

**Privatwirtschaftliche Organisation der Trinkwasserversorgung,
Fluch oder Segen?**

DIPLOMARBEIT

eingereicht bei

Prof. Dr. Rolf Weder (Erstgutachter)
Prof. Dr. Laurent Goetschel (Zweitgutachter)



Master of Advanced European Studies-
Major in Conflict and Development,
Europainstitut der Universität Basel

von

Gereon Mathias Müller-Chorus
Buchenweg 3
D-53343 Wachtberg-Niederbachem
Tel: (0049) 0228 348861
E-mail: gereon@mueller-chorus.de

Basel, 4. September 2006

Meinen geliebten Eltern für alles, aber vor allem für viel Geduld.

Abriss

Die Arbeit soll zeigen, ob die privatwirtschaftliche Organisation der Wasserversorgung in Entwicklungsländern ein Fluch oder Segen ist. Dabei werden anhand sechs ausführlich beschriebener Beispiele der Privatisierung der letzten Jahre zwei Effekte herausgearbeitet, die die Privatisierung grundsätzlich zu haben scheint:

- Zum Ersten der Versorgungseffekt, das heißt, dass mit der Privatisierung mehr Menschen mit sauberem Trinkwasser versorgt werden.
- Zum Zweiten der Preiseffekt, das heißt, dass die Wasserpreise in den meisten Fällen nach einiger Zeit spürbar gestiegen sind.

Festgestellt wird aber, dass diese Preissteigerungen nicht alle Verbraucher gleich treffen und die Trinkwasserpreise für die Bevölkerung in der Summe niedriger ausfallen können als vor der Privatisierung.

Ferner setzt sich die Arbeit mit der Forderung nach einem „Menschenrecht auf Wasser“ auseinander und stellt fest, dass diese Forderung für die Organisationsform der Wasserversorgung irrelevant ist. In der Arbeit wird dann ein Modell entwickelt, nach dem sich unterschiedliche Wasserversorgungsarten in das Güterkontinuum der Wirtschaftswissenschaften einordnen lassen. Aus diesen Einordnungen lassen sich für die Organisationsform dann folgende Schlüsse ziehen:

- Die Flaschenwasserversorgung ist generell im freien Markt am besten aufgehoben
- Die Leitungswasserversorgung sieht sich dem Problem des natürlichen Monopols gegenüber.

Regelmäßig wird aber in den Entwicklungsländern, was auch die aufgeführten Beispiele belegen, das Versagen der Politik bei Eigenleistung (staatliches Monopol) größer ausfallen als das Versagen des Marktes (natürlichen Monopol.)

Das heißt die Privatisierung der Wasserversorgung kann in den Entwicklungsländern grundsätzlich befürwortet werden. Entwicklungshilfe sollte sich in diesen Fällen auf die Stärkung der staatlichen Strukturen, Regulierungsbehörden und das *capacity building* konzentrieren.

Danksagungen:

Ich möchte allen danken, die mir bei dieser Arbeit hilfreich zur Seite standen.

Zuförderst ist meinen zahlreichen Korrekturlesern zu danken: Frau Nora Over für ihre kompetenten sprachlichen Korrekturen und technische Unterstützung trotz denkbar schlechten Umständen. Herrn Franz Reh für die, trotz sehr kurzfristiger Anfrage, schnellen und fachlich wertvollen Anmerkungen. Herrn Benedikt Borgs und Carolin für die komplette Revision und technische Unterstützung. Herrn Marcello Ciullo für seine Anteilnahme und zugesteckte Artikel. Meinem Vater insbesondere für die Anregungen in juristischer Hinsicht und die letzte Komplettkorrektur und meiner Mutter für eine durchgehende sehr ambitionierte Korrektur.

Herrn Wesley Reutimann und Herrn Hans-Martin Jörimann sei für ihre Gesellschaft und die Pétanquespiele gedankt. Herrn Reutimann darüber hinaus für das Drucken, Binden und die Abgabe.

Herrn Ulf Lewrick für unermüdliche Hilfe beim Kampf gegen Microsoft Excel. Herrn Bill Gates sein ausdrücklich nicht gedankt.

Den Herren Professoren Goetschel und Weder sei für Anregungen zum Thema und zu Anstößen während der Arbeit gedankt.

Darüber hinaus gilt mein Dank all denen, die Verständnis für meine nicht immer ausgeglichene Laune während der Ausarbeitung der Arbeit aufgebracht haben.

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	1
1.	Einführung	1
2.	Ziel der Arbeit	1
3.	Aufbau der Arbeit	2
II.	Daten und Beispiele privatisierter Wasserversorgung	2
1.	Wasser als elementares Gut für den Menschen	3
2.	Fallstudie Guinea	4
a)	Ausgangslage	4
b)	Erfolge	4
c)	Problematik	5
3.	Fallstudie Buenos Aires	6
a)	Ausgangslage	6
b)	Erfolge	6
c)	Problematik	7
4.	Fallstudie Tiruppur	8
a)	Ausgangslage	8
b)	Planung	9
c)	Problematik	9
5.	Fallstudie Delhi	11
a)	Ausgangslage	11
b)	Erfolge	11
c)	Problematik	11
6.	Fallstudie Manila:	12
a)	Ausgangslage	12
b)	Erfolge	14
c)	Problematik	16
7.	Fallstudie Pakistan:	19
a)	Die Ausgangslage in Pakistan:	20
b)	Erfolge	20
c)	Problematik	21
8.	Zusammenfassung	23
III.	Die Problematik der Wasserversorgung in der Literatur	24
1.	Privatisierungsbefürworter	24
2.	Privatisierungsgegner	25
3.	Synthese	26
IV.	Das „Menschenrecht auf Wasser“	27
1.	Warum die NROs den Weg des Menschenrechts gehen wollen	27
2.	Menschenrechte allgemein	28
3.	Herleitung des „Menschenrechts auf Wasser“	28
4.	Rechtliche Verbindlichkeit des „Menschenrechts auf Wasser“	30
5.	Inhalt des „Menschenrechts auf Wasser“	32
6.	Ergebnis	35
V.	Wirtschaftswissenschaftliche Einordnung des Gutes Wasser:	36
1)	Güterkategorien in den Wirtschaftswissenschaften:	36
2)	Unterschiedliche Versorgungsarten mit Wasser als unterschiedliche Güter	37
3)	Modell	38
a)	Privates Gut	39

b) Öffentliches Gut:.....	41
c) Allmendegut:.....	43
d) Mautgut:.....	45
4. Ergebnis:	47
VI. Folgerungen aus diesen Einordnungen	47
1. Flaschenwasser bei Leitungswasserversorgung.....	47
2. Flaschenwasser ohne Leitungswasserversorgung.....	48
3. kostenpflichtige Leitungswasserversorgung.....	49
a) Folgerungen aus der Klassifizierung als Mautgut	49
b) Marktversagen.....	49
c) Staatliche Reaktionen.....	50
d) Politikversagen.....	51
e) Markt- und Politikversagen in den empirisch vorgestellten 7 Fällen im Vergleich	52
4. Kostenlose Leitungswasserversorgung.....	53
5. Ergebnis	54
VII. Fazit	55
Literaturverzeichnis	58

Annex

I. Konvention über wirtschaftlichen, soziale und kulturelle Rechte.....	A
II. Allgemeiner Kommentar Nr. 15.....	B

Diagramme, Tabellen und Modelle

Seite:

Diagramme:

1.	Wasserverteilung auf der Erde	3
2.	Städtische Versorgungsdichte in Guinea	4
3.	Wasseranschlüsse in Manila West	14
4.	Wasseranschlüsse in Manila Ost	15
5.	Wasserverluste in Manila Ost	16
6.	Wasserpreisvergleich vorher nachher Manila Water	18
7.	Flaschenwassermarkt in Pakistan	20

Tabellen:

1.	Fortschritte in Guinea	5
2.	Güterkontinuum	37

Modelle:

1.	Privates Gut	41
2.	Öffentliches Gut	43
3.	Allmendegut	45
4.	Mautgut	46

I. Einleitung

1. Einführung

In den entwickelten Staaten der so genannten Ersten Welt gilt es als eine Selbstverständlichkeit, dass sauberes, hygienisches und zum Trinken geeignetes Leitungswasser in jedem Haus zur Verfügung steht. Mit dieser Selbstverständlichkeit können die meisten Städte der Schwellen- und Entwicklungsländer nicht dienen. Viele Millionen Menschen haben keinen Zugang zu sauberem und ausreichendem Trinkwasser. Diesem Problem ist in den letzten zwei Dekaden versucht worden zu begegnen, indem man die Versorgung - im Gegensatz zur meist staatlich erbrachten Versorgung in der nördlichen Hemisphäre - privatisierte. Jetzt ist es an der Zeit, die Wirkungen dieser Privatisierungen zu untersuchen. Bei der vorliegenden Arbeit soll die Frage beantwortet werden, ob die privatwirtschaftliche Organisation der Trinkwasserversorgung ein Fluch oder Segen für die betroffenen Länder und Menschen ist.

Dieser Beitrag ist nicht der erste zu diesem Thema und wird auch nicht der letzte sein. Er möchte sich einreihen in die Versuche systematisch ermittelnder und vermittelnder Beiträge in einer sonst kontrovers geführten Diskussion. Dies erscheint umso dringlicher als die Fronten zwischen dem Lager der Befürworter und dem Lager der Privatisierungsgegner verhärtet sind, und Diskussionen oft polemisch geführt werden. Teilweise werden sie durch apodiktische Positionen oder dogmatisches Denken auf beiden Seiten ganz unmöglich gemacht. Neuerdings hat sich die Diskussion auch auf das Produkt des Flaschenwassers ausgedehnt, weshalb auch dieses Problem inklusive eines Fallbeispiels behandelt werden soll.

In Anbetracht der katastrophalen Lage in vielen der betroffenen Länder, wäre es wünschenswert, wenn beim Betrachten der Problematik vor allem Not und Elend der Menschen dieser Länder im Mittelpunkt stünden und alle Beteiligten ihre Ressourcen für die Erarbeitung und Umsetzung von Strategien zur Lösung dieses Problems einsetzten.

2. Ziel der Arbeit

Ziel der Arbeit ist es, die unterschiedlichen Ausgangspunkte der Lager auf ihre Tragfähigkeit hin zu durchleuchten. Das heißt, die unterschiedlichen vorgebrachten Grundannahmen auf ihre Folgen hin zu untersuchen und untaugliche zu verwerfen. Letztendlich soll die Frage beantwortet werden, welche Organisationsform nach bisher gemachten Erfahrungen und dem Stand der Wissenschaft die Versorgungslage mit Trinkwasser in den Entwicklungsländern tatsächlich zu verbessern im Stande ist.

3. Aufbau der Arbeit

Nach der Einleitung (I) wird die Arbeit zunächst sechs Beispiele privatisierter Wasserversorgung in Entwicklungsländern darstellen (II). Im darauf folgenden Teil III werden die einzelnen Stimmen in der Literatur kurz beleuchtet, um die verschiedenen Herangehensweisen der unterschiedlichen Interessengruppen herauszuarbeiten. In Teil IV wird dann die juristische Annahme eines „Menschenrechts auf Wasser“ auf sein Problemlösungspotential hin untersucht. In Teil V werden vier Wasserversorgungsformen daraufhin untersucht, welchem wirtschaftswissenschaftlichen Gütertyp sie zugeordnet werden können. Nach der Subsumption unter diese Gütereigenschaften erläutert der Teil VI die wirtschaftswissenschaftlichen Implikationen der erfolgten Einteilung; woraufhin im Teil VII ein Fazit gezogen wird.

II. Daten und Beispiele privatisierter Wasserversorgung

Im folgenden Abschnitt werden Fakten über das Element Wasser im Allgemeinen und über einige Fallstudien im Konkreten vorgestellt. Anhand der Beispiele soll erläutert werden, unter welchen Voraussetzungen die Trinkwasserversorgung privatwirtschaftlich organisiert wurde und welche Auswirkungen dies auf die Versorgung und die Sicherheit derselben für die betroffene Bevölkerung hatte.

Dabei sind grundsätzlich zwei Situationen zu unterscheiden. Zum einen die Versorgung durch ein kommunales Leitungsnetz und zum anderen die Versorgung mit Flaschenwasser. Trotz der deutlich unterschiedlichen Gebindeart und auch wirtschaftlichen und juristischen Implikationen, die diese Unterscheidung mit sich bringt, handelt es sich doch in beiden Fällen um die Grundversorgung der jeweiligen Bevölkerung mit zum Überleben unverzichtbarem Trinkwasser.

Um der politischen Brisanz gerecht zu werden, wurden Beispiele aus so genannten Schwellen- bzw. Entwicklungsländern genommen. Darüber hinaus wurde darauf geachtet, dass mit Beispielen aus Südamerika, Afrika und Asien möglichst viele Regionen des Globus vertreten sind.

1. Wasser als elementares Gut für den Menschen

Untersucht werden soll die Trinkwasserversorgung der Menschen.

Relevant für die Untersuchung dieses Themas ist nur Süßwasser¹. Bekanntlich macht dies aber nur einen minimalen Bruchteil des global vorhandenen Wassers des blauen Planeten aus.

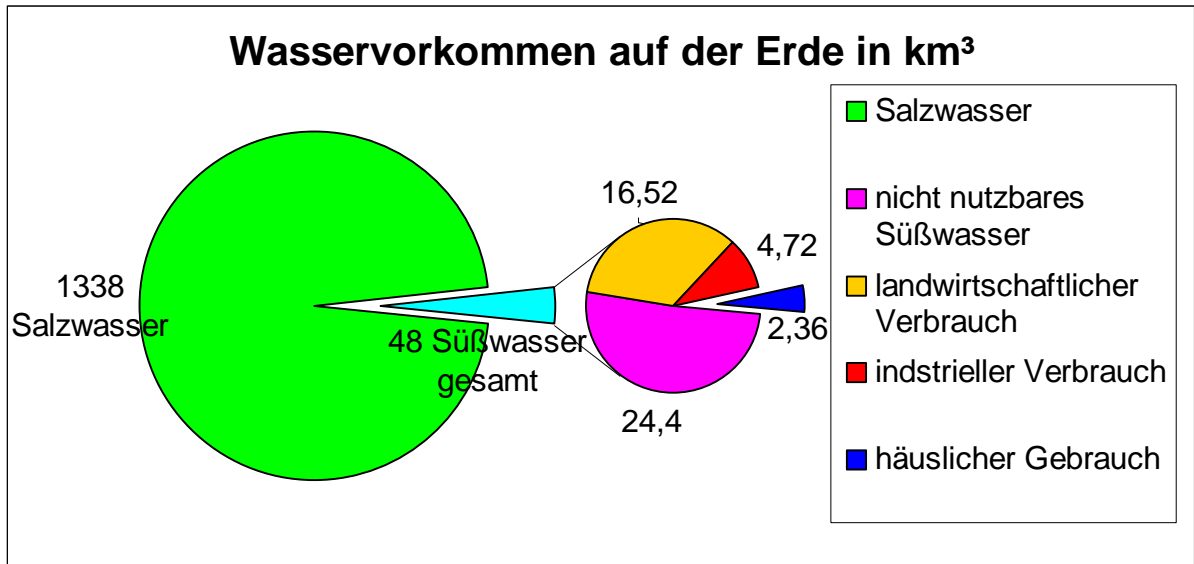


Diagramm 1

(Graphik: eigene Zusammenstellung)

Das genutzte Süßwasser wird auf der Welt wie folgt verwendet: 70% verbraucht die Landwirtschaft, 20% die Industrie und etwa 10% wird in den Haushalten verbraucht². Auf diesen 10%, die 2,36 Millionen km³ entsprechen, wird das Augenmerk dieser Arbeit liegen.

Derzeit fehlt etwa 1,1 Mrd. Menschen der Zugang zu sauberem Trinkwasser. Das führt dazu, dass jährlich ca. 5 Mio. Menschen an durch unsauberes Wasser verursachten Krankheiten sterben³. 80% aller Krankheiten in den Entwicklungsländern stehen in einem direkten Zusammenhang mit Wassermangel oder Wasserverschmutzung⁴.

Auf dem Weltgipfel in Johannesburg und dem Weltwasserforum in Kyoto wurde daher beschlossen, die Zahl der Menschen, die keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben, bis 2015 zu halbieren⁵. Dafür wären nach Angaben der Weltbank jährliche Investitionen von 75 Mrd. Euro nötig⁶.

Der globale Trinkwassermarkt ist für private Investoren zum interessanten Betätigungsfeld geworden. Trotz dieses Trends liegt der Anteil des Wassers, das von privaten Unternehmen geliefert wird, weltweit bei nur 5%, d.h. zur Zeit werden 95% der Wasserkonsumenten von

¹ Entsalzungsanlagen sind zwar technisch möglich, aber so aufwendig und teuer, dass sie (noch) keinen relevanten Anteil an der globalen Wasserversorgung haben

² Frankfurter Rundschau online S. 1

³ Frankfurter Rundschau online S. 1

⁴ Ringger, sam insight, 2003, S. 2.

⁵ Frankfurter Rundschau online S. 1

⁶ Ringger, sam insight, 2003, S. 2.

öffentlichen Betrieben versorgt⁷. Obwohl es somit nur ein kleiner Anteil ist, befindet sich aktuell die Diskussion über die Privatisierung im vollen Gange.

2. Fallstudie Guinea

Bei der ersten Fallstudie handelt es sich mit Guinea um ein afrikanisches Beispiel der privatwirtschaftlichen Partizipation an der Trinkwasserversorgung.

a) Ausgangslage

Guinea ist im Bereich der Schwellen- und Entwicklungsländer eines der ältesten Beispiele für die Privatisierung der kommunalen Trinkwasserversorgung. Bevor im Jahre 1989 private Unternehmen an der Versorgung beteiligt wurden, hatten etwas über 20% der Stadtbevölkerung einen Wasseranschluss. Von den 12.000 Anschlüssen in der Hauptstadt Conakry waren vor der Privatisierung nur 5% mit einem Zähler versehen, d.h. auch nur 5% konnten abgerechnet werden⁸. 1989 wurde beschlossen, die Wasserversorgung in eine Public Private Partnership (PPP) zu überführen. Konkret heißt das, dass in Guinea das Netz im Eigentum des Staates geblieben ist. Dieser vermietete das Netz für 10 Jahre an den Investor, der das Netz von nun an betrieb, Gebühren beim Verbraucher einzog und eine Miete an den Staat entrichtete⁹. Für die Instandhaltung und kleinere Investitionen war der private Betreiber, für größere Investitionen weiter der Staat zuständig.

b) Erfolge

Nach dem Zulassen von privatem Engagement in der Wasserversorgung waren in Guinea einige Erfolge zu verzeichnen. Nach zwölf Jahren, also im Jahre 2001, waren 70% der städtischen Bevölkerung an das Trinkwassernetz angeschlossen. Für das Jahr 2005 wird für Conakry sogar ein Zugang zu Trinkwasser für 93% der Bevölkerung angegeben¹⁰. Diese Entwicklung ist umso erstaunlicher, als sie nicht mit einer grundsätzlich positiven wirtschaftlichen Entwicklung Guineas einhergeht.

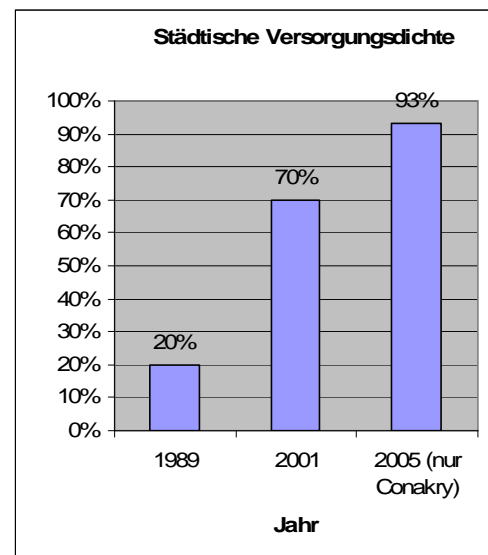


Diagramm 2 (eigene Zusammenstellung)

⁷ Kürschner-Pelkmann/Schnabel 2003, S. 4.

⁸ Segerfeldt, WFS, S. 66.

⁹ Igreens, Guinea.

¹⁰ VN, CAP 2006, Guinea, S. 47.

Ebenso verbesserten sich Wasserqualität und Kundendienst¹¹. Von den Anschlüssen bei den Endnutzern sind mittlerweile 95% mit Wasserzählern ausgestattet, was es ermöglicht, Gebühren einzunehmen¹².

	1989	2001
Stadtbevölkerung mit Zugang zu sauberem Wasser	38%	70%
Städte, die ein Leitungsnetz besitzen	10	18
Wassererzeugung in der Hauptstadt Conakry in m ³ p.a.	40.000	100.000
Anzahl der Endverbraucheranschlüsse	12.000	30.500

Tabelle 1

(Quelle: Segerfeldt, WFS, S. 67)

c) Problematik

Trotz dieser offensichtlich positiven Entwicklungen, die sich aus den Zahlen ablesen lassen könnten, sah sich die Beteiligung privater Unternehmen starker Kritik ausgesetzt.

