat dabei eher politische als rechtliche

Relevanz. Auch wenn sicherlich niemand Zweifel daran hat, dass der Zugang zu sicherem Trinkwasser lebensnotwendig ist und niemandem verwehrt werden sollte, geht es vor allem um die Anerkennung der Einklagbarkeit dieses Rechts.

1. „Macht, Armut und Ungleichheit“

Schon seit langem wird um das Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung gestritten. In der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* von 1948 wird es nicht ausdrücklich benannt, wahrscheinlich weil es eine Grundvoraussetzung für die Erreichung anderer Menschenrechte darstellt und darüber hinaus als so selbstverständlich galt, dass ein besonders zu erwähnender Schutz nicht notwendig erschien. In den letzten Jahrzehnten hat sich jedoch der gesellschaftliche Kontext geändert, so dass eine explizite Benennung des Menschenrechts auf Wasser und Sanitärversorgung an Bedeutung gewinnt.

In einer ihrer ersten Reden hat die UN-Expertin Catarina de Albuquerque auf den Punkt gebracht, was viele Akteure bei diesem Thema bewegt: „Der Zugang [zu sauberem Trinkwasser und Abwassersystemen] ist nicht einfach eine Frage von Technologie und Infrastruktur. Es geht darum, Prioritäten zu setzen, es ist eine Angelegenheit sozialer Machtbeziehungen, ein Problem von ‚Macht, Armut und Ungleichheit‘ – um Begriffe aus dem *UNDP Human Development Report* zu benutzen. Um den Zugang zu Wasser und Sanitärversorgung zu gewährleisten, muss man diese zugrunde liegenden Ursachen anpacken.“³

Damit formuliert sie eine Ansicht, die insbesondere viele zivilgesellschaftliche Akteure in der Vergangenheit immer wieder mit großem Nachdruck vertreten haben: Demnach handelt es sich bei der unzureichenden Trinkwasserversorgung nicht primär um ein praktisches Problem, das sich mit Hilfe ausreichender Geldmittel und geeigneter Technik lösen lässt. Vielmehr handelt es sich um ein politisches Problem, das die Demokratiefrage einer Gesellschaft berührt, denn worum es bei den Auseinandersetzungen um Trinkwasser und Sanitärversorgung letztlich geht, ist eine Neuverhandlung der Definition öffentlicher Güter. Hier liegt auch einer der Gründe für die Vehemenz, mit der die Kämpfe um die Wasserversorgung seitens der Beteiligten geführt wurden und werden.

Bis vor kurzem galt die Trinkwasserversorgung unbestritten als Aufgabe der öffentlichen Hand, die dafür zu sorgen hatte, dass alle Bürger/innen ausreichenden Zugang zu diesem wichtigen Gut erhalten. Und nach offiziellen Angaben liegen auch heute noch weltweit mehr als 90 Prozent der Wasserversorgung in öffentlicher Verantwor-

tung. In vielen Ländern, insbesondere in vielen armen Ländern, ist dies allerdings bis heute keine Garantie für die Versorgung gerade der ärmsten Bevölkerungsgruppen mit Trinkwasser in ausreichender Quantität und Qualität, ganz zu schweigen von der Abwasserentsorgung. Viele Regierungen machen nach wie vor eine Politik gegen die Armen. Sauberes Trinkwasser steht, wenn überhaupt, vielerorts auch gegenwärtig nur den Wohlhabenden in ausreichender Menge zur Verfügung, während ärmere Bevölkerungsgruppen, etwa in städtischen Slums oder auf dem Land, keinen oder nur unzureichenden Zugang zu diesen Dienstleistungen erhalten.

2. Öffentliche Güter unter Privatisierungsdruck

Die Bereitstellung öffentlicher Güter geriet ab den frühen 1980er Jahren mit dem weltweiten Paradigmenwechsel unter Privatisierungsdruck. Im Rahmen wachsender marktorientierter Deregulierung des öffentlichen Raums verschob sich das Verhältnis von Staat und Privatwirtschaft auch bei der Trinkwasserversorgung.

