

4.16 Zugang zu Trinkwasser – eine Angelegenheit sozialer Machtbeziehungen

INGRID SPILLER

The access to drinking water - primarily a social problem: Access to clean drinking water and sanitation is not primarily a technical but a social problem, depending on power structures and political decisions, on (social) priorities as well as on production and consumption patterns. During the last decades, most governments and international organizations had opted for the deregulation and privatization of the drinking water systems. They had to confront strong opposition from civil society who fought for water as a public good and a basic right. Meanwhile, many private companies have retired from managing whole waterworks but offer their services for particular tasks only. The rising awareness on climate change has highlighted another dimension which threatens the access to drinking water: water is becoming a scarce good. Excessive exploitation, wasting and contamination of water resources are aggravating the effects of climate change on the availability of water.

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. In einer ihrer ersten Reden hat die UN-Expertin 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«.

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.



Abb. 4.16-1: Proteste der Mazahua-Bevölkerung im Umland von Mexiko-Stadt gegen die zunehmende Abholzung, die die Ressource Wasser gefährdet (Photo: I. Spiller).

Aus: WARNSIGNAL KLIMA: Genug Wasser für alle? 3.Auflage (2011)
- Hrsg. Lozán, J. L. H., Graßl, P. Hupfer; L. Karbe & C.-D. Schönwiese

Bis vor einigen Jahren galt die Trinkwasserversorgung unbestritten als Aufgabe der öffentlichen Hand, die dafür zu sorgen hatte, dass alle BürgerInnen ausreichenden Zugang zu diesem wichtigen Gut erhalten. Und auch heute liegen noch weltweit mehr als 90% der Wasserversorgung in öffentlicher Verantwortung. In vielen Ländern, insbesondere in vielen armen Ländern, ist dies allerdings 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 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. Auch wenn in den letzten Jahren im Rahmen der Anstrengungen zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele wichtige Fortschritte erreicht wurden, haben immer noch ca 13% der Weltbevölkerung (etwa 884 Mio. Menschen) keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser, und etwa dreimal so viele müssen ohne sanitäre Einrichtungen auskommen.

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 widerspiegelt. 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. Gestützt wurde diese Position durch eine internationale Finanz- und Handelspolitik, die die Liberalisierung und damit Entstaatlichung öffentlicher Aufgaben förderte.

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. Mittlerweile gibt es zahlreiche

starke Bürgerbewegungen gegen die Privatisierung des Gemeingutes Wasser, die das »Menschenrecht auf Wasser« in den Mittelpunkt ihrer Forderungen stellen. Umstritten ist dabei die Frage, ob sauberes Trinkwasser kostenlos bereitgestellt werden soll, wie dies einige Gruppen fordern, oder ob eine sozial gerechte Tarifgestaltung, die auch den Bedürfnissen der ärmsten Bevölkerungsschichten Rechnung trägt, ausreichend ist, das Menschenrecht auf Wasser zu gewährleisten. Hier gibt es verschiedenen Modelle, etwa einen Grundbedarf kostenlos zur Verfügung zu stellen und dann den steigenden Wasserverbrauch progressiv in Rechnung zu stellen. Dabei gibt es aber viele offenen Fragen, z.B. wieviel Wasser braucht der Mensch? Wie geht man mit dem Wasserverbrauch in Landwirtschaft und Industrie um? Sollen Kleinproduzenten besonders gefördert werden?

Der Fall Cochabamba, der von internationalen Verbündeten und Unterstützerguppen weltweit publik gemacht wurde, ist wahrscheinlich das prominenteste Beispiel fehlgeschlagener Privatisierungspolitik und erfolgreichen Widerstands. In der drittgrößten Stadt Boliviens wurde 1999 die Wasserversorgung privatisiert und dem US-Konzern Bechtel übergeben. In der Folge wurden die Preise so stark erhöht, dass es zu heftigen Protesten der Bevölkerung kam. Die Privatisierung musste schließlich wieder rückgängig gemacht werden. Zwar hatte es schon vorher an verschiedenen Orten der Welt erfolgreichen Widerstand gegen entsprechende Pläne oder auch die Umsetzung von Privatisierungen im Trinkwasserbereich gegeben, doch der „Wasserkrieg von Cochabamba“ bildete den Startpunkt für die internationale Vernetzung der WasseraktivistInnen. Mittlerweile reicht die Landkarte des weltweiten Widerstandes von Accra und Dar Es Salaam in Afrika über Nepal und Manila in Asien bis nach Atlanta in den USA und Córdoba/ Argentinien in Lateinamerika. In Südafrika, Uruguay und Ecuador gelang es sogar, den Zugang zu Wasser als Menschenrecht in der Verfassung zu verankern.