Ein ganz wesentlicher Kritikpunkt betraf den Wasserpreis. Es wurde behauptet dieser sei unverhältnismäßig stark gestiegen. Vor der Privatisierung war der Leitungswasserpreis subventioniert, d.h. dass die Einnahmen aus dem Verkauf die Kosten nicht decken konnten¹³. So stiegen die Wasserpreise von 15 US-Cent pro m³ im Jahre 1989 auf fast einen US-Dollar im Jahre 2000. Dies entsprach fast einer Versiebenfachung des Preises¹⁴. Für diejenigen, die schon an das Leitungswassernetz angeschlossen waren, war dies natürlich eine starke Verteuerung. Bedenkt man aber, dass nur eine Minderheit angeschlossen war und nun eine Mehrheit in den Genuss von Leitungswasser kommt, welches bedeutend günstiger ist als das Wasser von mobilen Händlern, ergibt sich ein anderes auch für die Armen positiveres Bild.

Dennoch wird von Kritikern häufig angeführt, dass Wasser in diesen Ländern subventioniert werden müsse, damit es nicht zur zentralen Frage für das Überleben von Familien wird und notgedrungen alle anderen Überlegungen (Schulbildung, Arztbesuch usw.) überlagert. Vordergründig mag dieser Gedankengang einleuchtend erscheinen und überzeugen. Für Länder mit einer mangelhaften Abdeckung der Leitungswasserversorgung enthält dieser Gedanke jedoch einen grundsätzlichen Fehler. Subventionen sind Staatsausgaben, die über das allgemeine Steueraufkommen gedeckt werden müssen. Allgemeine Steuern zahlen alle Bürger, auch die Armen in Vierteln, die nicht ans Wassernetz angeschlossen sind oder die auf dem Land leben. Von subventioniertem Trinkwassers profitieren aber nur diejenigen, die einen Wasseranschluss besitzen. Dies sind in den Ländern der südlichen Hemisphäre in erster Linie

¹¹ Hoering, weed, 2001, S. 21.

¹² Segerfeldt, WFS, S. 68.

¹³ Segerfeldt, WFS, S. 68.

¹⁴ Hoering, weed, 2001, S. 24.

die Mittel- und die Oberschicht¹⁵. Folglich subventionieren die Armen ohne Wasseranschluss den Wasserverbrauch der Reichen. In einem solchen Fall schafft die Subventionierung keine gerechte Umverteilung sondern noch mehr Ungerechtigkeit.

Im konkreten Fall von Conakry wurde ferner kritisiert, dass trotz einiger anfänglicher Gewinne durch Effizienzsteigerungen die Firmen letztendlich nicht erfolgreich gegen Nepotismus und Korruption vorgehen konnten. Vor allem gelang es ihnen nicht, die öffentlichen Stellen zur Begleichung ihrer Wasserrechnungen zu bewegen, was aber in erster Linie an den schwach ausgeprägten rechtlichen Strukturen des Landes lag.¹⁶ So verließen die beiden französischen Konzerne, die die Wasserversorgung als Investor und Mieter der PPP innehatten, 2003 frustriert das Land, obwohl der Vertrag erst 2001 verlängert worden war¹⁷.

In Guinea hat, das zeigen die Zahlen, die Teilprivatisierung klare, wenn auch nicht alle erhofften Erfolge gebracht. Die Hauptprobleme, denen sich der private Unternehmer gegenüber sah und die ihn letztendlich zur Aufgabe bewegten, lagen in den unzureichenden Staatsstrukturen Guineas begründet. Verantwortlich für das Scheitern der privaten Beteiligung war demnach kein Marktversagen, sondern vielmehr ein Staats- bzw. Politikversagen.

3. Fallstudie Buenos Aires

Das zweite Beispiel liegt in Südamerika und ist ebenfalls eines der Beispiele der privatwirtschaftlichen Beteiligung bei der kommunalen Wasserversorgung mit einer längeren Geschichte.

a) Ausgangslage

In Buenos Aires wurde die kommunale Wasserversorgung 1993 privatisiert und von Aguas Argentinas übernommen. Vor der Privatisierung hatte nur knapp über die Hälfte der 5,6 Mio. ärmeren Einwohner der Stadt einen Anschluss, wohingegen die wohlhabenden 3 Mio. fast vollständig erreicht wurden. Der Leitungsverlust lag bei 45%, 99% des Konsums wurden gar nicht gezahlt und nur 80% der Rechnungen wurden beglichen.

b) Erfolge

Die Privatisierung hat die Lage grundlegend verändert. Das vertriebene Wasservolumen ist von 1992 bis 1998 um 38% gestiegen und 1998 wurden 3 Mio. Menschen mehr erreicht¹⁸. Insgesamt konnten so 30% mehr Haushalte ans Wassernetz angeschlossen werden, wobei 85%

¹⁵ Weltbank, Toolkit, S. xviii.

¹⁶ Igreens, Guinea.

¹⁷ Thomson, Guinea Foreign Investment.

¹⁸ The Economist, 2003, S. 7.

dieser Haushalte auf die armen Vororte von Buenos Aires entfielen¹⁹. Diese Menschen konnten nun das Wasser bis zu zehnmal günstiger beziehen als bei einem mobilen Wasserhändler, auf den sie zuvor angewiesen waren. Zwischen 1992 und 1998 stieg auch die Qualität des Wassers signifikant, was zu einer deutlichen Senkung der Kindersterblichkeit führte²⁰. Selbst der Wasserpreis sank zu Beginn um 17%²¹ und der Wasserverlust konnte in den ersten fünf Jahren von 45 auf 35 % gesenkt werden²².

c) Problematik

Dennoch ist auch die Privatisierung in Buenos Aires stark kritisiert worden. Die Vorwürfe lauten auf „Gier, Verrat und gebrochene Versprechen“²³.

Zum einen wurde Aguas Argentinas, einer Suez-Tochter, vorgeworfen, die Vertragsziele nicht erreicht zu haben: *„Suez did expand water and sewage service by a small increment, but failed to meet its projected targets in both areas.“*²⁴ Richtig ist, dass die vertraglich vereinbarten Verbesserungen nicht gänzlich erreicht werden konnten, aber wie die oben dargelegten Zahlen verdeutlichen, ist der Fortschritt doch größer als der vorgeworfene *„small increment“*. Richtig ist auch, dass es im Zusammenhang mit der Privatisierung zu Korruptionsfällen gekommen ist. Dies ist aber auch bei öffentlichen Versorgern nicht unbekannt²⁵ und im speziellen Fall von Buenos Aires in erster Linie mit einer zu starken Rolle von korrupten Politikern im Privatisierungsprozess zu erklären.

Auch das Profitstreben der Unternehmen wurde kritisiert. Profit ist aber die Triebfeder der freien Marktwirtschaft und im Bereich der Wasserversorgung die Kraft, die den Unternehmer veranlasst, überhaupt zu investieren und möglichst viele zahlende Kunden anzuschließen, d.h. das Versorgungsnetz auszubauen und damit indirekt der Bevölkerung zu dienen.

Von Kritikern wurde auch gerne angeführt, dass die Privatisierung meist mit Personalabbau einhergeht. Dies ist im Falle von Buenos Aires auch geschehen. Das Personal wurde von 8.000 auf 4.000 halbiert²⁶. Dieser Arbeitsplatzabbau hat aber originär nichts mit der Wasserversorgung zu tun, sondern ist vielmehr Ergebnis der effizienteren Arbeit des privaten Unternehmens.

Natürlich war auch der Preis in Buenos Aires ein Ansatzpunkt für Kritik, obwohl die Privatisierung zu Beginn sogar zu günstigeren Preisen geführt hatte. Bei vertraglich erlaubten

¹⁹ Segerfeldt, WFS, S. 89.

²⁰ Segerfeldt, WFS, S. 111.

²¹ Segerfeldt, WFS, S. 89.

²² Hoering, weed, 2001, S. 21.

²³ Segerfeldt, WFS, S. 91.

²⁴ Barlow/Clarke, The battle for Water, 2004

²⁵ Weltbank, Toolkit, 2006, S. 4.

²⁶ Hoering, weed, S. 13, Fn. 2.

Preiserhöhungen 1998 kam es dann aber schon zu einem Aufschrei der Öffentlichkeit. Die Politiker in der Regulierungsbehörde ETOSS konnten die Erhöhung zwar nicht verhindern, aber opponierten in der Öffentlichkeit zum Wohlgefallen ihrer Wähler. So entstand eine allgemeine Unzufriedenheit, obwohl das Wasser 1998 immer noch billiger war als vor der Privatisierung und bedeutend mehr Haushalte angeschlossen waren²⁷. Dann folgte in den Jahren 2001 und 2002 die Argentinienkrise, in der die argentinische Regierung die Dollar-Peso-Parität aufhob. Der daraufhin folgende Absturz des Pesos stellte Aguas Argentinas vor große Probleme, da der Großteil der Ausgaben in Dollar, die Einnahmen aber in Peso erfolgten. Ein dollaräquivalenter Preis hätte zu einer Verdopplung der Preise geführt, was die nationalen Behörden aber nicht zuließen.

Im Februar 2005 sind Aguas Argentinas und der argentinische Staat in Verhandlungen über eine Vertragsänderung getreten. Im März 2006 hat die argentinische Regierung dann den Vertrag wegen schlechter Wasserqualität und anderer Vertragsverletzungen gekündigt²⁸.

Die Verantwortung für das Scheitern der Zusammenarbeit mit dem privaten Investor Aguas Argentinas liegt aber wohl im Zusammenbruch der Peso – Dollarparität.

4. Fallstudie Tiruppur

Die folgenden zwei Beispiele liegen auf dem indischen Subkontinent und sind Fälle privatwirtschaftlicher Beteiligung an der kommunalen Wasserversorgung. Bei der Verfügbarkeit von Trinkwasser für die Bevölkerung rangiert Indien auf Platz 133 von 180 Staaten, bei der Wasserqualität gar auf dem 120sten von 122 Rängen. Mindestens 200 Mio. Inder haben keinen Zugang zu sauberem Wasser. Rund 1,5 Mio. Kinder sterben jährlich an durch unsauberes Wasser verursachten Krankheiten, bevor sie das fünfte Lebensjahr erreicht haben. Die Landwirtschaft ist in Indien für 80% des Wasserverbrauchs verantwortlich²⁹. Grundwasser ist mit fast 60 % die Hauptquelle für landwirtschaftliche Bewässerung. In trockenen Gegenden liegt diese Quote noch höher. Auch wenn die Beispielprojekte noch nicht oder nicht vollständig umgesetzt sind, ist ein Blick auf die zu erwartenden Gewinne und die vorgebrachte Kritik doch sehr aufschlussreich.

a) Ausgangslage

Die Stadt Tiruppur, im Bundesstaat Tamil Nadu gelegen, hat ca. 780.000 Einwohner und eine große Textilindustrie. Diese ist zum einen ein großer Verbraucher von Wasser und zum anderen dafür mitverantwortlich, dass das örtliche Grundwasser nicht mehr zu nutzen ist. Die

²⁷ Segerfeldt, WFS, S. 93.

²⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/2006_in_Argentina

²⁹ FIAN/Brot für die Welt, Investigating some alleged violations of the Human right to water in India, S. 5.

Industrie verbraucht pro Tag zwischen 100-120 Mio. Liter, wohingegen der häusliche Wasserverbrauch bei 60 Mio. Litern liegt. Das örtliche Wassernetz kann aber nur 39 Mio. Liter liefern.

b) Planung

Deshalb haben die Tiruppur Exporters Association (TEA) und die Staatsregierung von Tamil Nadu 1995 einen Plan für ein neues Bewässerungskonzept ausgearbeitet. Für die Umsetzung wurde die New Tiruppur Area Development Corporation Limited (NTADCL) gegründet. Das gesamte Projekt soll einem privaten Konsortium übergeben werden. Das System sieht die tägliche Zuleitung von täglich 185 Mio. Litern aus einem 55km entfernten Fluss vor, die auf 250 Mio. Liter pro Tag erweitert werden kann. Nach den Berichten und Untersuchungen der International Fact Finding Mission (IFFM) scheint das Primärziel die Versorgung der Industrie zu sein³⁰.

c) Problematik

Nach Ansicht der IFFM rührt ein erster Kritikpunkt daher, dass die Versorgung der Haushalte von den TEA und NTADCL Vertretern als sekundär betrachtet wird.³¹. Dennoch muss man festhalten, dass diese Planungen vorsehen, dass die Stadtbevölkerung vollständig mit Leitungswasser versorgt werden soll und damit den momentanen, unerträglichen Zuständen Abhilfe geschaffen werden soll. Ob dieses Ziel nun Primär- oder Sekundärziel sein soll, ist aus Sicht der Not leidenden Menschen ohne Bedeutung.

Kritisch wird auch betrachtet, dass die Zuleitung dieser Wassermenge jeweils auch eine Ausleitung mit sich bringt und die flussabwärts gelegene Stadt Erode sowie die am unteren Flusslauf lebenden Bauern negativ betreffen könnte. Darüber hinaus hat sich der Fluss der Untersuchungsgruppe in einem erbärmlichen Zustand gezeigt. Da in den Jahren 2001-2004 der Monsun ausgeblieben ist, führte der Fluss nur sehr wenig Wasser. Dem halten die Vertreter von NTADCL entgegen, dass sie nur 2-3% des Flusswassers nutzen werden. Nach Angaben der Autoren ist aber auch eine Ausleitung von solch geringer Menge gefährlich und träfe die dort ansässige Reislandwirtschaft schwer. An dieser Stelle muss man natürlich fragen, ob die Grundversorgung mit Trinkwasser oder die extrem wasserintensive Herstellung von Reis den Vorrang genießen sollen.

³⁰ Brot für die Welt, Bericht über die Internationale Fact Finding Mission in Indien / Zusammenfassung, März 2004, S. 18ff.

³¹ Brot für die Welt, Bericht über die Internationale Fact Finding Mission in Indien / Zusammenfassung, März 2004, S. 18ff.

Die IFFM-Gruppe bemängelt auch das Fehlen einer überregionalen Wasserstrategie, die die Belange aller einbezieht, bevor eine solche Konzession vergeben wird. Nur ist auch dies kein Versäumnis der Unternehmer, sondern eines der zuständigen Regierung.

Ferner wird festgehalten, dass die Konzession an NTADCL eine Bewirtschaftung nach streng wirtschaftlichen Prinzipien und eine volle Kostendeckung innerhalb der Konzessionszeit von 30 Jahren verlangt. Damit hängt die Arbeitsfähigkeit des Projekts primär von der Erhebung von Gebühren ab. Dies widerspricht nach Ansicht der IFFM-Untersuchungsgruppe aber Art. 11 des Allgemeinen Kommentars 15, der besagt, dass Wasser primär ein soziales und kulturelles Gut und nicht ein wirtschaftliches sei³².

Schließlich bleibt festzuhalten, dass die IFFM-Gruppe keinerlei ausreichende Vorkehrungen des Staates, hier des Staates Tamil Nadu und der Stadt Tiruppur, feststellen konnte, um den Zugang zu sauberem Trinkwasser zu gewährleisten und Missbrauch durch den Konzessionär zu verhindern. Der Konzessionsvertrag sieht im Gegenteil sogar vor, dass die NTADCL frei ist, das Wasser anders zuzuteilen, wenn die Kommunen säumig sind³³.

Dennoch ist im Vertrag auch festgehalten, dass die Regierung von Tamil Nadu darauf bestand, Trinkwasser für den Hausgebrauch zu subventionieren³⁴. Das heißt, die zuständige Regionalregierung bemüht, sich über die Subventionierung³⁵ des Wasserpreises den Armen entgegenzukommen. Abschließend wird in dem Bericht festgestellt, dass die Gemeinde Tiruppur nicht dazu in der Lage ist, seiner Bevölkerung (und der Industrie) ausreichend und sauberes Wasser zur Verfügung zu stellen.

Sollten Kommunen aber hinter ihren Zahlungsverpflichtungen zurückbleiben, ist die Neuverteilung ein wirksames Druckmittel um die Zahlungsmoral zu steigern. Zum einen hat das Beispiel Guinea gezeigt, welche Folgen es haben kann, wenn die öffentlichen Stellen säumig bleiben, zum anderen sollten die Kommunen in der Lage sein, einen subventionierten Wasserpreis zu zahlen.

³² Brot für die Welt, Bericht über die Internationale Fact Finding Mission in Indien / Zusammenfassung, März 2004, S. 21

³³ Brot für die Welt, Bericht über die Internationale Fact Finding Mission in Indien / Zusammenfassung, März 2004, S. 22

³⁴ Brot für die Welt, Bericht über die Internationale Fact Finding Mission in Indien / Zusammenfassung, März 2004, S. 22

³⁵ Da in diesem Fall eine nahezu hundertprozentige Abdeckung der Bevölkerung erreicht werden soll, trägt das allgemeine Argument gegen Subventionierungen im Fall von Guinea hier nicht.

5. **Fallstudie Delhi**

Eine zweite Fallstudie aus Indien betrifft die kommunale Wasserversorgung von Delhi.

a) Ausgangslage

Neu Delhi hat etwa 13 Mio. Einwohner und damit einen täglichen Wasserbedarf von ca. 3,3 Mrd. Litern von denen gerade einmal 2 Mrd. durch Leitungswasser gedeckt sind. Dennoch hat Delhi gegenwärtig den niedrigsten Wassertarif Indiens³⁶.

b) Erfolge

Im Jahre 2002 wurde eine Trinkwasseraufbereitungsanlage eröffnet. Diese wird von Ondeo Degremont einer Tochter von Suez Lyonnaise des Eaux betrieben. Sie liefert zusätzliche 635 Millionen Liter täglich für Delhi, die etwa 3 Mio. Bewohner versorgen können.

c) Problematik

In der Untersuchung von IFFM wird in erster Linie kritisiert, dass zwar mehr Trinkwasser zugänglich gemacht werde, dies allerdings nicht zu von jedem tragbaren Kosten. Dieses Argument kann so nicht überzeugen, da für diejenigen, die erstmalig einen Anschluss erlangen, die Preise regelmäßig unter denen der mobilen Händler liegen. Darüber hinaus können die Armen, die früher lange für Wasser laufen oder anstehen mussten diese Zeit jetzt sinnvoller mit Arbeit oder Bildung nutzen. Zur Berechnung der Kosten, darf man hier also nicht ausschließlich auf den Preis abstellen, sondern muss die ganzen Opportunitätskosten berücksichtigen.

Es wird ferner befürchtet, die Bewässerungsmöglichkeiten der Bauern am Oberlauf des Ganges könnten beeinträchtigt werden. Deshalb haben sich die Bauern am Oberlauf gegen das Projekt ausgesprochen und gefordert, Degremont solle das Land verlassen³⁷. Auch hier ist von einem Vorrang der Trinkwasserversorgung gegenüber der Bewässerungslandwirtschaft auszugehen und zusätzlich noch angemerkt, dass die Landwirtschaft ohnehin den größten Teil des Süßwassers verbraucht aber auch über das höchste Einsparpotential verfügt.

Aber der Vorwurf gegen Degremont geht an der Sache vorbei, da der Staat als Auftraggeber letztlich die Verantwortung trägt. Wenn, müssten die Bauern also ihre eigene Regierung zur Rechenschaft ziehen. Es scheint, dass die Regierung die Stadtbevölkerung Delhis auf Kosten der Bauern mit Wasser versorgt und die ausländischen Unternehmen dafür verantwortlich machen will.

³⁶ Sharma, there is a hole in the bucket.

³⁷ Brot für die Welt, Bericht über die Internationale Fact Finding Mission in Indien / Zusammenfassung, März 2004, S. 23.

Ferner wird kritisiert, dass der Vertrag zwischen Delhi Jal Board (zuständige Wasserbehörde) und Degremont nicht veröffentlicht worden ist³⁸.

Auch wird von Kritikern vorgehalten, dass in der indischen Wasserpolitik privates Engagement als einziges Mittel gesehen wird, der Unterversorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser abzuhelpen, wenn es heißt: „*Private sector participation should be encouraged in planning, development and management of water resource projects for diverse uses, wherever feasible*“.³⁹ Grundsätzlich ist richtig, dass es ein Fehler sein kann, sich auf eine Strategie festzulegen. Ob dies im vorliegenden Fall der privatwirtschaftlichen Wasserversorgung so ist, soll diese Untersuchung zeigen.

Für Delhi bleibt zu resümieren, dass das Engagement des privaten Investors die Versorgungslage vieler Menschen signifikant verbessern kann. Dies geschieht hier möglicherweise auf Kosten der Bewässerungslandwirtschaft, dennoch sollte außer Frage stehen, dass die Grundversorgung mit Trinkwasser hier eindeutig den Vorrang genießt.