So wurde argumentiert, dass Wasser eine zunehmend knappe Ressource sei, die einen Preis haben müsse, der die ökonomischen und ökologischen Bereitstellungskosten angemessen widerspiegele. Am besten und effizientesten könne diese Ressource durch private Unternehmen verwaltet werden, da Kunden und Aktien-Shareholder eine bessere Transparenz und Rechenschaftslegung garantierten als die Kontrolle durch politische Repräsentanten in öffentlichen Unternehmen (vgl. Winpenny 1994; Rogers et al. 2002). Die Gegner dieser Position argumentierten, dass Wasser eine notwendige und durch nichts zu ersetzende Grundlage des Lebens darstelle und deshalb als Menschenrecht anerkannt werden müsse, was die Verpflichtung für Staaten beinhalte, es in ausreichendem Maße bereitzustellen (vgl. Bond 2002; Goldman 2005; Laxer/Soron 2006). Verschiedene empirische Studien (Estachi/Rossi 2002; Clarke 2004; Walsten/Kosec 2005) stellten für unterschiedliche Regionen der Welt übereinstimmend fest, dass es keine ausreichenden Belege für eine bessere und effizientere Wasserversorgung durch den privaten Sektor gebe. Kirkpatrick, Parker und Zhang (2006) verweisen darauf, dass insbesondere Faktoren wie die Technologie der Wasserbereitstellung, Transaktionskosten, Regulierungsdefizite sowie die Natur des Wassers selbst zu Problemen bei der Privatisierung der Wasserversorgung in Niedrigeinkommen-Ländern führen.

Gleichwohl wurde die Liberalisierung und damit die Entstaatlichung öffentlicher Aufgaben durch die internationale Finanz- und Handelspolitik gefördert. Als Begründung dienten u.a. mehr Transparenz, höhere Effizienz und marktgerechtere Angebote. Weltbank und IWF unterstützten diese Politik und machten seit den 1990er Jahren

neue Kredite für den Wassersektor davon abhängig, dass öffentliche Subventionen abgebaut, kostendeckende Tarife eingeführt und der Einstieg ausländischer Unternehmen ermöglicht wurden. Sie legten damit vielerorts das Fundament für die (Teil-)Privatisierung der Wasserversorgung. Auch die Regeln der Welthandelsorganisation WTO bestimmen inzwischen maßgeblich die Grenzen öffentlicher Monopole. Prominentes Beispiel ist das Allgemeine Dienstleistungsabkommen GATS⁴, in dessen Rahmen auch um den Bereich der Trinkwasserversorgung gerungen wird. Mit der Liberalisierung von Dienstleistungen werden diese den Prinzipien des Freihandels unterworfen, in dessen Folge Subventionen abgebaut und Regulierungen nach sozialen, ökologischen oder anderen Kriterien nahezu unmöglich gemacht werden. Der weitgehende Stillstand der WTO-Verhandlungen hat diesen Entwicklungen zumindest vorläufig das Tempo genommen. Die Weltbank hingegen setzt ihre neoliberale Politik im Wassersektor nach wie vor fort – allen neueren theoretischen und empirischen Erkenntnissen zum Trotz (vgl. Lobina/Hall 2009a).

In vielen Regionen wurden und werden diese Entwicklungen von Protesten sozialer Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen begleitet. Mittlerweile gibt es zahlreiche starke Bürgerbewegungen gegen die Privatisierung des Gemeingutes Wasser, die das „Menschenrecht auf Wasser“ in den Mittelpunkt ihrer Forderungen stellen. Ihr zentrales Anliegen besteht darin, als „Staatsbürger“ und nicht als „Marktbürger“ (Altvater 2003) anerkannt zu werden. Während dem Staatsbürger das demokratische und einklagbare Recht auf bestimmte staatliche Leistungen zusteht, erwirbt der Marktbürger den Zugang zu solchen Leistungen durch seine Kaufkraft. Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben spaltet die Gesellschaft, und zwar in diejenigen, die sich bestimmte Versorgungsleistungen auf dem Markt „kaufen“ können, und diejenigen, deren Geldmittel dafür nicht ausreichen. Damit wird das Recht der Staatsbürger sukzessive durch die Kaufkraft der Marktbürger ausgehöhlt, wenn nicht gar verdrängt.

Zumindest in den von Deregulierungs- und Privatisierungsprozessen betroffenen demokratischen Staaten stellt sich der Kampf um den Zugang zu sauberem Trinkwasser damit auch als ein Kampf um den Stellenwert demokratischer Grund- und Bürgerrechte dar. Die vielfältigen Proteste bringen dies in Slogans wie „Menschenrecht auf Wasser“ und „Wasser für alle!“ zum Ausdruck. Dabei geht es um Fragen, die den Kern jeder demokratischen Ordnung berühren: Wer soll die Entscheidung darüber treffen, wo und wie Trinkwasser bereitgestellt wird, in welcher Menge, in welcher Qualität und zu welchem Preis? Vertreter demokratisch gewählter Regierungen oder Shareholder internationaler Konzerne und Unternehmen? Nicht von ungefähr verknüpft daher ein Theoretiker wie Esteban Castro (2006) die Diskussion um die Wasserversorgung mit