Neuere Entwicklungen

In den letzten Jahren ist Bewegung in die Debatten um die Zukunft der Wasserversorgung gekommen. Die großen Konzerne haben aufgrund von vielfältigen ökonomischen Schwierigkeiten und Akzeptanzproblemen damit begonnen, sich aus dem Wassergeschäft in den Ländern des Südens zurückzuziehen und sich auf die profitablen und stabilen Märkte im Norden und Osten zu konzentrieren. Den Anfang machte im Jahr 2003 der französische Konzern Suez, dem seither Veolia, Thames Water und die große Mehrzahl der internationalen Konzerne gefolgt sind. Auch die internationalen

Finanzinstitutionen und Entwicklungsagenturen haben ihren Diskurs und ihre Strategie geändert. Vermehrt schreiben sie wieder der öffentlichen Hand die Aufgabe zu, eine funktionierende Wasserversorgung zu organisieren, wobei die privatwirtschaftliche Beteiligung freilich nach wie vor eine wichtige Option darstellt. An der Auffassung, dass Wasser vor allem ein Wirtschaftsgut ist, das kostendeckend produziert und bereitgestellt werden muss, und weniger ein öffentliches Gut, hat sich indes nichts geändert.

Aber auch die Gegner der Privatisierung und die internationalen Wasserbewegungen haben ihre Argumentationen und Strategien verändert. So geht es ihnen inzwischen nicht mehr nur um Abwehrkämpfe gegen drohende Privatisierungen, sondern um die Entwicklung von Alternativen, die eine ökologisch nachhaltige und sozial gerechte Wasserversorgung unter demokratischer Kontrolle sicherstellen. Viele AktivistInnen haben erkannt, dass es notwendig ist, das „Recht auf Wasser“ aus eigener Sicht zu definieren und auf demokratische Verfahren zur Lösung der Trinkwasserkrise zu setzen. Innovative Beispiele einer demokratisch organisierten Wasserversorgung lassen sich z.B. in Porto Alegre und Recife (Brasilien), Penang (Malaysia), in Olavanna (Kerala, Indien) und Savelugo (Ghana) finden. In Lateinamerika findet die Suche nach Alternativen mittlerweile unter veränderten politischen Bedingungen statt. In vielen Ländern gab es in den vergangenen Jahren politische Machtwechsel, die mit der Ablösung neoliberaler Regierungen einhergingen. In demokratischen Wahlen hatten sich Mehrheiten für politische Alternativen entschieden, die versprachen, die Prioritäten anders zu setzen und Politiken zu verfolgen, die die Armutsspirale durchbrechen und erstmalig auch denen Gehör und Stimme verschaffen sollten, die bis dato ausgegrenzt und von der ökonomischen Entwicklung ausgeschlossen waren. Allerdings haben sich keineswegs alle Hoffnungen auf einen substantiellen Politikwechsel der neuen politischen Regime im Wasserbereich erfüllt. Es gibt nach wie vor Anlass zur Skepsis und nicht selten drängt sich der Eindruck auf, dass auch die neuen Regierungen die neoliberale Politik ihrer Vorgänger fortsetzen, wenn auch mit sozialen Einsparungen. Der Umschwung zu einer demokratischen und nachhaltigen Wasserpolitik, die Wasser als ein zu schützendes Gemeinschaftsgut begreift, das allen zur Verfügung stehen muss, lässt im Großen und Ganzen immer noch auf sich warten. Als die wichtigsten Herausforderungen und Hemmnisse können gelten:

- Der langjährige institutionelle Rahmen: Die vertikal strukturierten Versorgungsinstitutionen begünstigen eine paternalistisch autoritäre Politik mit fehlendem Verständnis für demokratische Bürgerkontrolle;

- die Finanzierung der Versorgungssysteme: Deshalb betrachten viele Regierungen Wasser weiterhin nicht als Gemeinschaftsgut, sondern als Ware, die sich selbst finanzieren muss;
- ein fehlender Paradigmenwechsel in der Wasser- und Abwasserversorgung: Immer noch ist eine Auffassung unbegrenzter Verfügbarkeit von Wasser vorherrschend, die zur progressiven Zerstörung dieser Ressource führt;
- die gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen: Ein entsprechendes Regelwerk ist noch keine Garantie für eine nachhaltige und demokratische Wasserpolitik, sondern muss durch die permanente und kritische Begleitung zivilgesellschaftlicher Akteure ergänzt werden.