In diesem Fall scheinen die politischen Kräfte den Spannungen, die die innenpolitische Verteilung des Wassers erzeugt, nicht gewachsen zu sein. Den Konzessionär kann hier aber keine Verantwortung bei der Umverteilung treffen. Dementsprechend scheint in Delhi ein Fall von Politikversagen vorzuliegen und nicht von Versagen des Unternehmens.

6. Fallstudie Manila:

Ein viel beschriebenes und diskutiertes Beispiel für die Privatisierung der kommunalen Wasserversorgung Asiens ist der Großraum Manila.

a) Ausgangslage

Mitte der 90er Jahre wurden in Manila nur 67% der Bevölkerung mit Leitungswasser versorgt⁴⁰. Die restlichen ca. 3,6 Mio. Einwohner waren überwiegend arme und sozial schwache Gruppen⁴¹. Sie mussten ihr Trinkwasser zu exorbitanten Preisen, die das 30fache⁴² der Leitungswasserpreise erreichen konnten, bei mobilen Wasserversorgern beziehen. Bis zu einem Drittel des Familieneinkommens musste auf diese Weise für die Trinkwasserversorgung aufgewendet werden⁴³.

³⁸ Brot für die Welt, Bericht über die Internationale Fact Finding Mission in Indien / Zusammenfassung, März 2004, S. 24.

³⁹ Water Policy of Government of India, adopted April 2002

⁴⁰ Segerfeldt, WFS, S. 99; Hoering, HM Nr. 2, 2003, S. 2.

⁴¹ Rosemann, Manila komplett, S. 62.

⁴² Nach anderen Quellen immerhin noch das zehnfache; Hoering. HM Nr. 2, 2003, S. 2.

⁴³ Rosemann, Manila komplett, S. 87.

Aber auch die angeschlossenen Haushalte litten unter einer unregelmäßigen Versorgung, die darüber hinaus von schlechter Qualität war⁴⁴. Die Leitungsverluste der Versorger lagen zu dieser Zeit bei 63 %⁴⁵.

Nach einer Studie der Weltbank lagen die Probleme der Wasserversorgung Manilas in folgenden Punkten⁴⁶:

- unzureichende Versorgung;
- unzuverlässiger Service;
- ineffizientes Management;
- keine nachhaltige / beständige Versorgung;
- niedrige institutionelle und technische Ausstattung.

Um Abhilfe zu schaffen, entschied das Parlament 1996 die Wasserversorgung Manilas zu privatisieren, was 1997 auch geschah⁴⁷. Es wurde beschlossen, Manila in zwei Konzessionsgebiete, den Osten und den Westen, aufzuteilen und Konzessionen über 25 Jahre zu vergeben⁴⁸. Die Konzessionsnehmer sollten die Wasserversorgung in den ihnen zugesprochenen Gebieten übernehmen und mit den Konsumenten verrechnen. Im Gegenzug mussten sich die Konzessionsnehmer verpflichten, die Versorgung zu verbessern und auszubauen, worüber der vormals staatliche Betreiber MWSS nun als Regulierungsbehörde wachen sollte⁴⁹. Zweite Aufgabe dieser Behörde war, die Anträge der beiden Betreiber auf Tarifanpassungen zu prüfen, über die dann der MWSS-Aufsichtsrat entscheiden sollte. Im Konfliktfall können beide Vertragspartner eine internationale Schiedskommission anrufen⁵⁰. Zusätzlich mussten die Konzessionsnehmer die staatlichen Schulden je nach Größe des Konzessionsgebietes, das heißt 90% oder 800 Mio. USD in der Westkonzession und 10% bzw. 80 Mio. USD durch die Zahlung von Konzessionsgebühren übernehmen. Im Gegenzug bekamen die Konzessionäre von der MWSS das Rohwasser kostenlos zur Verfügung gestellt. Nach einem Bieterverfahren wurde Maynilad Water der Westen und Manila Water der Osten zugesprochen.

⁴⁴ Segerfeldt, WFS, S. 99; Rosemann, Manila komplett, S. 62.

⁴⁵ Segerfeldt, WFS, S. 99.

⁴⁶ World Bank PID Project No. PHPA39022, zitiert nach Rosemann, Manila englisch, S. 67.

⁴⁷ Rosemann, Manila komplett, S. 63, Segerfeldt, WFS, S. 99.

⁴⁸ Hoering, HM Nr. 2, 2003, S. 3.

⁴⁹ Rosemann, Manila komplett, S. 67.

⁵⁰ Hoering, HM Nr. 2, 2003, S. 3.

b) Erfolge

Von der Privatisierung der Wasserversorgung der Stadt Manila erhoffte man sich die Lösung der Probleme, denen sich die Stadt gemäß der Weltbankstudie vorher gegenüber sah, das heißt konkret⁵¹:

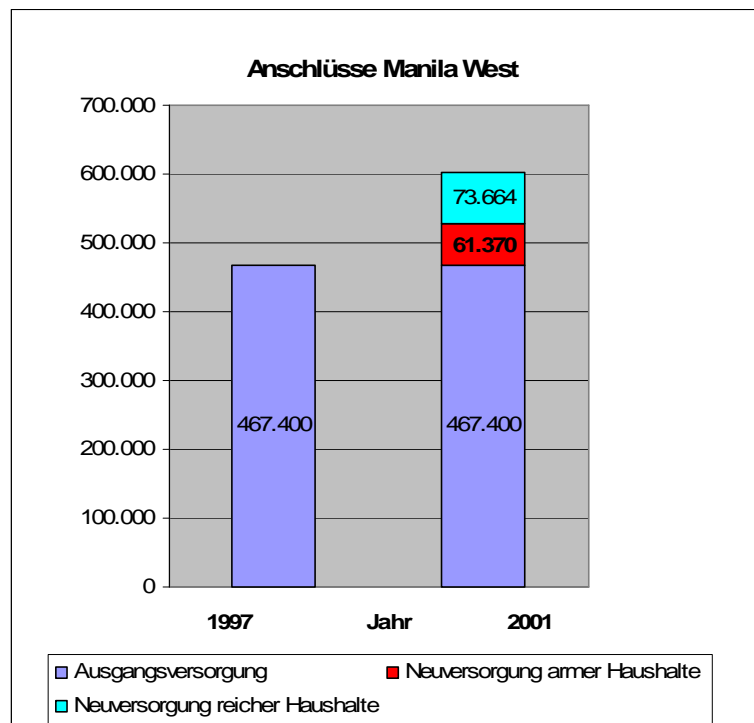
- mehr Wasserversorgung;
- Verbesserung der Wasserqualität;
- geringere Verbraucherpreise;
- effizienterer Service;
- Beseitigung der sozialen Folgen von öffentlicher Finanzierung (Verschuldung);
- indirekte Verbesserung der Umwelt (geringerer Verbrauch / höhere Wertschätzung);
- faire Gewinnrate für die Privatunternehmen.

Im Falle von Manila muss man den Erfolg oder Misserfolg der beiden Konzessionsgebiete getrennt voneinander betrachten.

aa) *Westkonzession Maynilad Water:*

Maynilad Water ist ein Konsortium zwischen der philippinischen Firma Benpres (60%) und dem französischen Unternehmen Lyonnaise des Eaux (40%)⁵².

Vor der Privatisierung wurden die Wasseranschlüsse in der Westkonzession auf 467.400 geschätzt. Ende des Jahres 2001, nach vier Jahren also, wurden von Maynilad 602.434 und damit 135.034 Wasseranschlüsse mehr angegeben. Nach der beim Bietverfahren zugrunde gelegten Berechnung werden mit jedem Wasseranschluss 9,2 Personen versorgt. Damit kommt Maynilad



zu einer Summe von 5,5 Mio. **Diagramm 3**

(eigene Zusammenstellung)

⁵¹ Pamintuan / Solon: Opportunities and Risks, S. 133.

⁵² Weltbank, Toolkit 2006, S. 234; die "nur" 40%ige Beteiligung des ausländischen Investors liegt an der nationalen Gesetzeslage, die ausländischen Unternehmen nicht mehr als 40% Unternehmensbeteiligung erlaubt.

versorgter Menschen, was einer Quote von 85% entspricht. Im Konzessionsvertrag verlangt waren für das Jahr 2001 5,56 Mio. bzw. 87%. Damit blieb Maynilad nur knapp unter der vertraglich geforderten Versorgung⁵³. Von diesen neu geschaffenen Anschlüssen wurden darüber hinaus 61.370 in den besonders armen Vierteln angelegt, was einem Anteil von 45,44% der Neuanschlüsse entspricht⁵⁴.

bb) Ostkonzession Manila Water

Manila Water ist ein Konsortium zwischen der philippinischen Ayala (60%) und der US/UK International Water (40%)⁵⁵.

Vor der Privatisierung lebten im Gebiet der Ostkonzession 4,5 Mio. Menschen, von denen 1,5 Mio. keinen Wasseranschluss hatten. Manila Water erhöhte in den ersten fünf Jahren die Zahl der Anschlüsse von 326.087 um 101.668 auf 427.755. Mittels des schon dargestellten Faktors von 9,2 Personen pro Wasseranschluss errechnet Manila Water für Ende 2001 eine Zahl von 3,9 Mio. mit Wasser versorgten Menschen. Diese Zahl habe sich durch zusätzliche 29.659 Wasseranschlüsse in den ersten drei Quartalen 2002 sogar noch

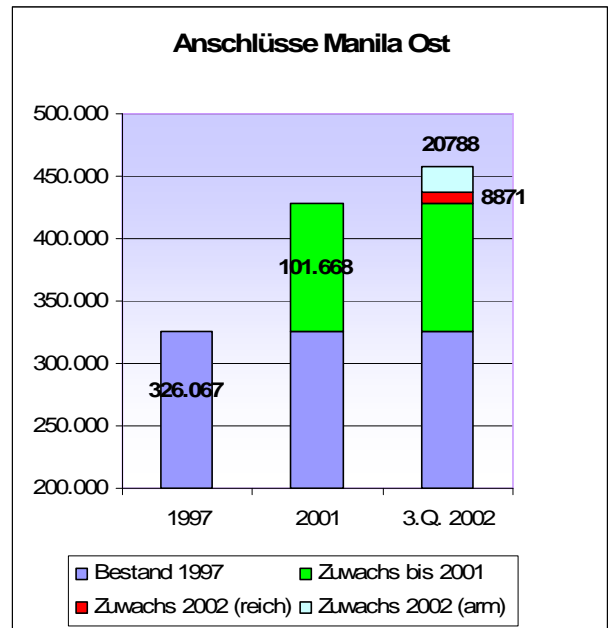


Diagramm 4 (eigene Zusammenstellung)

auf ca. 4,2 Mio. Menschen erhöht. Danach hätte Manila Water sein Ziel der hundertprozentigen Wasserversorgung (4,5 Mio.) fast erreicht⁵⁶.

Auch hier, im Bereich der Ostkonzession, hat es Verbesserungen der Versorgung der Ärmsten gegeben. So wurden durch Manila Water bis zum Ende des Dritten Quartals 2002 20.788 neue Anschlüsse in Armengenden geschaffen⁵⁷.

Nach dem Geschäftsbericht für das erste Halbjahr 2006 von Manila Water hat sich die Summe der versorgten Personen seit der Übernahme 1997 um über zwei Millionen Menschen auf über 5 Mio. Kunden erhöht. Von diesen Kunden können über 97% 24 Stunden am Tag über Wasser verfügen⁵⁸.

⁵³ Hoering, HM Nr. 2, 2003, S. 5.

⁵⁴ Rosemann, Manila komplett, S. 77.

⁵⁵ Weltbank, Toolkit 2006, S. 234; die "nur" 40%ige Beteiligung des ausländischen Investors legt an der nationalen Gesetzeslage, die ausländischen Unternehmen nicht

⁵⁶ Hoering, HM Nr. 2, 2003, S. 5.

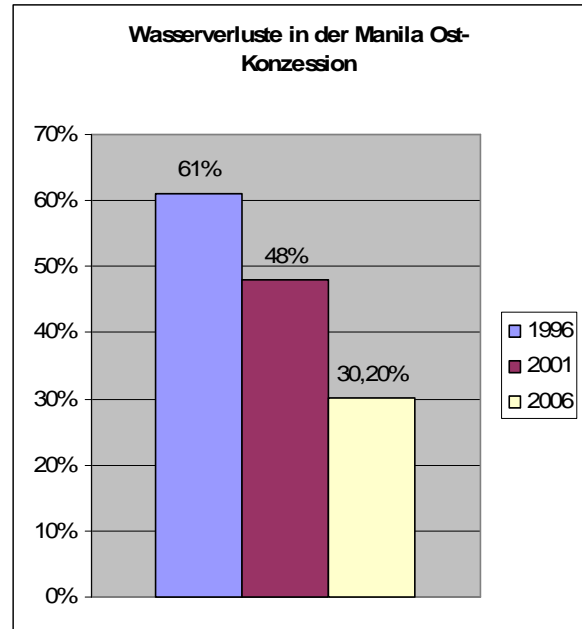
⁵⁷ Rosemann, Manila komplett, S. 83.

⁵⁸ Manila Water, Geschäftsbericht 2006.

Den Wasserverlust konnte Manila Water von 61% 1996 auf 48% im Jahre 2001 senken. Dieser Erfolg relativiert sich aber vor dem Hintergrund, dass Manila Water eine Senkung auf 17% für das Jahr 2001 angekündigt hatte⁵⁹. Der Geschäftsbericht für das erste Halbjahr 2006 weist nun eine Senkung des Wasserverlustes auf 30,2% aus was eine Halbierung des Vorprivatisierungswertes darstellt⁶⁰.

Manila Water hat im Jahre 2002 erstmals einen kleinen Überschuss erzielt⁶¹. Für das Jahr 2006 wird gegenüber 2005 mit einer weiteren Gewinnsteigerung von einem Viertel gerechnet⁶².

In einer Umfrage hat ein Drittel der Befragten angegeben, eine Verbesserung der Versorgung seit der Privatisierung ausmachen zu können⁶³. Darüber hinaus bemüht sich Manila Water um den nun zum Verkauf stehenden Anteil von 84% von Maynilad. Stichtag für die zweite



Phase der Konzessionsvergabe wird der 24. Oktober 2006 sein⁶⁴.

Auch die asiatische Entwicklungsbank sieht positive Veränderungen⁶⁵: „*The number of poor households in Metro Manila connected to the water supply network has vastly increased. The households served now have access to better quality water at a much-reduced cost per cubic meter. As a result, their consumption of water per capita has increased, their health is improved, and they have more time for other activities instead of having to quarrel for water.*”

c) Problematik

Trotz dieser guten Zahlen sieht sich die Privatisierung der kommunalen Wasserversorgung in Manila starker Kritik ausgesetzt.

Bei der Reduzierung des Wasserverlustes wurden lange Zeit keinerlei Fortschritte erzielt⁶⁶, was von Seiten des Maynilad Water-Managements auf falsche und unzureichende Angaben zur Zeit des Bietverfahrens zurückgeführt wird⁶⁷. Darüber hinaus wird kritisiert, dass der

⁵⁹ Rosemann, Manila komplett, S. 83f.

⁶⁰ Manila Water, Geschäftsbericht 2006.

⁶¹ Hoering, HM Nr. 2, 2003, S. 7.

⁶² Arcibal, Manila Times, 2006

⁶³ Hoering, HM Nr. 2, 2003, S. 8.

⁶⁴ Manila Water Geschäftsbericht 2006.

⁶⁵ Asian Development Bank (2004), S. 56.

⁶⁶ Hoering, HM Nr. 2, 2003, S. 6.

⁶⁷ Rosemann, Manila komplett, S. 77.

Konzessionsvertrag die falschen Anreize setze. So werden die Betreiber von dem MWSS kostenlos mit Rohwasser versorgt. Eine Senkung der Wasserverluste ist nicht im Konzessionsvertrag festgeschrieben, die Wasserverluste gehen also nicht zu Lasten der Konzessionsnehmer. Das bedeutet, dass die Betreiber die Ausgaben für die Reparatur des Leitungsnetzes sparen, dafür der Staat aber mehr für Staudämme ausgeben muss, um die geforderte Menge an Wasser kostenlos liefern zu können⁶⁸. Dennoch ist es, wie oben angeführt, Manila Water gelungen, in den letzten Jahren den Wasserverlust stark zu verringern.

Zum anderen blieben die Preise nicht lange stabil; schon im Frühsommer 1998 bemühten sich die beiden Betreiber um die erste Preiserhöhung, die aber abgelehnt wurde. Ein erfolgreicher zweiter Versuch folgte dann im Jahre 2001⁶⁹. Anfang 2003 lagen die Preise von Manila Water mit 12 Peso pro m³ fünfmal so hoch wie im Ausschreibungsangebot⁷⁰, allerdings nur 1/3 über den 9 Peso, die MWSS vor der Privatisierung verlangt hat⁷¹. Die Preise von Maynilad waren Anfang 2003 viermal so hoch, wie im Ausschreibungsangebot⁷², damit allerdings auch nur doppelt so hoch wie die Preise der MWSS vor der Privatisierung⁷³. Anfang 2005 erreichten sie mit 30,19 Peso fast den sechsfachen Wert des Anfangsgebotes⁷⁴.

Auch hier muss aber wieder bedacht werden, dass sich die Preiserhöhung nur für die Personen ergibt, die schon einen Anschluss hatten. Für diejenigen, die nun nicht mehr von mobilen Händlern abhängig sind, hat sich der Preis hingegen drastisch verringert. Dem folgenden Diagramm 6 liegt folgende Berechnung zugrunde:

1997 war der m³-Preis für Wasser bei Maynilad bei 9 Pesos, angeschlossen waren 3 Mio. Personen. 1997 mussten Menschen, die keinen Wasseranschluss hatten, auf mobile Wasserhändler zurückgreifen, die bis zum 30fachen⁷⁵, d.h. 270 (90) Pesos pro m³ verlangten⁷⁶; dies waren zu diesem Zeitpunkt 1,5 Mio. Menschen. Nimmt man nun einen identischen Wasserkonsum beider Gruppen an (z.B. für die fünf Liter Minimalversorgung pro Tag) ergibt sich für 1997 ein Durchschnittswasserpreis für die gesamte Bevölkerung von 4,5 Mio. von 103,45 (36) Pesos pro m³. Setzt man diesen Preis nun in Relation zu den 20,18 Pesos pro m³, die im Jahre 2006 bei einer nahezu vollkommenen Netzabdeckung von allen gezahlt werden müssen, hat sich der Durchschnittswasserpreis auf 1/5 (2/3) verringert.

⁶⁸ Hoering, HM Nr. 2, 2003, S. 7.

⁶⁹ Hoering, HM Nr. 2, 2003, S. 7.

⁷⁰ Hoering, HM Nr. 2, 2003, S. 8.

⁷¹ Hoering, HM Nr. 2, 2003, S. 3.

⁷² Hoering, HM Nr. 2, 2003, S. 8.

⁷³ Hoering, HM Nr. 2, 2003, S. 3.

⁷⁴ Basilio, Manila Times, 03.01.2005.

⁷⁵ nachfolgend in Klammern die Werte, die sich ergeben, wenn man einen „nur“ 10fachen Preis der mobilen Händler annimmt.

⁷⁶ Berechnung, nachdem für mobile Wasserversorgung bis zum 30fachen verlangt wird bei Hoering. HM Nr. 2, 2003, S. 2.

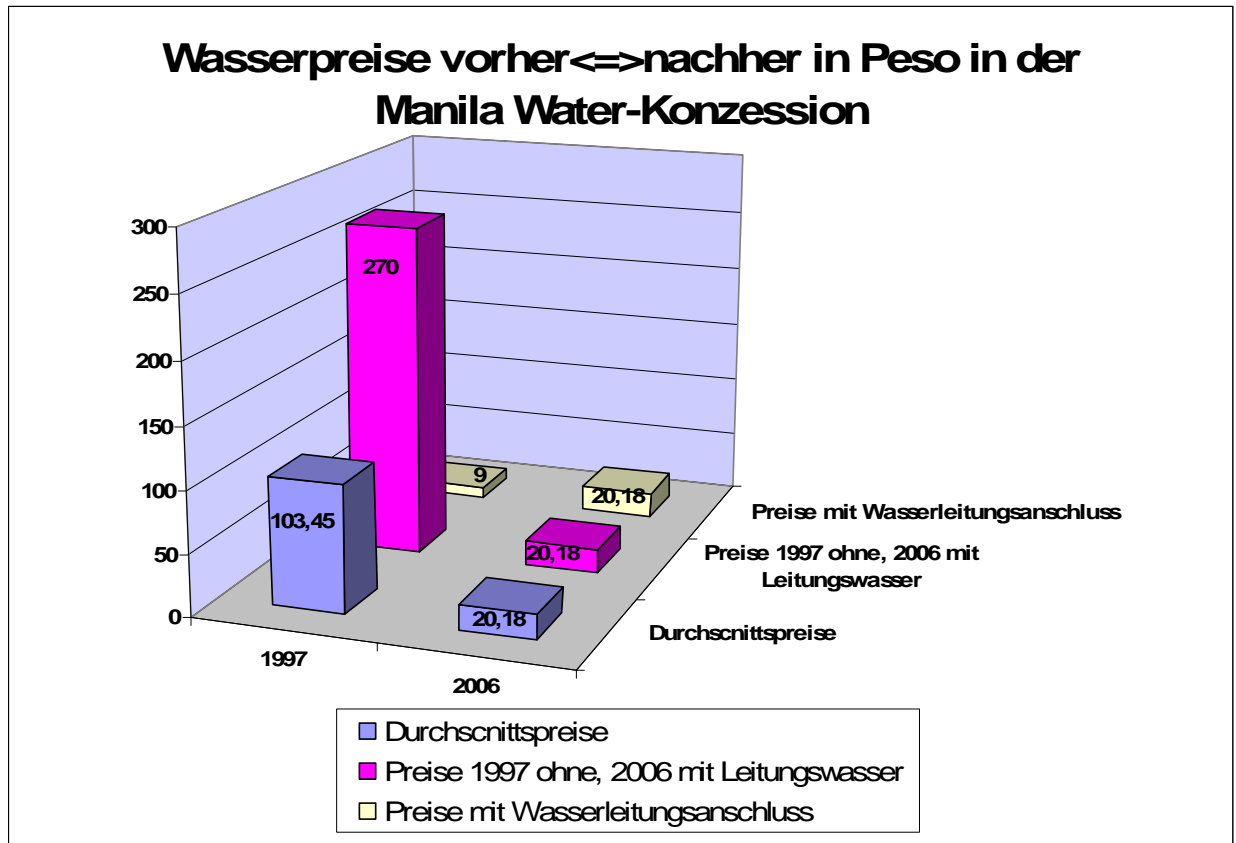


Diagramm 6

(eigene Zusammenstellung)

Dennoch haben 12% der Befragten einer Umfrage eine Verschlechterung der Wasserversorgung durch die Privatisierung ausgemacht⁷⁷.

Ferner wird den beiden Konzessionsnehmern vorgeworfen, sich durch Lockvogelangebote mit den sehr günstigen Angebotspreisen die Konzession erschwindelt zu haben, um dann über die schwache Regulierungsbehörde und die Gefügigkeit des Staates den Vertrag nachträglich der Realität anzupassen⁷⁸. Die schwache Regulierungsbehörde ist aber kein originäres Problem der Privatisierung und Lockvogelangeboten könnte man durch vereinbarte Vertragsstrafen bei Nicht- oder Schlechterfüllung begegnen.

Maynilad hat 2001 die Konzessionszahlungen eingestellt und ist mittlerweile Konkurs gegangen. Die philippinische Regierung war daraufhin auf der Suche nach einem neuen Betreiber⁷⁹. Das Metropolitan Water and Sewerage System (MWSS) hat nun 84% der Anteile von Maynilad und im Gegenzug einen Großteil der Verbindlichkeiten übernommen⁸⁰. Maynilad wird die Versorgung seines Konzessionsgebietes noch für weitere zwei Jahre, d.h. bis Ende 2007 kommissarisch fortführen⁸¹.

⁷⁷ Hoering, HM Nr. 2, 2003, S. 8.

⁷⁸ Hoering, HM Nr. 2, 2003, S. 9.

⁷⁹ Kürschner-Pelkmann, Der Traum vom schnellen Wasser-Geld, 2006, S. 5.

⁸⁰ Rullan, Manila Times, 02.12.2005.

⁸¹ Rullan, Manila Times, 02.12.2005.

Auch wenn Maynilad ein wirtschaftlich gescheitertes Projekt zu sein scheint, so ist mit Manila Water ein erfolgreiches Gegenbeispiel gleich nebenan zu finden. Die Tatsache, dass ein Unternehmen sich verkalkuliert und in Konkurs geht, spricht für sich gesehen nicht gegen die marktwirtschaftliche Ausrichtung.

Allgemein kann man die Kritik an beiden Konzessionsnehmern dahingehend zusammenfassen, dass sie die im Vertrag versprochenen Leistungen nicht bzw. nicht rechtzeitig erbracht haben. Maynilad hat es darüber hinaus auch noch versäumt, wirtschaftlich zu arbeiten.

Doch wenn man die Zahlen nüchtern betrachtet, muss man die Kritik hinterfragen. Es stimmt, dass die Preise höher sind als angekündigt. Es ist richtig, dass die versprochenen Erfolge bei Neuanschlüssen und Verlustminimierung nicht erreicht werden konnten. Und unbestreitbar hat Maynilad darüber hinaus nicht einmal ansatzweise wirtschaftlich gearbeitet.

Dennoch hat sich die Anzahl versorgter Haushalte deutlich erhöht, auch in den Armenvierteln, die Wasserverluste konnten innerhalb von acht Jahren immerhin halbiert werden und die verlangten Preise sind im Vergleich zu den von mobilen Händlern verlangten immer noch recht günstig. Darüber hinaus ist es Manila Water sogar gelungen, seit 2002 Gewinne zu erwirtschaften und nun um die Nachfolge von Maynilad mitzubieten. Ferner ist die Wasserqualität besser geworden und die Versorgungssicherheit ist beinahe 24 Stunden gewährleistet.

Damit erscheint die Privatisierung zumindest im Konzessionsteil von Manila Water erfolgreich gewesen zu sein; vielleicht nicht so erfolgreich wie erhofft, aber nichtsdestotrotz erfolgreich.

7. Fallstudie Pakistan:

In der Fallstudie Pakistan geht es nicht um die kommunale Versorgung der Bevölkerung durch Leitungswasser, sondern um die Versorgung mit Trinkwasser in Form von Flaschenwasser, welches in zunehmendem Maße von großen internationalen Konzernen wie Nestlé, Danone, Coca-Cola, Pepsi und Unilever auch in der südlichen Hemisphäre angeboten wird.

Kritik löst diese Form der Trinkwasserversorgung vor allem dann aus, wenn den Verbrauchern neben dem Flaschenwasser keine adäquate Trinkwasserversorgung durch Leitungswasser zur Verfügung steht, das Flaschenwasser also kein Luxusartikel ist, sondern echte bzw. einzige Alternative zur Basisversorgung mit Trinkwasser zu sein scheint.

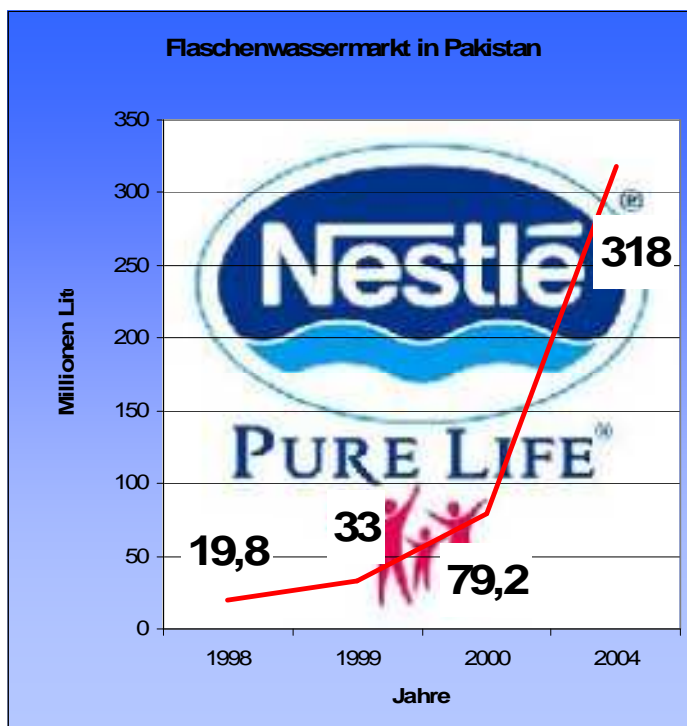
Ein Beispiel für dieses zunehmende Engagement der großen Nahrungs- und Genussmittelkonzerne ist das Nestlés in Pakistan mit seiner Wassermarken *Pure Life*.

a) Die Ausgangslage in Pakistan:

44% der gesamten pakistanischen Bevölkerung haben keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser, bei der Landbevölkerung liegt der Anteil sogar bei 90%⁸². Als Folge dieser unzureichenden Versorgung sterben allein in Pakistan jährlich etwa 200.000 Kinder an Durchfallerkrankungen⁸³. Aufgrund der fehlenden Trinkwasserversorgung stehen deswegen viele Pakistanis vor der Wahl, sich über ärztliche Behandlungskosten zu verschulden oder Falschenwasser als einzige sichere Wasserquelle für ihre Grundbedürfnisse zu kaufen⁸⁴.

b) Erfolge

Der Flaschenwassermarkt in Pakistan ist ein junger. Im Jahre 1999 wurden gerade einmal 33



Mio. Liter pro Jahr konsumiert, was einem halben Liter pro Person entspricht. Der Markt hatte aber Zuwachsraten von 40%. Mit der Einführung von Nestlés *Pure Life* und der folgenden groß angelegten Vermarktung wurde im Jahre 2000 ein Wachstum von 140% erreicht. Für das Jahr 2004 wird ein landesweiter Konsum von 318 Mio. Litern angegeben, was einer Steigerung seit 1999 von 964% entspräche⁸⁵. Auch wenn für diese Zahlen keine ausreichenden Belege

zu finden sind, darf man doch von einem enormen Wachstum ausgehen.

Innerhalb von einem halben Jahr nach Markteinführung hat Nestlés *Pure Life* 50% des nationalen Marktes übernommen und nach nur einem Jahr Engagement hatte man ein Vertriebsnetz mit über 15.000 Verkaufsstellen aufgebaut⁸⁶.

Somit werden in Pakistan immer mehr Menschen mit dem hochqualitativen Flaschenwasser versorgt, was zumindest für die Gesundheit dieser Menschen ein Gewinn ist.

Der aus wirtschaftlicher Sicht klügste Schachzug war, *Pure Life* aus Grundwasser zu gewinnen. Grundwasser ist in Pakistan im Gegensatz zu Quellwasser nur minimal reguliert⁸⁷. Damit kann

⁸² VN, The United Nations System in Pakistan: Water – A vital source of life, S. 63.

⁸³ VN, The United Nations System in Pakistan: Water – A vital source of life, S. 60.

⁸⁴ Rosemann, *Pure Life*, 2005, S. 10.

⁸⁵ Rosemann, *Pure Life*, 2005, S. 21.

⁸⁶ Rosemann, *Pure Life*, 2005, S. 22.

Nestlé das Rohwasser nahezu kostenlos aus dem Boden gepachteter Grundstücke beziehen. Von pakistanischer Seite aus, sowohl von offizieller wie auch von Seiten der Bevölkerung, wurde dies zunächst nicht als Problem betrachtet⁸⁸.

Alles in allem hat der Flaschenwassermarkt in Pakistan die Möglichkeit geschaffen, unabhängig von der Leitungswasserversorgung an sicheres Trinkwasser zu gelangen. Da dieser Markt unabhängig von teurerer Infrastruktur ist, kann man durch Flaschenwasser relativ schnell und einfach ein großes neues Gebiet erschließen.

c) Problematik

Die industrielle Ausbeutung des Grundwassers zur Flaschenwassergewinnung ist in anderen Ländern allerdings sofort stark kritisiert worden⁸⁹. Selbst die Weltbank sah in der fehlenden Regulierung der Grundwasserausbeutung ein Hauptproblem der pakistanischen Wasserwirtschaft⁹⁰. So wurde befürchtet, dass eine Übernutzung die Trinkwasserversorgung gefährden könne. Am Standort der ersten Abfüllanlage Nestlés in Lahore ergibt sich folgendes Bild. In Lahore wird fast die gesamte Bevölkerung über ca. 340 Brunnen versorgt, d.h. die Wasserversorgung ist grundwassergestützt. Dieses Wasser ist aber meist von schlechter Qualität und wird nicht aufbereitet. Zieht man den jährlichen Ausstoß der Nestléfabrik in Betracht, kommt man für Nestlé zu einer Entsprechung von ca. 2-3 Brunnen⁹¹, d.h. einem Verbrauch von nicht ein Mal 1%. Es ist demnach sehr unwahrscheinlich, dass die Nutzung Nestlés einen wesentlichen Anteil an einer möglichen Übernutzung hat. Darüber hinaus deckt diese Nutzung des Grundwassers durch die 340 städtischen Brunnen nur die 10% Haushaltsverbrauch⁹². Daneben ist es aber auch hier die Landwirtschaft, die in erster Linie zur Übernutzung der Grundwasservorräte führt. Nach Ansicht von Nestlé ist die primäre Nutzung des Grundwassers in der Lahore-Region durch die Landwirtschaft von einem solchen Ausmaß, dass ein Einfluss Nestlés auf die Wassergewinnung äußerst unwahrscheinlich ist⁹³.

Richtig überschüttet mit Kritik wurde Nestlé dann, als der Konzern eine zweite Fabrik in Karachi bauen wollte, um jährlich 306 Mio. Liter Grundwasser auszubeuten. In diesem Fall geht es allerdings juristisch darum, dass Nestlé seine Fabrik in einem Gebiet errichten wollte, das aus Sicht der lokalen Behörden nicht als Gewerbegebiet vorgesehen war. Erschwerend hinzu kam für den Betreiber Nestlé, dass ihm unterstellt wurde, dass dieses Wasser in erster

⁸⁷ Rosemann, Pure Life, 2005, S. 25.

⁸⁸ Rosemann, Pure Life, 2005, S. 23.

⁸⁹ Rosemann, Pure Life, 2005, S. 23.

⁹⁰ Rosemann, Pure Life, 2005, Endnote 166.

⁹¹ Rosemann, Pure Life, 2005, S. 26.

⁹² Nestlés response, 2005, S. 1.

⁹³ Nestlés response, 2005, S. 1.

Linie nicht für Pakistanis, sondern zur Versorgung der US-Truppen in Afghanistan eingesetzt werden sollte⁹⁴, was von Firmenseite bestritten wird⁹⁵. Gegen eine Baustoppverfügung hat Nestlé Beschwerde eingelegt. Das Verfahren ist noch anhängig⁹⁶.

Darüber hinaus wurde Nestlé immer wieder, auch von offizieller pakistanischer Seite, mit Vorwürfen konfrontiert, *Pure Life* entspräche nicht den erforderlichen Qualitätsnormen⁹⁷. Diese Dispute gingen so weit, dass Pakistans Supreme Court *Pure Life* für giftig erklärte⁹⁸. Nach Aussagen Nestlés ist keines ihrer Produkte jemals bei Tests von offizieller Seite beanstandet worden⁹⁹. Das Problem könnte hier darin liegen, dass in diesen Ländern häufig wieder aufgefüllte Falschen unter dann falschem Namen verkauft werden.

Ein weiterer etwas zweifelhafter Kritikpunkt ist, dass: „...*the Government of Pakistan acknowledged that the engagement of corporations, which extract groundwater and sell it as bottled water, might be one of the factors working against water quality improvement by this part of society whose voices are valued and heard.*“¹⁰⁰ das heißt, dass derjenige, der den Leidensdruck von einer gewissen Bevölkerungsgruppe nimmt, die Reformbereitschaft des ganzen Landes hemmt und deshalb als „konterrevolutionär“ verdammt werden muss.

Natürlich war auch der Preis für Flaschenwasser Ausgangspunkt für Kritik. Einfach vorgerechnet heißt das: das Durchschnittsgehalt der ärmsten 60% Pakistans liegt bei 5.186 pakistanischen Rupien. Um eine Person mit den täglich nötigen fünf Litern Trinkwasser¹⁰¹ zu versorgen, sind ungefähr 2.200 Rupien notwendig. Bei einem Dreipersonenhaushalt würden so die Wasserkosten schon das Einkommen übersteigen. Dem widerspricht Nestlé deutlich, in dem es feststellt, dass *Pure Life* ein Mittelklasseprodukt sei und man immer im Hinterkopf behalten müsse, dass Nestlé nicht in der Wassergrundversorgung, sondern im Getränkevertrieb tätig ist¹⁰².

Flaschenwasser kann also keine Alternative zu einer unzureichenden Wasserversorgung sein¹⁰³. Dennoch ermöglicht das Engagement Nestlés und anderen Flaschenwasserproduzenten einigen Menschen in Pakistan den Zugang zu sauberem Trinkwasser, den sie sonst nicht hätten. Auch wenn sich die Angaben zum Teil widersprechen, ist doch eine Übernutzung durch Nestlé sehr unwahrscheinlich.

⁹⁴ Rosemann, *Pure Life*, 2005, S. 23.

⁹⁵ Nestlés response, 2005, S. 2.

⁹⁶ Nestlés response, 2005, S. 2.

⁹⁷ Rosemann, *Pure Life*, 2005, S. 23f. m.w.N..

⁹⁸ Rosemann, *Pure Life*, 2005, Endnote 159.

⁹⁹ Nestlés response, 2005, S. 2.

¹⁰⁰ Rosemann, *Pure Life*, 2005, S. 27.

¹⁰¹ Diese Fünf Liter sind nur fürs Trinken und Kochen gedacht.

¹⁰² Nestlés response, 2005, S. 1.

¹⁰³ Rosemann, *Pure Life*, 2005, S. 28 m.w.N.

8. Zusammenfassung

Im Rückblick auf diese Fallstudien kann man zusammenfassend feststellen, dass bei der Privatisierung der Wasserversorgung zwei Haupteffekte zu beobachten sind. Den ersten kann man Versorgungseffekt nennen. In allen untersuchten Beispielen hat sich der Anteil der mit sauberem Leitungswasser versorgten Bevölkerung, zum Teil deutlich, erhöht.

Den zweiten Effekt kann man Preiseffekt nennen. In den meisten Fällen ist es zu einer Preissteigerung der Leitungswasserpreise gekommen. Diese hatten vorwiegend zwei Ursachen. Erstens wurde gleichzeitig mit der Privatisierung eine Subventionierung des Wassers aufgegeben (z.B. Conakry, Neu Delhi), oder aber Währungskrisen der nationalen Währungen haben zu einer überverhältnismäßigen Teuerung der in Dollar geführten Verbindlichkeiten geführt (z.B. Manila, Buenos Aires).

Solche Preiserhöhungen sind aber nicht spezifisch für private Unternehmen. Auch ein öffentlicher Anbieter, der eine Subventionierung aufgeben wollte, sähe sich der Notwendigkeit einer Preiserhöhung gegenüber. Und ebenso hätte ein öffentlicher Versorger, der um neue Kunden anzuschließen in seine Infrastruktur investiert hat, die finanziellen Mittel dafür auf dem internationalen Kapitalmarkt akquirieren müssen. Auch seine Verbindlichkeiten wären mit der Währungskrise unverhältnismäßig hoch geworden und er hätte mit einer Preisanpassung reagieren müssen.

Die Versorgungslage hat sich in den meisten Ländern verbessert. Gerade für die ärmeren Schichten, die nun nicht mehr in der Abhängigkeit von teuren mobilen Versorgern sind, ist eine klare Besserung eingetreten. Für diese Bereiche ist sogar der oben genannte Preiseffekt nicht relevant. Ferner hat der Abbau von Subventionen zu einer gerechteren Verteilung geführt, da Subventionen bei einem unzureichenden Versorgungsnetz, wie oben gezeigt wurde, zu einer Umverteilung von Arm nach Reich und damit zu mehr Ungerechtigkeit führen können und damit wiederum genau das Gegenteil ihrer gewünschten Wirkung entfalten.

III. Die Problematik der Wasserversorgung in der Literatur

Die Datenlage offenbart unbestreitbare Erfolge der privatwirtschaftlichen Organisation der Wasserversorgung, aber zweifellos auch die Unzulänglichkeiten derselben in vielen Fällen. Fraglich ist, welche Konsequenzen daraus gezogen werden sollten. Unstrittig ist, dass die Versorgungslage mit Trinkwasser in vielen Bereichen unzureichend ist. Für Millionen von Menschen ist sie sogar katastrophal.

So haben sich in der Literatur zwei nahezu unversöhnliche Lager gebildet: die der Privatisierungsbefürworter und der –gegner. Beide führen eine Reihe an Gründen für ihre jeweilige Meinung an.