Die Ressource Wasser wird knapp

Zusätzlich genährt wird die Debatte um das Gemeinschaftsgut Wasser durch das in den letzten Jahren gewachsene Bewusstsein dafür, dass das »Recht auf Wasser« nicht nur durch die ungleiche Verteilung der kostbaren Ressource bedroht ist, sondern auch durch den Mangel an der Ressource Wasser selbst. So hat der Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) unlängst verkündet, dass in den nächsten Jahrzehnten die Probleme bei der Süßwasserversorgung mit hoher Wahrscheinlichkeit steigen werden. Die Süßwasserressourcen in trockenen Regionen werden schwinden, Überschwemmungen in feuchten Regionen zunehmen. Dies wird unter anderem eine neue geopolitische Verteilung der natürlichen Ressourcen nach sich ziehen. Hinzu kommt, dass die Menschen vielerorts im Begriff sind, in den hydrologischen Kreislauf einzugreifen und die hydrologischen Ressourcen aktiv zu zerstören. So werden Grundwasservorkommen zerstört, die für das Überleben der Menschheit unentbehrlich sind. Das Wasser wird im wahrsten Sinne des Wortes verbraucht. Doch der Glaube, dass das Wasser eine unendliche Ressource sei, die niemals zur Neige gehen würde, ist ein gefährlicher Irrtum.

Die Vernichtung der hydrologischen Ressourcen und die systematische Zerstörung der Süßwasservorkommen auf unserem Planeten vollziehen sich auf verschiedene Weise:

- Die schnelle Urbanisierung und das Anwachsen von Megastädten tragen dazu bei, die Wasserreserven zu übernutzen, zu verschmutzen, und durch die Versiegelung des Bodens zu behindern.
- Klimawandel und Erderwärmung beschleunigen die Verdunstung von Oberflächenwasser
- Der Handel mit virtuellem Wasser durch den Export von Agrar- und Industrieprodukten führt zur Überausbeutung und häufig auch zur Verschmutzung von



Abb. 4.16-2: WTO-Versammlung in Hong Kong: Aktivist/innen fordern die Anerkennung des Menschenrechts auf Wasser (Photo: I. Spiller).

Wasserressourcen. So werden z.B. für die Produktion von einem Kilo Weizen 1.300 l Wasser benötigt, für ein Kilo Rindfleisch 16.000 l und für eine Jeans 10.850 l.

- Mit neuen Technologien wird in vielen Regionen das Grundwasser schneller genutzt, als es sich regenerieren kann, was zu einem Absinken des Wasserspiegels bis im schlimmsten Fall zur Erschöpfung der Süßwasservorräte führt.
- Unzureichende Abwasserentsorgung und mangelnde Hygienemaßnahmen verschmutzen und zerstören Süßwasserquellen.

Die Notwendigkeit eines rechtsbasierten Ansatzes

Für all diese Entwicklungen sind die Staaten bzw. ihre Regierungen mittel- und unmittelbar verantwortlich, sie sind das Ergebnis bewusster Entscheidungen, politischer Beschlüsse, die ein Lebensmodell auf der Grundlage einer unhaltbaren Ausbeutung der natürlichen Ressourcen befürworten.

Deshalb ist die gesetzliche Anerkennung des Rechtes auf Wasser und Sanitärversorgung auf nationaler wie internationaler Ebene eine wichtige Maßnahme zum Schutz der Ressource Wasser und zur Durchsetzung des Menschenrechts auf Wasser. Denn sie bietet einen konzeptionellen Rahmen, der es erlaubt, nationale Regierungen und die internationale Gemeinschaft für die Sicherung der Wasserversorgung verantwortlich zu machen. So wird das politische Profil des Zugangs zum Wasser und zur Abwasserentsorgung hervorgehoben und die Anerkennung der Zuständigkeit für dieses

Grundrecht zumindest auf dem Papier formuliert. Das schließt nicht aus, dass Wasser einen wirtschaftlichen Wert hat. Die Bewirtschaftung von Wasser - also die Sammlung, Aufbereitung, Verteilung und Entsorgung - ist eine Dienstleistung und muss wirtschaftlich gestaltet werden. Und Wasser ist nicht zuletzt ein Umweltgut, dessen übermäßiger Verbrauch z.B. über den Preis geschützt werden kann und muss. Die Preisgestaltung darf sich aber nicht ausschließlich an den Marktgesetzen orientieren, sondern muss gegebenenfalls sozial differenziert und dementsprechend staatlich reguliert werden.

Die Benennung einer Unabhängigen Expertin der UN für Wasser und Sanitärversorgung ist ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung. Sie kann dazu beitragen, dass die einzelnen Staaten ihre Verpflichtungen ernster nehmen. Mit ihren Berichten kann sie öffentlich auf Missstände hinweisen. Über das Aufspüren von best practices kann sie Wege aufzeigen, wie auch in armen Ländern das Grundrecht auf Wasser und Sanitärversorgung umgesetzt werden kann. Dessen Einlösung hängt aber letztlich vom politischen Willen der einzelnen Regierungen und ihrer jeweiligen Funktionsträger ab. Starke, aktive Zivilgesellschaften können diesem Willen Nachdruck verleihen.

Ingrid Spiller

*Leiterin Regionalbüro Mexiko,
Zentralamerika, Karibik*

Heinrich Böll Stiftung

www.boell-latinoamerica.org

ingrid.spiller@boell-latinoamerica.org.mx