1. Privatisierungsbefürworter

Die Befürworter führen zunächst einmal an, dass der Status quo vollkommen unbefriedigend sei. Die Staaten, insbesondere jene der Entwicklungs- und Schwellenländer, seien in den letzten Jahren nicht fähig gewesen, die sich verschärfenden Versorgungsprobleme zu lösen und die nötigen Investitionsmittel aufzubringen¹⁰⁴. Von einer Privatisierung erhoffe man sich deshalb eine Verbesserung der Wasserversorgung ärmerer Gebiete und Bevölkerungsgruppen¹⁰⁵. Man erwarte, dass private Investitionen die öffentliche Investitionslücke schlossen¹⁰⁶ und die überschuldeten Haushalte von Investitionen entlasteten¹⁰⁷ damit Haushaltsmittel für andere Verwendungen wie Bildung frei würden¹⁰⁸. Allgemein gehen die Privatisierungsbefürworter davon aus, dass private Unternehmen ein besseres Management und größeres Know-how hätten und so ein Technologietransfer in die Entwicklungsländer stattfinde¹⁰⁹. Konkret bedeutete dies die Annahme, dass nur internationale Konzerne die nötige Erfahrung mit dem Management einer Versorgung von Millionenstädten vorweisen könnten¹¹⁰. In ärmeren Ländern, die noch nicht über eine ausreichende Wasserinfrastruktur verfügen, sollte der Einstieg privater Firmen den erwünschten An Schub für den Ausbau der Netze und die Schaffung lokalen Know-hows bilden¹¹¹.

Allgemein erwarteten die Privatisierungsbefürworter eine größere Wirtschaftlichkeit¹¹², höhere Effizienz¹¹³, besseren Service¹¹⁴ und niedrigere Preise¹¹⁵ von privatwirtschaftlich organisierten

¹⁰⁴ Tillman 2003, S. 3.

¹⁰⁵ Hoering, weed, 2001, S. 3.

¹⁰⁶ Hoering, weed, 2001, S. 10; Tillman, 2003, S. 4.

¹⁰⁷ Davis, 2002, S. 3.

¹⁰⁸ Hoering, weed, 2001, S. 10.

¹⁰⁹ Hoering, weed, 2001, S. 10.

¹¹⁰ Hoering, weed, 2001, S. 16.

¹¹¹ Davis, 2002, S. 4.

¹¹² Hoering, weed, 2001, S. 3.

Wasserversorgungsunternehmen. Dies solle sich wiederum durch Konkurrenzdruck positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit der weiterhin bestehenden öffentlichen Versorger auswirken¹¹⁶.

Wie die oben genannten Beispiele zeigen, wurde in einer Reihe von Städten durch die Privatisierung die Versorgung ausgebaut; der Gebühreneinzug, die Wasserqualität und der Kundendienst wurden verbessert¹¹⁷.

Gedankliche Grundlage all dieser Argumente ist die Tatsache, dass die Privatisierungsbefürworter in Wasserversorgungsunternehmen ein Unternehmen wie jedes andere sehen, das mit Wasser, einem Wirtschaftsgut wie jedes andere, handelt¹¹⁸.

2. Privatisierungsgegner

Die Gegner führen eine Reihe von Argumenten gegen die Privatisierung ins Feld.

So sprechen sie zu allererst auch den Preiseffekt an. Sie erwarten, dass bei Profit orientiertem Wirtschaften durch ein Unternehmen die Preise steigen werden¹¹⁹, sodass sich Arme das Wasser nicht mehr leisten können¹²⁰. So werde es zu keinen Preissenkungen kommen können, da im Gegensatz zur öffentlichen Hand Aktionäre bedient werden müssen¹²¹. Denn während Kommunen nur ihre Kosten decken müssen, muss ein Unternehmen darüber hinaus auch noch Gewinne erwirtschaften¹²². Der Spagat zwischen sozial verträglichen Preisen und einer Kostendeckung könne nicht gelingen: entweder die Preise müssten erheblich steigen, oder die Versorgung müsste weiterhin stark subventioniert werden¹²³.

Darüber hinaus ersetze ein privates Monopol einfach ein staatliches, d.h. in beiden Fällen existiere keine Konkurrenz, aber die möglichen Gewinne gingen dem Staat verloren¹²⁴. Auch bei der Ausschreibung komme es nicht zu einer Konkurrenzsituation, da die daran teilnehmenden internationalen Konzerne ein Oligopol bildeten¹²⁵.

Ferner könne das Argument, dass die Privatwirtschaft zusätzliche Investitionen in großem Umfang leistet, nicht gehalten werden¹²⁶, denn an größeren Investitionen in nicht unmittelbar

¹¹³ Davis, 2002, S. 3.

¹¹⁴ Davis, 2002, S. 6.

¹¹⁵ Davis, 2002, S. 6.

¹¹⁶ Tillman, 2003, S. 4.

¹¹⁷ Hoering, weed, 2001, S. 4

¹¹⁸ Davis, 2002, S. 7.

¹¹⁹ Ladstätter, WWWM, S. 52.

¹²⁰ Davis, 2002, S.8.

¹²¹ Ladstätter, WWWM, S. 52.

¹²² Davis, 2002, S. 5.

¹²³ Hoering, weed, 2001, S. 4.

¹²⁴ Segerfeldt, WFS, S. 80f..

¹²⁵ Segerfeldt, WFS, S. 83f.

¹²⁶ Hoering, weed, 2001, S. 4.

profitable Bereiche, wie in den Ausbau der Versorgung ärmerer Stadtgebiete oder in einen langfristigen Ressourcenschutz, hätten die transnationalen Konzerne wenig Interesse¹²⁷.

Als weiteres Argument wird angeführt, dass die Entwicklungsländer nicht dazu in der Lage seien, effektive Regulierung zu betreiben¹²⁸, denn die Regulierungsbehörden würden nur schleppend aufgebaut und blieben institutionell zu schwach, um die Unternehmen wirksam zu kontrollieren und zu regulieren. Eine Regulierung erfolge, wenn überhaupt, dann am ehesten bei der Preisgestaltung¹²⁹. Häufig werden auch noch Arbeitnehmerinteressen angeführt, da die Privatisierung zu Entlassungen führe¹³⁰.

Kernkritikpunkt ist aber, dass die Versorgung mit einem lebenswichtigen Gut Profitinteressen untergeordnet werde, mit negativen Folgen für die Daseinsfürsorge, für Gesundheit und Umwelt¹³¹.

Postuliert wird hier, dass Wasser ein Menschenrecht sein müsse¹³² und als Öffentliches Gut anerkannt werden müsse¹³³. Diese Autoren hoffen, dass diese Einordnung das Problem einer Grundversorgung aller Menschen mit Trinkwasser lösen wird.

3. Synthese

Bei den meisten angeführten Argumenten des Für und Wider der Privatisierung der Trinkwasserversorgung geht es um Probleme oder Unstimmigkeiten bei der Frage nach deren Umsetzung. Kritisiert wird die nicht ausreichende Regulierung usw. Aber die fundamentalere Frage, ob die Privatisierung überhaupt eine gangbare Alternative sein soll oder nicht, stellt sich eigentlich ganz zu Beginn der Überlegungen.

Wenn man die Frage grundsätzlich beantworten möchte kann dies aber nur geschehen, wenn man rechtliche Vorschriften oder andere wissenschaftliche Gesetzmäßigkeiten annimmt, die eine bestimmte Organisationsform zwingend vorgeben.

Solche Voraussetzungen werden von beiden Seiten der Literatur angenommen. Als rechtliche Vorschrift, die eine bestimmte Vorgehensweise vorschreibt und bei diesem globalen Thema allumfassend wirken soll, wird in der Literatur der Privatisierungsgegner die rechtliche Anerkennung eines „Menschenrechtes auf Wasser“ gefordert.

Wissenschaftliche Gesetzmäßigkeiten, welche Organisationsform gewählt werden sollte, könnten sich aber auch aus den Wirtschaftswissenschaften ergeben. So möchten die

¹²⁷ Hoering, weed, 2001, S. 4.

¹²⁸ Hoering, weed, 2001, S. 12; Tillman, 2003, S. 4.

¹²⁹ Hoering, weed, 2001, S. 4.

¹³⁰ Segerfeldt, WFS, S. 92; Hoering, weed, 2001, S. 13.

¹³¹ Hoering, weed, 2001, S. 3, Tillman, 2003, S. 4.

¹³² statt vieler: Bär, 2004, S. 1ff; dieselbe, 2005, S. 9f..

¹³³ statt vieler: Velasco, 2005, S. 5; Bär, 2005, S. 9f..

Privatisierungsgegner Wasser als Öffentliches Gut oder zumindest nicht als Handelsware, wohingegen die Privatisierungsbefürworter es als Privates Gut sehen.

Die Protagonisten scheinen unisono davon auszugehen, dass die Einordnung des Wassers als Menschenrecht, Öffentliches Gut oder Privates Gut grundsätzliche Folgen für die Verwendung, Versorgung und Verteilung von Wasser in der Dritten Welt hat.

In den folgenden Teilen der Arbeit wird systematisch erörtert werden, ob eine Einordnung unter diese Grundannahmen möglich ist und welche Implikationen dies für die Organisationsform der Wasserversorgung aus wissenschaftlicher Sicht mit sich bringt. Begonnen wird mit der geforderten juristischen Einordnung als Menschenrecht, gefolgt von der Einordnung in den Güterbegriff der Wirtschaftswissenschaften.

IV. Das „Menschenrecht auf Wasser“

Trotz der offensichtlichen Erfolge beim Versorgungseffekt, die die privatwirtschaftliche Organisation in vielen Fällen verbuchte, sehen sich die handelnden Gesellschaften starker Kritik durch die NROs und die Zivilgesellschaft im Allgemeinen ausgesetzt. Diese Kritik entzündet sich an unterschiedlichen Punkten, doch ein Tenor ist ihr gemein: Sie verlangen, dass ein „Menschenrecht auf Wasser“ anerkannt wird.

1. Warum die NROs den Weg des Menschenrechts gehen wollen

Die primär zu beantwortende Frage ist in diesem Zusammenhang weshalb die NROs so vehement auf die Anerkennung und Befolgung des Menschenrechtes auf Wasser drängen.

Ihrer Meinung nach solle Leitziel einer globalen Wasserpolitik das Recht auf sauberes Trinkwasser als Teil des Menschenrechts auf Nahrung sein. Die rein ökonomische Bestimmung von Wasser als „Wirtschaftsgut“ stehe in der Gefahr, dieses grundlegende Recht auszuhebeln¹³⁴. Denn Wasser könne nicht als gewöhnliches Handelsprodukt betrachtet werden, so wie Suppe oder Autos. Wasser bedeute Leben. Wasser sei daher ein Menschenrecht und müsse demokratisch verteilt werden, d.h. von der Regierung¹³⁵.

Die Bestimmung des Wassers als Menschenrecht impliziere eine staatliche Interventionspflicht im Sinne von staatlicher Verteilung. Nur so sei eine gerechte und ausreichende Verteilung der knappen Wasserressourcen für die ärmeren Bevölkerungsschichten möglich. Teile der VN

¹³⁴ Hoering, weed, 2001, S. 5.

¹³⁵ Sergerfeldt, WFS, S. 113.

unterstützen diesen Ansatz, der zudem immer mehr Einfluss in der Antiprivatisierungsbewegung gewinnt¹³⁶. Die NROs verbinden mit der Anerkennung des Wassers als Grundrecht die Hoffnung, die Versorgung mit sauberem Trinkwasser weltweit zu verbessern. Zu prüfen ist, ob diese Hoffnungen von der Rechtslage gedeckt. Konkret heißt das, dass den Fragen nachgegangen werden muss, was ein Menschenrecht allgemein auszeichnet, woher sich das Recht auf Wasser konkret ableiten lässt, ob es gegebenenfalls allgemein anerkannt ist und welche inhaltlichen Folgen für die Organisationsformen der Wasserversorgung ein solches Recht hat bzw. hätte.

2. Menschenrechte allgemein

Wenn man ein „Menschenrecht auf Wasser“ allgemein anerkennen will, so ist es zuerst einmal als solches ein Menschenrecht wie jedes andere auch.

Menschenrechte sind durch international garantierte Standards geschützt, die die Grundfreiheiten und die Würde von Individuen und Gemeinschaften umfassen. Sie schließen bürgerliche, kulturelle, wirtschaftliche, politische und soziale Rechte ein. Menschenrechte betreffen grundsätzlich das Verhältnis zwischen Staat und Individuum. Staatliche Pflichten in Bezug auf die Menschenrechte können in groben Zügen als die Pflichten des Respektierens, Schützens und Erfüllens charakterisiert werden¹³⁷.

Eine Anerkennung des „Menschenrechts auf Wasser“ würde somit in erster Linie zu einer Verpflichtung der jeweils betroffenen Staaten gegenüber ihren Bürgern führen. Adressat der Verpflichtungen ist der Staat, bei Verstößen trägt demnach auch der Staat die Verantwortung.

3. Herleitung des „Menschenrechts auf Wasser“

Fraglich ist, woraus sich ein „Menschenrecht auf Wasser“ ableiten ließe, oder ob es bisher nur von den interessierten Kreisen einfach postuliert wird.

Das Thema Wasser war lange Zeit allenfalls ein Randthema der Menschenrechtsdebatte. Internationale und regionale Vertragswerke sahen das Recht auf Wasser zunächst nicht explizit vor. Im Katalog der Rechte, die in der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und den zentralen Menschenrechtspakten festgeschrieben sind, wird das Recht auf Wasser jedenfalls nicht explizit genannt¹³⁸. Sieht man von den Genfer Konventionen ab, nehmen erst neuere VN-Menschenrechtskonventionen wie das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form

¹³⁶ Sergerfeldt, WFS, S. 113.

¹³⁷ WHO, 2003, S. 7.

¹³⁸ Windfuhr, WaWoaG, 2003, S. 18.

der Diskriminierung der Frau (in Art. 14) und die Kinderrechtskonvention (in Art. 24) ausdrücklich auf das Recht auf Wasser Bezug¹³⁹.

Die internationale Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die bezüglich einer Menschenrechtseigenschaft des Wassers als Schlüsseldokument gilt, erwähnt das Recht auf Wasser nicht ausdrücklich. Doch wurde diese Konvention dahingehend ausgelegt, dass sie ein solches Recht enthält. Im Rahmen seines Allgemeinen Kommentars zum Recht auf Gesundheit und zum Recht auf Wohnen betonte das Komitee für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (CESCR) unter anderem die große Bedeutung von sauberem Trinkwasser und angemessenen sanitären Einrichtungen. Im Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung wies das CESCR zudem auf die Notwendigkeit solider Bewässerungsmöglichkeiten hin¹⁴⁰. Konventionen, die das „Menschenrecht auf Wasser“ ausdrücklich postulieren und ihm unzweifelhaft Rechtscharakter einräumen, gibt es des ungeachtet bisher nicht. Gegenwärtig werden allenfalls Teilaspekte des Wassers im Zusammenhang mit dem Schutz der Frau und des Kindes mit geregelt. Ein selbstständiger und allumfassender Schutz des Wassers als Menschenrecht in einer Konvention steht damit noch aus.

Dennoch hat sich eine mögliche Eigenschaft als Menschenrecht in den Dokumenten der VN mit der Zeit konkretisiert. So wurde ein umfassendes Konzept des „Menschenrechtes auf Wasser“ im Allgemeinen Kommentar Nr. 15. vom November 2002¹⁴¹ entwickelt, in dem sich das CESCR eigens des Rechts auf Wasser annahm und es folgendermaßen umschrieb: *„The human right to water entitles everyone to sufficient safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic use.“*¹⁴² Der Allgemeine Kommentar Nr. 15 will eine offizielle Interpretation sein des Artikels 11 (Recht auf einen angemessenen Lebensstandard) und des Artikels 12 (Recht auf Gesundheit) der internationalen Konvention über soziale wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, eines Menschenrechtsvertrags, der von 151 Staaten ratifiziert wurde¹⁴³.

Mit diesem Kommentar liegt eine weitreichende völkerrechtliche Interpretation vor. Er stellt einen Versuch des CESCR dar, autoritativ das Rechts auf Wasser festzuschreiben und beginnt mit der Feststellung, dass jeder das Recht auf Zugang zu einer ausreichenden, sicheren und akzeptablen Wasserversorgung für den persönlichen und häuslichen Verbrauch hat¹⁴⁴. Im

¹³⁹ FIAN/Brot für die Welt, Investigating some alleged violations of the Human right to water in India, S. 6.

¹⁴⁰ Krennerich/Stamminger, 2004, S. 26.

¹⁴¹ UN Doc. W/C.12/2002/11.

¹⁴² Allgemeiner Kommentar Nr. 15 § 2 S. 1.

¹⁴³ Khalfan, General Comment No. 15, S. 3.

¹⁴⁴ Rosemann, Manila englisch, S. 2.

Menschenrechtssystem der VN wird das „Menschenrecht auf Wasser“ also im Zusammenhang mit den Rechten auf Gesundheit, Obdach und Nahrung behandelt. Die Artikel 11 und 12 der Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte werden dahingehend interpretiert, dass das „Menschenrecht auf Wasser“ in ihnen enthalten sei¹⁴⁵.

Die Ableitung aus Art. 11 wird folgendermaßen erklärt¹⁴⁶: Der Artikel verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, das „*Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard [...], einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung*“ anzuerkennen. Das CESCR versteht dabei das Wort „*einschließlich*“ so, dass die Aufzählung nicht abschließend ist und das Recht auf Wasser als Grundlage für die folgenden Rechte selbstverständlich mit umfasst werde¹⁴⁷.

In Art. 12 wird das „*für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit*“ zugesichert und daraus gefolgert, dass ein Mindestmaß an und ein Zugang zu sauberem Trinkwasser vonnöten seien¹⁴⁸.

Somit hat das CESCR ein „Menschenrecht auf Wasser“ aus dem bestehenden Menschenrechtskonventionen abgeleitet.

4. Rechtliche Verbindlichkeit des „Menschrechts auf Wasser“

Fraglich ist, ob dieses durch den CESCR postulierte „Menschenrecht auf Wasser“ rechtlich verbindlich ist.

Der Allgemeine Kommentar Nr. 15 ist für sich allein nicht bindend¹⁴⁹. Aber der Vertrag, den er interpretiert, ist für die 151 Staaten, die ihn unterschrieben haben, bindend.

Entscheidend ist demnach, welche rechtlichen Folgen bzw. welches rechtliche Gewicht diese Allgemeinen Kommentare des CESCR haben.

Im Jahre 1987 hat der VN-Wirtschafts- und Sozialausschuss (ECOSOC) mit Zustimmung der Generalversammlung das CESCR aufgefordert, Allgemeine Kommentare abzugeben¹⁵⁰. 1990 forderte dann das ECOSOC das Komitee zu „*continue using that mechanism to develop a fuller appreciation of the obligations of State Parties under the ICESCR*“ auf und betonte „*the importance of the strictest compliance*“ der Vertragsstaaten bezüglich der Verpflichtungen der Konvention¹⁵¹. Den Allgemeinen Kommentaren wird auch deshalb viel Bedeutung zugemessen, da das CESCR die einzige internationale Institution ist, die über ein Mandat verfügt, die

¹⁴⁵ Siehe Annex; Krennerich/Stamminger, 2004, S. 27.

¹⁴⁶ Windfuhr, WaWoaG, 2003, S. 18.

¹⁴⁷ Krennerich/Stamminger, 2004, S. 27.

¹⁴⁸ Krennerich/Stamminger, 2004, S. 27.

¹⁴⁹ Bär, 2004, S. 4.

¹⁵⁰ ECOSOC Resolution 1987/5, Paragraph 9.

¹⁵¹ ECOSOC Resolution 1990/45, Paragraphen 6 und 10.

Konvention auszulegen¹⁵². Darüber hinaus nutzt das Komitee die allgemeinen Kommentare als Grundlage für die Länderberichte im Rahmen der Konvention¹⁵³.

Das CESCR hat festgestellt, dass Wasser eine Voraussetzung für andere Menschenrechte, wie für das auf Leben, angemessene Ernährung und ausreichende medizinische Versorgung sei. Die Kernverpflichtungen jedes Menschenrechts werden als zwingendes Recht (jus cogens) des Völkerrechtes betrachtet. Das heißt die Vorschriften der Menschenrechte werden unveräußerliche Teile des Rechts, die für alle anwendbar sind (erga omnes). Dadurch wäre jede verletzende Norm null und nichtig¹⁵⁴. Die Fürsprecher eines „Menschenrechtes auf Wasser“ betrachten dieses demnach als Teil anderer allgemein anerkannter Menschenrechte für gegeben und damit zumindest in den Kernverpflichtungen als jetzt schon zwingendes Recht für die Staaten.

Innerhalb der VN gibt es aber auch anders lautende Meinungen. So vertritt die UNESCO eine andere Meinung als das CESCR. Die UNESCO meint, einen Vergleich zu Nahrung herstellen zu können und sagt, dass diese für den Menschen genauso wichtig sei wie Wasser und doch niemand einen menschenrechtlichen Schutz derart verlangen könne, dass sie kostenlos sei¹⁵⁵.

Auch die Tatsache, dass die Befürworter eines Menschenrechtsschutzes für Wasser das Verfassen einer Konvention dringend fordern kann nur als Zeichen dafür gewertet werden, dass die aktuelle Rechtslage keinen Menschenrechtsschutz für Wasser vorsieht¹⁵⁶. Auch der Allgemeine Kommentar Nr. 15 selbst stellt in Absatz 35 fest: *„Die Vertragsstaaten müssen sicher stellen, dass dem Recht auf Wasser in internationalen Verträgen die nötige Aufmerksamkeit gewidmet wird und sie müssen zu diesem Zwecke die Entwicklung weiterer rechtlicher Voraussetzungen in Erwägung ziehen.“* Daraus ergibt sich, dass auch das CESCR nicht von einer vollen Verbindlichkeit seines eigenen Kommentars ausgegangen ist. Auch das letzte Weltwasserforum (2006) konnte sich, trotz vielfacher Forderungen in diese Richtung, gerade nicht auf eine Anerkennung des Menschenrechts auf Wasser einigen¹⁵⁷. D. h. innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft, deren Rechtsüberzeugungen die Quelle des Völkerrechtes sind, hat sich bezüglich des Menschenrechtsschutzes des Wassers bisher keine allgemeine Rechtsüberzeugung gebildet.

Man kann schlussendlich nicht davon ausgehen, dass es zurzeit schon einen Menschenrechtsschutz für Wasser gibt. Dies liegt vor allem daran, dass die Vertragsstaaten

¹⁵² Khalfan, General Comment No. 15, S. 4.

¹⁵³ Khalfan, General Comment No. 15, S. 4.

¹⁵⁴ Rosemann, Manila englisch, S. 2.

¹⁵⁵ Gerber/Stütz, 2005, S. 308f.; Segerfeldt, WFS, S. 113.

¹⁵⁶ So sehr explizit: Bär, 2004, S. 8.

¹⁵⁷ <http://www.3sat.de/3sat.php?http://www.3sat.de/nano/serien/47224/index.html>

keine so lautende Konvention verfasst haben oder Ministererklärungen in diese Richtung existieren und das CESCR auch mit seinen allgemeinen Kommentaren, mögen sie noch so wichtig sein, nicht das Mandat hat, die Vertragsstaaten zu verpflichten. Demnach wird man nicht davon ausgehen können, dass die Staaten zum jetzigen Zeitpunkt völkerrechtlich an ein „Menschenrecht auf Wasser“ gebunden sind.

5. Inhalt des „Menschenrechts auf Wasser“

Wenn man nun ein „Menschenrecht auf Wasser“ doch mit der Mindermeinung aus dem Allgemeinen Kommentar Nr. 15 hergeleitet annehmen möchte, stellt sich immer noch die Frage, welche inhaltliche Dimension dieses Recht umfassen soll. Das heißt, zu beantworten ist, wem welche Rechte verliehen und wem welche Verpflichtungen auferlegt werden.

Voraussetzung für die Annahme und Gewährung eines Rechts ist zunächst, dass das Wasser tatsächlich physisch gegeben sein muss und jeder es sich in ausreichendem Maße leisten können muss. Da sich das Recht auf Wasser aus dem Recht auf angemessene Nahrung (als Trinkwasser) und auf Gesundheit ableitet (s.o.) heißt das grundsätzlich, dass nicht nur die Verfügbarkeit des Wassers, sondern auch seine gesundheitliche Unbedenklichkeit geschützt ist¹⁵⁸.

Das Recht auf Wasser gibt jeder Person im einzelnen folgende Rechte¹⁵⁹:

- 1) Jeder hat das Recht auf eine ausreichende Menge die nach internationalen Richtlinien bestimmt wird¹⁶⁰. Das bedeutet im Normalfall 50-100 Liter pro Person und Tag; im Minimalfall jedoch 20 Liter¹⁶¹.
- 2) Dieses Wasser muss sicher sein: D. h. das Wasser muss den hygienischen Anforderungen für die persönliche und häuslichen Nutzung entsprechen¹⁶².
- 3) Es muss physisch erreichbar sein: Das heißt konkret, dass das Wasser in der Nähe der Behausung, der Schule etc. erreichbar sein muss¹⁶³.
- 4) Es muss sich um Wasser zu erschwinglichen Preisen handeln: D.h. es darf die Menschen nicht zwingen, Mittel zu Lasten anderer Menschenrechte darauf zu verwenden. Das kann bedeuten, dass der Grundbedarf an Wasser kostenlos zur Verfügung gestellt werden muss¹⁶⁴.

Neben diesen Rechten des Einzelnen ergeben sich Pflichten, die in erster Linie die öffentliche Hand betreffen. Regierungen, die die Konvention unterzeichnet haben, müssen erst einmal den

¹⁵⁸ Windfuhr, WaWoaG, 2003, S. 18.

¹⁵⁹ Khalfan, General Comment No. 15, S. 4.

¹⁶⁰ Allgemeiner Kommentar Nr. 15 § 12 a).

¹⁶¹ Khalfan, General Comment No. 15, S. 4.

¹⁶² Allgemeiner Kommentar Nr. 15 § 12 b).

¹⁶³ Allgemeiner Kommentar Nr. 15 § 12 c) i).

¹⁶⁴ Allgemeiner Kommentar Nr. 15 § 12 c) ii).

Zugang zu Wasser so schnell wie möglich gewähren¹⁶⁵. Wobei hier schon offensichtlich ist, dass „so schnell wie möglich“ sehr unbestimmt ist.

Das „Menschenrecht auf Wasser“ verpflichtet den Nationalstaat im Einzelnen analog zu den für Menschenrechte üblichen Pflichten (s.o.) auf drei Ebenen¹⁶⁶.

1) Er muss den existierenden Zugang von Personen zu Wasser respektieren, d.h. z.B. der Zugang darf nicht unterbrochen werden, wenn es dem Betroffenen unmöglich ist zu zahlen. (respect)

2) Er muss verhindern, dass Dritte diesen Zugang beeinträchtigen, d.h. z.B. durch unbezahlbare Preiserhöhungen durch den Wasservertreiber. (protect)

3) Er muss die Versorgung aller Bürger sicherstellen, d.h. durch politische, legislative und finanzielle Bemühungen. (fulfill)

4) Darüber hinaus trifft die Regierungen auch die direkte Kernverpflichtung die Minimalversorgung seiner Bürger mit Trinkwasser sicherzustellen, um Seuchen zu verhindern¹⁶⁷. Verstöße gegen solche Kernverpflichtungen sind nur schwer zu rechtfertigen. Verletzt ein Staat diese Kernverpflichtungen, kann er dies nur dann durch fehlende staatliche Mittel rechtfertigen, wenn er nachweisen kann, dass er jede erdenkliche Bemühung unternommen hat, Ressourcen nationalen und internationalen Ursprungs zu nutzen um diese Verpflichtung prioritär zu erfüllen¹⁶⁸. Die Kernverpflichtungen sind deshalb wichtig für die Ressourcenallokation und das Setzen der Prioritäten, die in der nationalen und internationalen Politik überwacht werden¹⁶⁹.

Nicht geklärt ist, ob der Staat sich bei der Erfüllung seiner Verpflichtung privater Unternehmen bedienen kann. Betrachtet man seine Pflicht, alle Ressourcen nationalen und internationalen Ursprungs zu nutzen, könnte man auch schlussfolgern, dass er gerade dazu verpflichtet sein kann bei fehlendem eigenem Kapital, in Form von Humankapital und Finanzmitteln, auf investitionswillige Privatfirmen (des Auslands) zurückzugreifen. So wird auch von den meisten Autoren nicht bestritten, dass auch unter der Annahme eines „Menschenrechtes auf Wasser“ die Versorgung mit Wasser privaten Unternehmen überantwortet werden kann. Regierungen steht es demnach frei, bei der Umsetzung des „Menschenrechtes auf Wasser“ auch

¹⁶⁵ Khalfan, General Comment No. 15, S. 5.

¹⁶⁶ Allgemeiner Kommentar Nr. 15 §§ 20-29; FIAN/Brot für die Welt, Investigating some alleged violations of the Human right to water in India, S.6.

¹⁶⁷ Allgemeiner Kommentar § 37.

¹⁶⁸ Allgemeiner Kommentar Nr. 3 § 10, UN Doc. E/1991/23.

¹⁶⁹ Khalfan, General Comment No. 15, S. 5.

auf staatliche Wasserversorgung zurückzugreifen¹⁷⁰. Allgemeiner formuliert: Das „Menschenrecht auf Wasser“ bestimmt weder, noch schließt es bestimmte Staatsformen und Wirtschaftssysteme aus, die zur Umsetzung des Rechts genutzt werden können¹⁷¹.

Für den Fall privaten Engagements wird nur davon ausgegangen, dass sich die aus dem Menschenrecht ergebenden Pflichten konkretisieren und in staatliche Kontroll- und Regulierungspflichten umwandeln¹⁷². So muss der Staat, sollten Wasserdienstleistungen privat erbracht werden, sicherstellen, dass das Wasser für alle verfügbar und bezahlbar ist¹⁷³. Dazu sollte der Staat ein Kontroll- und Sanktionssystem mit entsprechenden Überwachungs- und Strafmaßnahmen errichten¹⁷⁴. Auf der anderen Seite gibt das „Menschenrecht auf Wasser“ dem einzelnen Bürger das Recht auf rechtliche Regelungen, die garantieren, dass die Firmen die Verpflichtungen einhalten, die das „Menschenrecht auf Wasser“ bestimmt¹⁷⁵.

Daraus folgt, dass selbst wenn man annimmt, dass die heutige Rechtslage ein Menschenrecht auf Wasser enthält, ein kategorischer Ausschluss privatwirtschaftlicher Beteiligung keine Grundlage findet. Die Annahme eines Menschenrechtes auf Wasser betrifft also nicht das Ob, sondern nur das Wie einer privatwirtschaftlichen Organisation der Trinkwasserversorgung.

Die Hoffnung einiger Autoren mit dem Postulat eines „Menschenrechts auf Wasser“ die ihnen offensichtlich suspekten Beteiligung privater Unternehmen an der Wasserversorgung zu unterbinden, findet in einem aus dem Allgemeinen Kommentar Nr. 15 abgeleiteten „Menschenrecht auf Wasser“ damit keine Grundlage.

Es könnte aber sein, dass die Form der bisher ausgeübten privatwirtschaftlichen Beteiligungen den Verpflichtungen des „Menschenrechts auf Wasser“ zuwiderläuft.

So muss es die Regierung rechtfertigen, wenn die Privatisierung zu einer Verschlechterung der Wasser-Menschenrechtssituation geführt hat, was z. B. durch Kostenanstiege, die Wasser für gewisse arme Kreise unerschwinglich machen, geschehen kann. Dies kann entweder durch eine Güterabwägung mit anderen Menschenrechten, oder mit Verbesserungen in anderen Bereichen des „Menschenrechts auf Wasser“ geschehen. Auch nach einem Privatisierungsprozess bleibt der Staat verpflichtet, die Versorgung der Armen mit ausreichendem Wasser sicher zu stellen¹⁷⁶.

¹⁷⁰ Rosemann, Manila englisch, S. 4.

¹⁷¹ WHO, 2003, S. 9.

¹⁷² BT-Drucks. 15/5800, S. 46.

¹⁷³ Windfuhr, WaWoaG, 2003, S. 18; FIAN/Brot für die Welt, Investigating some alleged violations of the Human right to water in India, S.7; Rosemann, Manila englisch, S. 2.

¹⁷⁴ Krennerich/Stamminger, 2004, S. 28.

¹⁷⁵ Allgemeiner Kommentar Nr. 15 §§ 23-24; Rosemann, Manila englisch, S. 2

¹⁷⁶ Rosemann, Manila englisch, S. 5.

Nach dem Allgemeinen Kommentar Nr. 15 liegt die absolute Priorität bei der Versorgung von Personen, die bisher keinen Zugang zu Trinkwasser hatten. Sie steht vor der Versorgung der Landwirtschaft, Industrie etc.¹⁷⁷.

Wie in den oben dargestellten Beispielen, ist es in fast allen Fällen zu (stark kritisierten) Preisanstiegen gekommen. Diese standen aber immer im Zusammenhang mit einer höheren Versorgungsdichte vor allem der armen Bevölkerung. Das heißt, dass in den oben genannten Fällen, selbst wenn man Verletzungen des „Menschenrechtes auf Wasser“ annähme, diese in einer Güterabwägung durch genau dieses Recht und die Prämisse der Grundversorgung gerechtfertigt werden könnten.

6. Ergebnis

Wie lässt sich nun die Forderung der NROs nach dem „Menschenrecht auf Wasser“ abschließend beurteilen? Sie hatten geschlossen, dass das Wasser nicht wie ein ökonomisches Gut behandelt werden könne, da es ein Menschenrecht sei¹⁷⁸. Barlow und Clarke argumentieren allgemein, dass ein Menschenrecht nicht verkauft werden könne.¹⁷⁹. Hauptanliegen der Kritiker im Streit um das Menschenrecht auf Wasser ist, dass sie Wasser, aufgrund seiner unvergleichlichen Wichtigkeit für das Überleben (Trinkwasser) und das gesunde Leben (Wasser für Hygiene), nicht als (primär) ökonomisches Gut behandelt wissen wollen. Sie folgern ferner, dass der Ausschluss der privatwirtschaftlichen Beteiligung das probate Mittel zum Erreichen dieses Zieles sei. Ein „Menschenrecht auf Wasser“ würde den Druck auf die jeweiligen Regierungen stark erhöhen und den betroffenen Menschen bei entsprechender Umsetzung ins nationale Recht ganz neue Möglichkeiten in Form von Rechtsmitteln an die Hand geben, aber eine Entscheidung über die Form der Organisation trifft der Menschenrechtscharakter nicht. Um die Analogie der UNESCO zu bemühen: Auch Nahrungsmittel sind unabdingbar für das menschliche Überleben und dennoch fordert das entsprechende Menschenrecht nicht die kostenlose staatliche Verteilung¹⁸⁰.

Gegenwärtig stellt sich die Lage aber nun folgendermaßen dar:

1. Wasser hat zurzeit nicht eindeutig den expliziten Schutz eines Menschenrechtes.
2. Leitet man dennoch aus dem Allgemeinen Kommentar Nr. 15 eine „Menschenrecht auf Wasser“ ab, so schließt die inhaltliche Ausgestaltung dieses Rechtes eine privatwirtschaftliche Organisation nicht aus.

¹⁷⁷ Khalfan, General Comment No. 15, S. 6.

¹⁷⁸ Oxfam, 2003, S. 1.

¹⁷⁹ Barlow/Clarke, 2003, S.10.

¹⁸⁰ Gerber/Stütz, 2005, S. 309.

3. Selbst wenn eine privatwirtschaftliche Organisation durch den Menschenrechtscharakter grundsätzlich ausgeschlossen wäre, wäre diese Verletzung in den meisten Fällen gerechtfertigt, da die (verbotene) privatwirtschaftliche Beteiligung zu einer Ausweitung der Versorgung führte und damit zur Erfüllung des Kernbereiches des Menschenrechts beitrüge.

V. Wirtschaftswissenschaftliche Einordnung des Gutes Wasser:

Nachdem die Rechtswissenschaften keinen Beitrag zur Beantwortung der Frage nach der besten Organisationsform der Trinkwasserversorgung liefern konnten, stellt sich die Frage, ob die Wirtschaftswissenschaften für die unterschiedlichen Fälle Lösungen bereithalten, d.h. ob und gegebenenfalls welche Organisationsform der Wasserversorgung sie empfehlen.

1) Güterkategorien in den Wirtschaftswissenschaften:

Abhängig ist dies in den Wirtschaftswissenschaften von der Gütereigenschaft des Wassers.

Fraglich ist also, um welches Gut es sich im Falle von Wasser handelt. In den Wirtschaftswissenschaften werden Güter danach unterschieden, ob sie ausschließbar bzw. rivalisierend sind.

Ausschließbarkeit vom Konsum eines Gutes ist bei tatsächlicher und/oder rechtlicher Beherrschbarkeit eines Gutes gegeben. Die Frage lautet: Kann man jemanden davon abhalten, sich eines Gutes zu bemächtigen und es zu nutzen?¹⁸¹

Rivalität im Konsum ist die Eigenschaft eines Gutes, nach der ein Nutzer durch seine Nutzung anderen die Nutzungsmöglichkeit nimmt oder sie zumindest einschränkt¹⁸².

Diese beiden Eigenschaften erlauben es Güter wirtschaftswissenschaftlich grob in vier Kategorien einzuteilen:

- Güter die weder rivalisierend noch ausschließbar sind, werden reine Öffentliche Güter¹⁸³ genannt.

- Güter die sowohl ausschließbar als auch rivalisierend sind, werden Private Güter¹⁸⁴ genannt.

Zwischen diesen beiden Extremen gibt es zwei Mischformen:

- Güter, die zwar ausschließbar, aber nicht rivalisierend sind heißen Mautgüter¹⁸⁵.

- Güter, die zwar rivalisierend aber nicht ausschließbar sind, werden als Allmendegüter¹⁸⁶ bezeichnet.

¹⁸¹ Mankiw, VWL, S. 244.

¹⁸² Mankiw, VWL, S. 244.

¹⁸³ In Deutschen auch Kollektivgut, im Englischen public good, social good oder collective good genannt.

¹⁸⁴ Im Deutschen auch Individualgut, oder im Englischen entsprechend private good genannt.

¹⁸⁵ Auch Klubgut oder im Englischen Club good.

¹⁸⁶ In Englisch als common good, common resource oder common pool resource bezeichnet.

Zusammen ergibt sich so folgendes wirtschaftswissenschaftliches Güterkontinuum:

In der Realität sind Öffentliche wie auch Private Güter in ihrer reinen Form selten. In der Regel herrschen Mischformen vor, die Elemente beider Güterformen verbinden ¹⁸⁷. Deshalb ist eine Kategorisierung nicht immer ganz einfach und kann eventuell zu nicht eindeutigen Ergebnissen führen.

		Rivalität	
		ja	nein
Ausschließbarkeit	ja	Private Güter	Mautgüter
	nein	Allmendegüter	Öffentliche Güter

Tabelle 2

2) *Unterschiedliche Versorgungsarten mit Wasser als unterschiedliche Güter*

Nähme man Wasser als ein Gut an, ließe es sich nicht eindeutig zuordnen. Dafür liegt Wasser in zu vielen unterschiedlichen Formen vor. Abgefülltes Wasser in einer Flasche ist z.B. sicher ausschließbar, wohingegen die Anwohner von Gewässern häufig nicht ausgeschlossen werden können. Bei den Anwohnern des Baikalsees, des größten Süßwasserreservoirs der Welt wird man bis auf weiteres von der Nichtrivalität der Ressource ausgehen können, wohingegen zum Beispiel das Wasser der beiden Zuflüsse des Aralsees eindeutig rivalisierend ist.

Um den unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Fällen der organisierten Trinkwasserversorgung besser gerecht werden zu können, ist deshalb notwendig, Wasser nicht abstrakt als ein Gut zu betrachten sondern verschiedene Versorgungsformen als Güter zu unterscheiden. Für die folgenden Untersuchungen wird eine Unterteilung in vier Kategorien vorgenommen:

a) Der erste Fall ist der einer gebührenpflichtigen Leitungswasserversorgung mit Trinkwasser. Dies ist der klassische Fall, der die kontroverse Diskussion über die privatwirtschaftliche Organisation in der Wasserversorgung in der Dritten Welt beherrscht und auch die oben genannten Beispiele dominiert. Wichtig ist hier festzuhalten, dass nicht das Wasser an sich das Gut ist, sondern die Bereitstellung des Leitungsnetzes zum Erhalt des Wassers. Für das Modell wird im vorliegenden Fall davon ausgegangen, dass das Wasser qualitativ über jeden Zweifel erhaben und dauerhaft all jenen zur Verfügung gestellt wird, die zahlungsfähig sind.

b) Der zweite Fall ist der einer kostenlosen Versorgung durch Leitungswasser. Diese Möglichkeit schwebt im Zusammenhang mit der Dritten Welt wohl vielen Autoren als Lösung

¹⁸⁷ von Böventer/Illing, EidM, S. 327.

der Unterversorgung der Armen vor. Auch hier nehme ich für das Modell die Qualität als zweifelsfrei an. Die Kostenlosigkeit betrifft sowohl den Verbrauch als auch den Anschluss ans Netz.

c) Der dritte Fall ist der des Gutes „Flaschenwasser bei existierender Trinkwasserversorgung durch Leitungswasser“. Dies ist die Luxuslage in den meisten entwickelten Ländern. Flaschenwasser stellt hier eine Alternative zum absolut sauberen Leitungswasser dar. Die Leitungswasserversorgung ist auch hier qualitativ über jeden Zweifel erhaben. Ob das Leitungswasser kostenlos oder kostenpflichtig ist, ist in diesem Modell insoweit irrelevant, als das Leitungswasser sicher bedeutend billiger als das Flaschenwasser sein wird. Diese Situation, die nicht gerade spezifisch für die Entwicklungsländer ist, soll vor allem dazu dienen festzustellen, inwiefern sich Unterschiede zum folgenden vierten Fall ergeben.

d) Der vierte Fall ist der einer ausschließlichen Versorgung durch Flaschenwasser, ohne oder ohne ausreichende Trinkwasserversorgung durch Leitungswasser. Dies ist die neue Dimension der Diskussion um die Trinkwasserproblematik, die um das Engagement Nestlés usw. in der Dritten Welt entstanden ist. Hier sind die Betroffenen auf das Flaschenwasser angewiesen, wenn sie sauberes Trinkwasser haben wollen. Eine günstigere Alternative stellt sich in diesem Fall den Betroffenen nicht.

3) Modell

Im Folgenden werden die vier wirtschaftswissenschaftlichen Gütergruppen auf ihre Übereinstimmung mit den vier Versorgungsformen mit Wasser hin überprüft. Dabei werden für jede Versorgungsform die Kriterien Ausschließbarkeit und Rivalität geprüft. So werden die unterschiedlichen Versorgungsarten des Wassers und die Güterarten systematisch miteinander verknüpft. Das heißt ausgehend von der Definition der jeweiligen Gütereigenschaft werden die vier Wasserversorgungsarten auf ihre Ausschließbarkeit und Rivalität hin untersucht. Trifft eine oder beide dieser Eigenschaften nicht zu, kann die betroffene Wasserversorgungsart nicht unter dieses Gut subsumiert werden. Treffen beide Eigenschaften zu, handelt es sich bei der untersuchten Wasserversorgungsart um das entsprechende wirtschaftswissenschaftliche Gut. Trifft eine Eigenschaft zu, die andere ist aber nicht eindeutig, erhalten wir eine nicht eindeutige Antwort. Auf diese Ergebnisse wird im Laufe der Arbeit noch gesondert eingegangen werden.

a) Privates Gut

Der erste zu untersuchende Gutstyp ist der des Privaten Gutes.

aa) *Definition*

Private Güter sind Güter mit ausschließbarer und rivalisierender Nutzung¹⁸⁸. Als Beispiele gelten nach Mankiw Speiseeis und gebührenpflichtige Straßen mit Stau¹⁸⁹.

In einem reinen Fall des Privaten Gutes kauft der einzelne ein Gut, erwirbt damit ein Eigentumsrecht, kann das Gut für sich allein nutzen und schließt insoweit andere von der Nutzung aus. Der Zweck ist entweder der (private) Verbrauch (Speiseeis) oder der private Gebrauch (Nutzung der (Dienst-) Leistung einer Straße)¹⁹⁰.

bb) *Kostenpflichtige Leitungswasserversorgung:*

Fraglich ist nun, ob der Fall einer kostenpflichtigen Trinkwasserversorgung durch Leitungswasser ein Fall eines Privatgutes ist.

Die erste Frage lautet, ob die Bereitstellung ausschließbar ist? Ausschließbar ist ein Gut, wenn der Eigentümer oder Besitzer andere von der Nutzung ausschließen kann¹⁹¹. Im Falle der kostenpflichtigen Versorgung durch den kommunalen Versorger liegt in der Kostenpflichtigkeit begründet, dass derjenige, der seinen Verbindlichkeiten nicht nachkommt ausgeschlossen werden kann, indem sein Anschluss abgestellt wird. Das Gut einer kostenpflichtigen Leitungswasserversorgung ist also ausschließbar.

Darüber hinaus müsste die Nutzung rivalisierend sein. Rivalisierend ist ein Gut dann, wenn die Nutzung des einen die Nutzung des anderen unmöglich macht oder zumindest die Qualität des Gutes beeinträchtigt. Die Nutzung unterhalb der Kapazitätsgrenzen eines Leitungssystems ist aber nicht rivalisierend. Bei bestehendem Leitungsnetz kann ein zusätzlicher Kunde problemlos versorgt werden, ohne dass die Versorgung der anderen Kunden ausgeschlossen oder beeinträchtigt würde.

Wenn aber die Nachfrage die Kapazitäten des Leitungsnetzes erreicht bzw. überschreitet, wird das Leitungsnetz rivalisierend. Damit kann nicht klar gesagt werden, ob das Gut kostenpflichtige Leitungswasserversorgung rivalisierend ist. Dies hängt von der Intensität der Nutzung ab.

Die Versorgung durch eine kostenpflichtige Leitungswasserversorgung ist in jedem Fall ausschließbar aber nicht eindeutig rivalisierend. Damit handelt es sich aber nicht um ein reines

¹⁸⁸ Mankiw, VWL, S. 244.

¹⁸⁹ Mankiw, VWL, S. 245.

¹⁹⁰ von Böventer/Illing EidM, S. 4.

¹⁹¹ Mankiw, VWL, S. 244.

Privatgut, da diese per definitionem eindeutig rivalisierend sein müssen. Es kann aber auch nicht kategorisch ausgeschlossen werden, dass es sich unter Umständen (oberhalb der Kapazitätsgrenzen) um ein Privates Gut handelt. Die Zuordnung des Gutes kostenpflichtige Leitungswasserversorgung zu einem Privaten Gut ist nicht zweifelsfrei möglich.

cc) Kostenlose Leitungswasserversorgung

Die zweite Wasserversorgungsart, die auf ihre Vereinbarkeit mit den Kriterien des Privaten Gutes untersucht wird, ist die kostenlose Leitungswasserversorgung. Die kostenlose Leitungswasserversorgung ist nicht ausschließbar. Dies ergibt sich schon aus der Abgrenzung zur oben definierten kostenpflichtigen Versorgung. Da sie kostenlos zur Verfügung gestellt wird, ist jedermann fähig vom Versorger die Leistung zu ver- und erlangen.

Bezüglich der Rivalität der Nutzung treffen die gleichen Ausführungen wie bei der kostenpflichtigen Leitungswasserversorgung zu. Die Rivalität ist nicht eindeutig gegeben.

Die kostenlose Leitungswasserversorgung ist nicht ausschließbar und nur unter Umständen rivalisierend und damit sicher kein Privates Gut.

dd) Flaschenwasser bei Leitungswasserversorgung

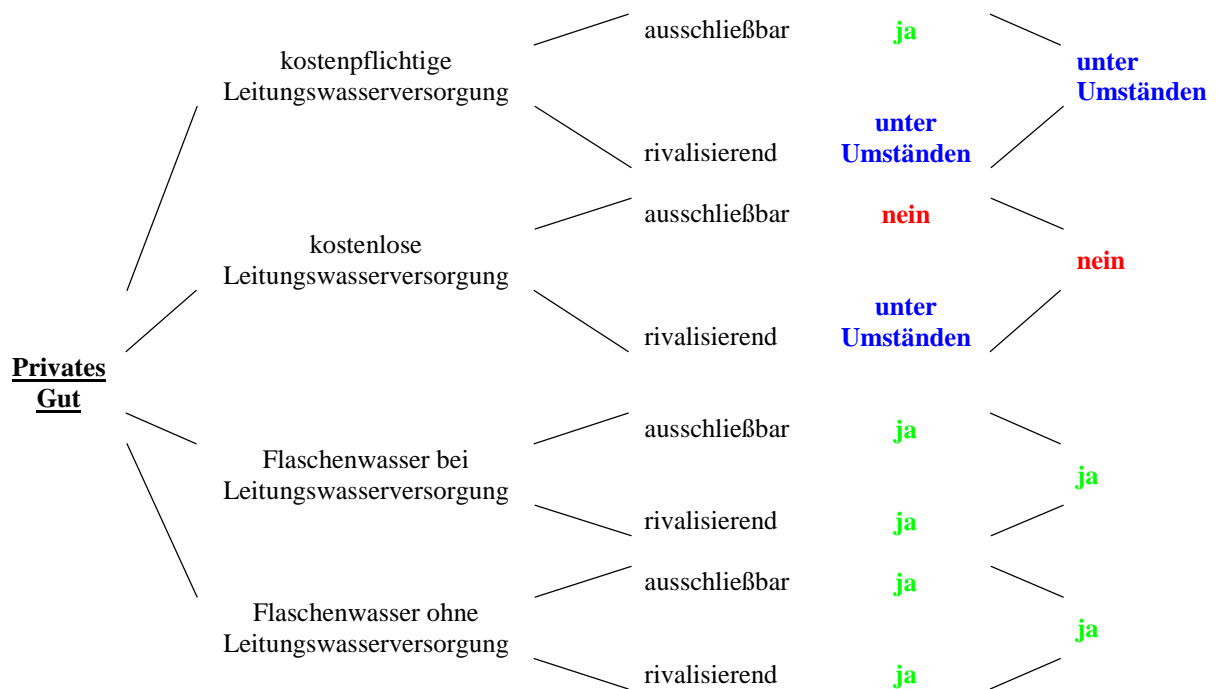
Der Fall des Gutes Flaschenwasser bei existierender kommunaler Trinkwasserversorgung durch Leitungswasser ist die angenehme Lage der entwickelten Welt.

Eine Flasche Wasser wird durch den einzelnen gekauft, wodurch er Eigentumsrechte erwirbt, die andere Nutzer ausschließen. Das Flaschenwasser ist auch rivalisierend, wenn er die Flasche erworben hat, kann niemand anderes diese Flasche Wasser mehr erwerben, geschweige denn dass genutztes, also getrunkenes Trinkwasser nochmals durch einen Dritten verwendet werden könnte. Flaschenwasser bei kommunaler Leitungswasserversorgung ist also ein Privates Gut.

ee) Flaschenwasser ohne Leitungswasserversorgung:

Der vierte Fall ist der einer ausschließlichen Versorgung durch Flaschenwasser ohne, oder ohne ausreichende, Trinkwasserversorgung durch Leitungswasser.

Auch hier gilt, dass die Flasche Wasser durch den Erwerb des einzelnen ausschließbar wird und diese besagte Flasche Wasser von niemandem anders mehr genutzt werden kann. Auch Flaschenwasser ohne kommunale Versorgung ist ein Privates Gut.

ff) *Modell des Privaten Gutes im Überblick:***Modell 1:**gg) *Ergebnis:*

Flaschenwasser, unabhängig ob mit oder ohne parallele Leitungswasserversorgung, ist ein Privates Gut. Im Gegensatz dazu handelt es sich bei kostenloser Leitungswasserversorgung sicher nicht um ein Privates Gut, die kostenpflichtige Leitungswasserversorgung ist zwar ausschließbar aber nicht eindeutig rivalisierend und damit kein reines Privates Gut, ergo nicht klar einzuordnen.

b) Öffentliches Gut:

Der klassische Gegenpol zum Privaten Gut ist das Öffentliche Gut, es unterscheidet sich in seinen Charakteristika diametral, ist also die Kehrseite des Privaten Gutes

aa) *Definition:*

Öffentliche Güter sind Güter, die weder eine ausschließbare noch eine rivalisierende Nutzung aufweisen¹⁹². Als Beispiele gelten die nationale Verteidigung, Wissen, öffentliche Straßen ohne Stau¹⁹³.

Bei Öffentlichen Gütern in ihrer reinen Form sind Eigentumsrechte nicht definierbar. Deshalb können sie von allen frei genutzt werden. Dies ist gerechtfertigt, denn es entstehen keine zusätzlichen Kosten, wenn ein weiterer Nutzer hinzukommt. Die Qualität und die

¹⁹² Mankiw, VWL, S. 244.

¹⁹³ Wobei öffentliche Straßen bei Übernutzung zur Rivalität neigen. Nur die Tatsache, dass das Gut als öffentliche Straße **ohne** Stau definiert wurde schließt die Rivalität aus.

Nutzungsmöglichkeit für alle anderen wird dadurch nicht beeinträchtigt¹⁹⁴. Es ist bei Öffentlichen Gütern außerordentlich aufwendig, im reinen Fall überhaupt unmöglich, jemanden vom Konsum des Gutes auszuschließen¹⁹⁵. Auch hier wird zwischen den oben schon erwähnten Versorgungsarten von Wasser unterschieden werden.

bb) Kostenpflichtige Leitungswasserversorgung:

Der erste Fall ist der einer kostenpflichtigen Trinkwasserversorgung durch Leitungswasser.

Diese Versorgungsform ist wohl ausschließbar, da der säumige Nutzer regelmäßig ausgeschlossen werden wird und technisch ist der Ausschluss auch möglich.

Ferner ist wie oben schon gesagt die Rivalität nicht ganz klar. Bis zur Kapazitätsgrenze des Netzes besteht keine Rivalität, ab Erreichen schon. Damit kann die Nutzung rivalisierend sein. Die kostenpflichtige Trinkwasserversorgung durch Leitungswasser ist kein rein Öffentliches Gut, da sie immer ausschließbar und darüber hinaus sogar teilweise rivalisierend sein kann.

cc) Kostenlose Leitungswasserversorgung:

Bleibt die Frage, ob die kostenfreie Leitungswasserversorgung ein Öffentliches Gut sein kann. Dafür dürfte sie weder ausschließbar noch rivalisierend sein.

Die kostenfreie Leitungswasserversorgung ist per Definitionem nicht ausschließbar. Der Verbrauch und der Anschluss sind kostenlos gegeben. Das erste Kriterium ist somit erfüllt.

Die Frage, ob eine kostenfreie Leitungswasserversorgung rivalisierend ist, kann, wie schon oben gezeigt, nicht eindeutig beantwortet werden. Bis zu den Kapazitätsgrenzen ist dieses Gut nicht rivalisierend, danach schon. Solange also die Kapazitäten des Leitungsnetzes ausreichen, ist die kostenfreie Leitungswasserversorgung nicht rivalisierend. Die Möglichkeit, rivalisierend zu werden, schließt aber eine Subsumption als ein reines Öffentliches Gut aus. Es kann sich somit unter Umständen um ein Öffentliches Gut handeln.

dd) Flaschenwasser mit und ohne Leitungswasserversorgung:

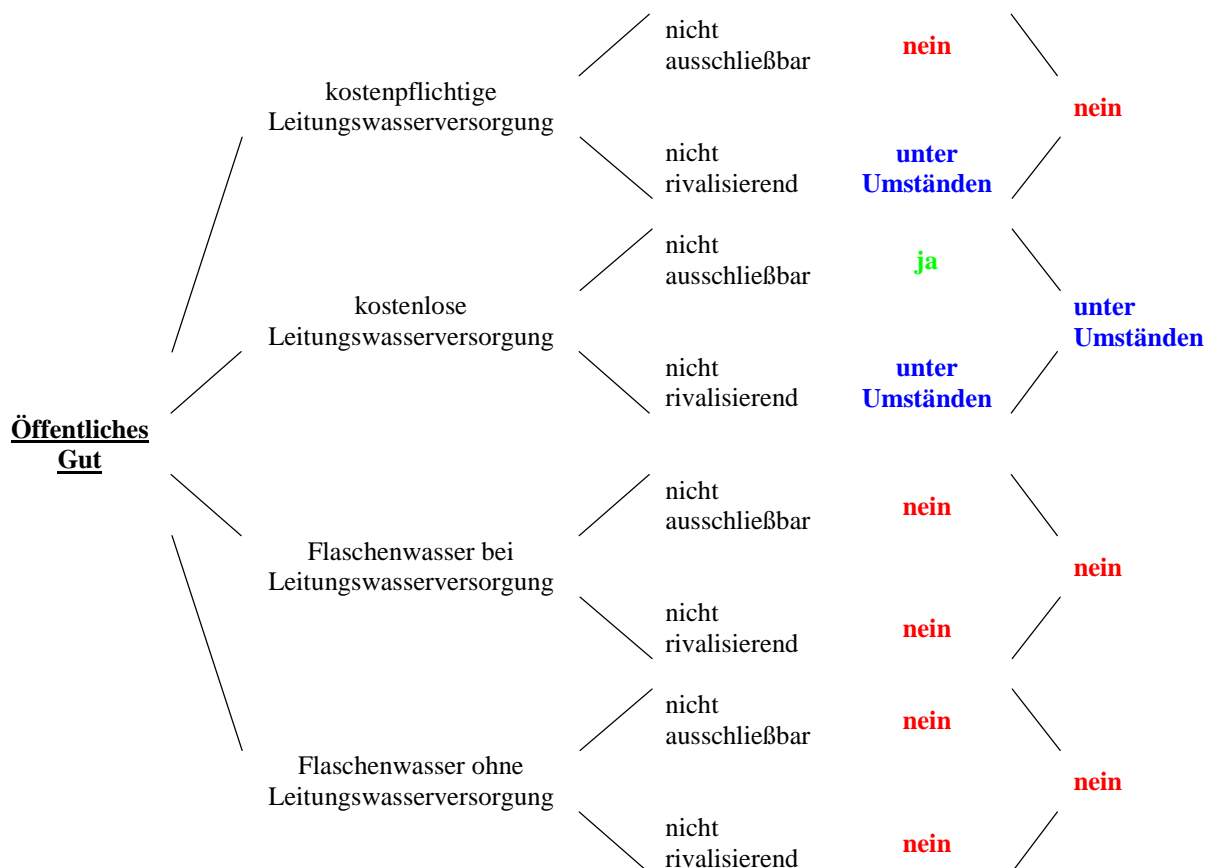
Der dritte und vierte Fall ist der des Gutes Flaschenwasser mit und ohne existierende Trinkwasserversorgung durch Leitungswasser.

Die Flasche Wasser ist sowohl rivalisierend als auch ausschließbar und damit unmöglich ein Öffentliches Gut. Da das reine Öffentliche Gut das Spiegelbild des Privaten Gutes ist, ist ein solches Ergebnis für die zwei oben als Private Güter definierten Flaschenwässer zu erwarten gewesen und systemlogisch zwingend.

¹⁹⁴ von Böventer/Illing, EidM, S. 4.

¹⁹⁵ Cezanne, AVWL, S. 35.

ee) Modell

**Modell 2:**

ff) Ergebnis:

Die Flaschenwässer sind sicher keine Öffentlichen Güter, da sie weder nicht-rivalisierend noch nicht-ausschließbar sind. Die kostenpflichtige Leitungswasserversorgung ist auch kein Öffentliches Gut, da dieses Gut ausschließbar ist. Die kostenlose Leitungswasserversorgung ist nicht-ausschließbar und kann auch nicht-rivalisierend sein. Da sie aber auch rivalisierend sein kann handelt es sich um kein reines Öffentliches Gut, sondern um ein Öffentliches Gut unter bestimmten Umständen.

c) Allmendegut:

Neben den reinen Öffentlichen Gütern gehören die Allmendegüter zur Gruppe der unreinen Öffentlichen Güter.

aa) Definition:

Allmendegüter sind Güter, die zwar eine konkurrierende Nutzung aufweisen, aber nicht ausschließbar sind. Es handelt sich dabei um ein unreines Öffentliches Gut mit Tendenz zur Übernutzung¹⁹⁶.

¹⁹⁶ Cezanne, AVWL, S. 50.

Wie Öffentliche Güter unterliegen auch Allmendegüter nicht dem Ausschlussprinzip. Sie sind für jedermann frei zugänglich, der sie nutzen will. Allmendegüter sind jedoch rivalisierend. Die Nutzung der Allmende durch den einen vermindert die Nutzung durch einen anderen. Solange das Allmendegut in ausreichendem Maße, das heißt im Überfluss, zur Verfügung steht, ergeben sich keinerlei Probleme, da das Gut noch nicht rivalisierend ist. Sobald aber die die gemeinschaftliche Nachfrage das Angebot durch das Allmendegut übersteigt, ist es rivalisierend geworden. Dies führt dann zu einer dauerhaften Übernutzung des Allmendeguts mit negativen Auswirkungen für die gesamte Volkswirtschaft¹⁹⁷. Das Problem liegt darin, dass jeder einzelne nur eine vernachlässigbare Wirkung auf den Gesamtbestand hat, die kumulative Handlung von Tausenden aber zur Erschöpfung der Bestände führt¹⁹⁸.

bb) Kostenpflichtige Leitungswasserversorgung:

Gegen die Allmendegutseigenschaft spricht zum einen, dass die kostenpflichtige Leitungswasserversorgung ausschließbar ist (s.o). Bezüglich des Rivalisierungsgrades entspricht hingegen die Leitungswasserversorgung den Voraussetzungen eines Allmendegutes. Solange im Überfluss vorhanden, ist es nicht rivalisierend und nach Überschreiten der Kapazitäten wird es rivalisierend. Dennoch ist die kostenpflichtige Leitungswasserversorgung aufgrund der gegebenen Ausschließbarkeit kein Allmendegut.

cc) Kostenlose Leitungswasserversorgung:

Fraglich bleibt demnach ob die kostenlose Leitungswasserversorgung ein Allmendegut ist. Sie ist zum ersten einmal nicht ausschließbar, da sie ja als kostenlos definiert ist. Ferner entspricht auch der dem Allmendegut typische Rivalisierungsgrad der kostenlosen Leitungswasserversorgung. Solange die Kapazitäten reichen, solange ist es nicht rivalisierend, aber sobald die Grenzen erreicht werden, wird es rivalisierend. Damit ist die kostenlose Trinkwasserversorgung ein Allmendegut. Dies erklärt auch, wieso bei der Einordnung als reines Öffentliches Gut keine eindeutigen Ergebnisse zu Tage traten. Als Allmendegut handelt es sich nämlich um ein so genanntes unreines Öffentliches Gut, das grundsätzlich die Eigenschaften Öffentlicher Güter teilt, aber unter Umständen rivalisierend werden kann.

Die von vielen Autoren erfolgte Einordnung des Wassers als ein solches Öffentliches Gut scheint also weniger von der Definition des Öffentlichen Gutes ausgegangen zu sein, sondern viel mehr von dem Wunsch die Verantwortlichkeit des Staates für die Versorgung begründen

¹⁹⁷ sog. Tragik der Allmende, oder tragedy of the commons.

¹⁹⁸ Varian, GdM, S. 549.

zu wollen. Da die Leitungswasserversorgung aber kein Öffentliches Gut ist, weder kostenlos noch kostenpflichtig, ist dieses Vorgehen unlogisch und aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht falsch.

dd) Flaschenwasser mit und ohne Leitungswasserversorgung:

Die Flaschenwässer sind aus zwei Gründen kein Allmendegut. Zum einen sind sie ausschließbar und zum anderen absolut rivalisierend und nicht, wie für ein Allmendegut notwendig nur unter Umständen rivalisierend.

ee) Modell



Modell 3:

ff) Ergebnis:

Die Untersuchungen zum Allmendegut haben ergeben, dass die kostenlose Leitungswasserversorgung ein Allmendegut ist. Die kostenpflichtige, die Flaschenwasserversorgung mit und ohne parallele Leitungswasserversorgung hingegen sind keine Allmendegüter.

d) Mautgut:

Die letzte der vier Gütergruppen, die sich aus der Unterscheidung ausschließbar und rivalisierend ergibt, ist das Mautgut.

aa) Definition:

Als Mautgut werden Güter bezeichnet, bei denen Ausschließbarkeit im Konsum oder von der Nutzung möglich ist und eine zumindest partielle Rivalität im Konsum vorliegt¹⁹⁹. Ein

¹⁹⁹ <http://de.wikipedia.org/wiki/Klubgut>.

zusätzlicher Nutzer solcher Güter behindert die anderen Nutzer nicht, d.h. es liegt Nichtrivalität vor, zumindest in einem gewissen Umfang bis an die Kapazitätsgrenze. Dagegen ist ein Ausschluss von Nichtzahlern ohne weiteres möglich²⁰⁰. Mautgüter gelten als Mischgüter mit einer Tendenz zur Unterproduktion.

bb) Kostenpflichtige Leitungswasserversorgung:

Im Falle der kostenpflichtigen Leitungswasserversorgung ist die Ausschließbarkeit gegeben (s.o.). Darüber hinaus besteht eine Möglichkeit zur Rivalität bei Erreichen der Kapazitätsgrenze. Das heißt, die kostenpflichtige Leitungswasserversorgung ist absolut ausschließbar und teilweise rivalisierend und damit ein Mautgut. Mit der gegebenen Ausschließbarkeit und der teilweise gegebenen Rivalität ist auch erklärt, wieso dieses Gut nicht als reines Individualgut eingeordnet werden konnte, aber die Verwandtschaft zum Individualgut wird bei der Klassifizierung als Mautgut, welches ein Mischgut ist, sichtbar; beide kosten in der Regel Geld.

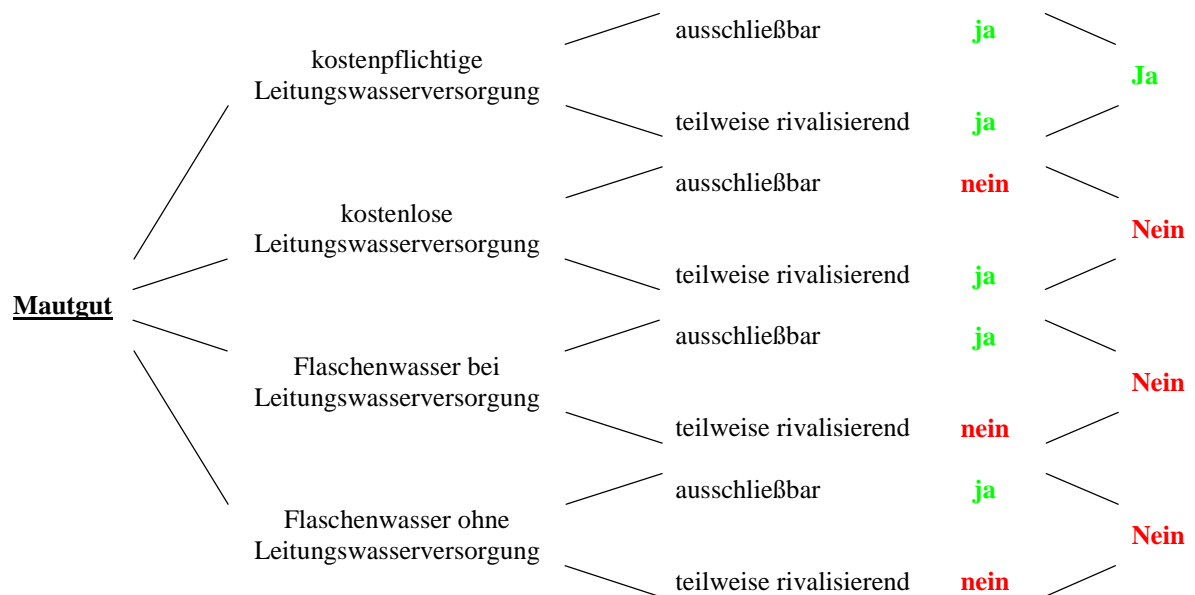
cc) Kostenlose Leitungswasserversorgung:

Die kostenlose Leitungswasserversorgung ist zwar auch teilweise rivalisierend aber nicht ausschließbar. Damit handelt es sich hierbei nicht um ein Mautgut.

dd) Flaschenwasser:

Die beiden Flaschenwasseralternativen sind zwar absolut ausschließend aber auch absolut rivalisierend. Da das Mautgut eine teilweise Rivalität fordert ist die Versorgung durch Flaschenwasser kein Mautgut.

ee) Modell



Modell 4:

²⁰⁰ Cezanne, AVWL, S. 51.

ff) *Ergebnis:*

Mit der kostenpflichtigen Leitungswasserversorgung ist ein Mautgut gegeben. Die anderen drei Versorgungsarten sind hingegen keine Mautgüter.

4. Ergebnis:

Bei der Wasserversorgung mit Flaschenwasser handelt es sich unabhängig von der Tatsache ob es parallel eine Leitungswasserversorgung gibt oder nicht um Private Güter.

Bei der kostenlosen Leitungswasserversorgung handelt es sich um ein Allmendegut.

Bei der kostenpflichtigen Leitungswasserversorgung handelt es sich um ein Klubgut.

VI. Folgerungen aus diesen Einordnungen

Nachdem nun feststeht, welche Art von Gut die jeweilige Wasserversorgung darstellt, ist zu klären, welche Folgerungen die Wirtschaftswissenschaften bezüglich der idealen Organisationsform derselben ziehen.

1. Flaschenwasser bei Leitungswasserversorgung

Flaschenwasser bei Leitungswasserversorgung wurde als Privates Gut klassifiziert. Damit stellt sich die Frage, welche Implikationen diese Einordnung auf die Organisationsform der Versorgung aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht hat.

Die Produktion solcher Güter wird nach der Theorie am besten über den Marktmechanismus besorgt. Die Gewinn orientierten Unternehmer produzieren hier effizient und auch nur solche Güter, die nachgefragt werden. Die beiden Bedingungen für eine optimale Ressourcenallokation, nämlich Effizienz und Konsumentensouveränität, sind durch den Marktmechanismus gewährleistet²⁰¹.

Diese Einschätzung hat auch in der Erklärung von Dublin von 1992 bezüglich der Einordnung von Wasser Niederschlag gefunden: *„In der Vergangenheit wurde der Fehler begangen, den wirtschaftlichen Wert des Wassers zu missachten, was zu Verschwendung und umweltschädigenden Nutzungsweisen geführt hat. Das Wasser wie ein wirtschaftliches Gut zu verwalten, ist ein wichtiger Weg, um zu einer effizienten und gerechten Nutzung zu gelangen, und um zur Erhaltung und zum Schutz der Wasserressourcen anzuregen.“*²⁰²

Für die Versorgung mit Flaschenwasser bei Leitungswasserversorgung ist also der freie Markt die beste Organisationsform um die knappen Ressourcen zu verteilen und das

²⁰¹ Cezanne, AVWL, S. 50.

²⁰² zitiert nach: Brot für die Welt, 2003, S. 27.

volkswirtschaftlich beste Ergebnis zu erlangen. Freilich ist von einem funktionierenden freien Markt mit Konkurrenz und der Möglichkeit von Marktein- und -austritten auszugehen.

Der freie Markt zeigt also die besten Resultate für Private Güter²⁰³.

Nach der Systematik der wirtschaftswissenschaftlichen Gütertheorie ist die Trinkwasserversorgung mit Flaschenwasser bei paralleler Leitungswasserversorgung ohne Zweifel im freien Markt am besten aufgehoben.

2. Flaschenwasser ohne Leitungswasserversorgung

Auch das Flaschenwasser bei fehlender Leitungswasserversorgung ist als Privates Gut klassifiziert. Damit ergibt sich auch für diesen Fall der freie Markt als aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht beste Organisationsform.

Problematisch erscheint hier, dass es sich für die möglichen Konsumenten nicht um ein Luxusgut, sondern um die einzige Möglichkeit an sauberes Trinkwasser zu kommen, handelt. Dennoch ändert diese Zwangslage, wie oben gezeigt wurde, nichts an der Einordnung des Gutes als Privates Gut.

Der freie Markt wird nach der Theorie durch Konkurrenz und das Angebots- und Nachfrageprinzip die günstigsten Preise zur Bereitstellung von Flaschenwasser erzeugen. Nach dem Modell dürfte bei totaler Konkurrenz kein Gewinn²⁰⁴ für die Unternehmen bleiben, denn unterschiedliche Trinkwässer aus Flaschen kann man im Niedrigpreissektor, in dem Ansehen und Ruf keine Rolle spielen, wohl als absolut substituierbar ansehen. Die unsichtbare Hand des Marktes sollte also die günstigsten möglichen Preise liefern und dies sogar im Modell ohne Profit für die Unternehmen. Auch aus sozialer Perspektive erschiene es wünschenswert, dass Trinkwasser zum niedrigst-möglichen Preis angeboten wird und die Anbieter nicht einmal Gewinn machen.

Dieses Ergebnis mag vordergründig nicht überzeugend wirken, wenn man sich den Fall vor Augen führt, dass es Bevölkerungsgruppen geben wird, die ihren Mindestbedarf an Trinkwasser zu diesen Marktpreisen nicht decken können. Diese Preise entsprächen aber zumindest den Kosten. Die effizienteste Lösung einer staatlich-paternalistischen Intervention wäre eine Transfer-in-cash an die Bedürftigen. Dies wäre auch besser als wenn der Staat Flaschenwasser bei dem günstigsten Anbieter bezieht und kostenlos oder subventioniert an die Bedürftigen abgibt. Jenes Handeln des Staates sollte bei richtiger Umsetzung auch zu keinen allzu schwerwiegenden Verwerfungen auf dem Markt führen.

²⁰³ Mankiw, VWL, S. 259.

²⁰⁴ Auch wenn kein Gewinn vorliegt, liegt dennoch kalkulatorischer Unternehmerlohn und kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung vor.

Auch die Flaschenwasserversorgung bei fehlender paralleler Leitungswasserversorgung ist bei der unsichtbaren Hand des Marktes gut aufgehoben.

3. kostenpflichtige Leitungswasserversorgung

Die kostenpflichtige Leitungswasserversorgung ist, wie oben dargelegt wurde, ein Mautgut.

a) Folgerungen aus der Klassifizierung als Mautgut

Das heißt ein zusätzlicher Nutzer solcher Güter behindert die anderen Nutzer nicht. Es liegt zumindest in einem gewissen Umfang bis an die Kapazitätsgrenze Nichtrivalität vor. Dagegen ist ein Ausschluss von Nichtzahlern ohne weiteres möglich²⁰⁵. Aufgrund der fehlenden Rivalität ist das Versorgen eines weiteren Nutzers zu keinen bzw. zu minimalen Mehrkosten möglich. Die Möglichkeit einen zusätzlichen Nutzer praktisch ohne Kosten mit dem Gut versorgen zu können (Nichtrivalität), bedeutet aber sinkende Durchschnittskosten und damit eine Tendenz zu einem natürlichen Monopol²⁰⁶.

b) Marktversagen

So wird auch im Umkehrschluss von Mankiw ein natürliches Monopol als ein Gut definiert, das dem Ausschließbarkeitsprinzip unterliegt, aber bei dem keine Rivalität bei der Nutzung der Güter besteht²⁰⁷. Der Monopolist jedoch wird versuchen, das Angebot zu verknapfen, um höhere Preise zu erzielen. Der Markt kann in solchen Fällen zu volkswirtschaftlich suboptimalen Ergebnissen in Form einer Unterversorgung führen. Mautgüter sind also Mischgüter mit einer Tendenz zur Unterproduktion²⁰⁸. Dagegen ist gesamtwirtschaftlich im Sinne einer optimalen Ressourcenallokation ein höheres Angebot als das Monopolangebot angebracht²⁰⁹. Ein Unterangebot erscheint bei einem lebenswichtigen Gut besonders unerwünscht.

Fraglich ist dennoch, ob ein Staatseingriff bei einem natürlichen Monopol grundsätzlich angebracht ist. Ein Staatseingriff bei einem natürlichen Monopol kann unter zwei Voraussetzungen gerechtfertigt sein: Unteilbarkeiten und hohe Marktaustrittskosten²¹⁰.

Unteilbarkeit liegt vor, wenn die Summe der Kosten einzelner Konkurrenzbetriebe höher ist als die Kosten eines Betriebes für die Gesamtversorgung. Das heißt, der von einem, aber auch jedem, zu errichtende Fixkostenblock ist nicht teilbar.

²⁰⁵ Cezanne, AVWL, S. 51.

²⁰⁶ Cezanne, AVWL, S. 51.

²⁰⁷ Mankiw, VWL, S. 245.

²⁰⁸ Cezanne, AVWL, S: 50.

²⁰⁹ Cezanne, AVWL, S: 51.

²¹⁰ sog. Sunk costs; Cezanne, AVWL, S. 63.

Bei der Wasserversorgung liegt – wie bei fast allen leitungsgebundenen Netzen - ein klassischer Fall der Unteilbarkeit vor. Würden konkurrierende Unternehmen jeder für sich ein eigenes Leitungsnetz bauen, um die Bevölkerung einer Stadt anzuschließen, lägen die hohen Infrastrukturkosten in der Summe weit über denen, die ein einzelnes Unternehmen hätte, um alle Bürger zu versorgen.

Hohe Marktaustrittskosten sind gegeben, wenn die Differenz zwischen Anschaffungskosten und dem Wiederverkaufswert extrem hoch ist²¹¹. Das verlegte Leitungsnetz eines Anbieters ist aber in einer Konkurrenzsituation fast nichts wert, da es nur für Wasser verwendet werden kann und der Konkurrent ja schon ein Netz hat. Damit sind auch die Marktaustrittskosten in der Leitungswasserversorgung sehr hoch. Empirische Untersuchungen haben ergeben, dass dies für die Verteilungsnetze, nicht aber für die Produktion von Wasser gilt²¹². Im vorliegenden Fall diskutieren wir aber nur die Verteilung.

Damit handelt es sich bei der kostenpflichtigen Versorgung mit Leitungswasser um eine Situation des natürlichen Monopols. Nach der Theorie müsste also eine privatwirtschaftliche Organisation der kostenpflichtigen Trinkwasserversorgung zu einem natürlichen Monopol und damit zu einem Marktversagen in Form einer volkswirtschaftlich suboptimalen Unterversorgung führen.

c) Staatliche Reaktionen

Reagieren könnte der Staat darauf auf dreierlei Weise. Über die beste Lösung herrscht allerdings Streit:

Die erste Möglichkeit besteht darin, gar nichts zu tun. Dieser Lösungsansatz wird von vielen Ökonomen unter anderem von Nobelpreisträger George Stigler verfochten²¹³. Ihr Argument ist, dass das Marktversagen in der Regel weniger schlimm ausfällt als das Politikversagen der durchschnittlichen Wirtschaftspolitiker.

Die zweite Möglichkeit wäre eine Regulierung durch den Staat. Regulierung bezeichnet die staatliche Übernahme von mikroökonomischen Entscheidungen oder unmittelbare staatliche Einflussnahme auf diese Entscheidungen. Diese Möglichkeit gilt bei natürlichen Monopolen als nahe liegend²¹⁴.

Die dritte Möglichkeit ist die Versorgung durch Unternehmen im öffentlichen Eigentum oder Staatsunternehmen zu betreiben. Dieser Ansatz geht davon aus, dass die volkswirtschaftlichen Verluste des staatlichen Monopols die des natürlichen Monopols unterschreiten.

²¹¹ Cezanne, AVWL, S.62.

²¹² Cezanne, AVWL, S. 63; siehe auch Beispiel bei Mankiw, VWL, S. 339.

²¹³ Nach Mankiw, VWL, S. 356.

²¹⁴ Mankiw, VWL, S. 354.

Die Fragestellung der Arbeit beschränkt sich hierbei allerdings in erster Linie auf das Ob der privatwirtschaftlichen Organisation der Wasserversorgung. Das heißt, dass nur zwischen staatlicher Selbsterbringung oder privater Organisation (reguliert oder unreguliert) unterschieden werden muss, da auch regulierte private Erbringung private Erbringung bleibt. Eine staatliche Reaktion auf das Marktversagen bei einem natürlichen Monopol birgt also immer die Gefahr eines Politikversagens.

d) Politikversagen

Es gibt viele Gründe, die ein nicht optimales Verhalten des Staates im Allgemeinen und in den Entwicklungsländern im Speziellen erwarten lassen.

Den staatlichen Versorgungsbetrieben fehlt generell der Anreiz des Profites, um effizient arbeiten zu wollen. Bei vielen zu wünschenden Innovationen ist es zudem der Fall, dass Staatsunternehmen keine Innovationen entwickeln und umsetzen²¹⁵. Zudem nutzen Politiker, Parteien und Verwaltung den Wasserversorgungssektor häufig für sachfremde Ziele, wie die Versorgung von Parteikollegen etc.²¹⁶. Generell hat die öffentliche Hand größere Ineffizienzen in der Verwaltung²¹⁷. Gegenüber der öffentlichen Hand herrscht eine allgemein geringere Zahlungsbereitschaft der Kunden²¹⁸. Meist zeichnen sich öffentliche Betriebe durch unnötig hohe Mitarbeiterzahlen und einen niedrigen Ausbildungsstand derselben aus²¹⁹. Häufig existieren ungedeckte Wasserkosten²²⁰.

Speziell für die Entwicklungsländer gilt darüber hinaus noch, dass die Wasserversorger oftmals kein Wissen um oder Zugang zu modernen Technologien haben. Aber gerade schlechte Rohwasserqualität zwingt zu hohen technischen Standards in der Aufbereitung²²¹. Oft verschlimmern Missmanagement, Korruption und eine niedrige Zahlungsmoral, insbesondere von Behörden und anderen Großabnehmern, die Situation²²². Häufig sind Entwicklungsländer sehr zentralisiert, wohingegen Dezentralisierung bei der Wasserversorgung oft effektiver ist²²³. Das heißt, dass auch die Versorgung durch den Staat systemimmanente Probleme mit sich bringt. Wenn man bei einem natürlichen Monopol von Marktversagen spricht, wird man hierbei dann von Politikversagen sprechen können.

²¹⁵ Segerfeldt, WFS, S. 100.

²¹⁶ Hoering, weed, 2001, S. 34.

²¹⁷ Davis, 2002, S. 7.

²¹⁸ Davis, 2002, S. 8.

²¹⁹ Davis, 2002, S. 8.

²²⁰ Tillman, 2003, S. 4.

²²¹ Davis, 2002, S. 8.

²²² Hoering, weed, 2001, S. 9.

²²³ Segerfeldt, WFS, Kapitel 7.

e) Markt- und Politikversagen in den empirisch vorgestellten 7 Fällen im Vergleich

Die Frage, die sich damit stellt, ist, ob das Marktversagen des natürlichen Monopols oder das Politikversagen des staatlichen Monopols schwerer wiegt. Dies kann mit Hilfe der bisher gesammelten Erkenntnisse eruiert werden.

In allen untersuchten Fällen bestand vor der Privatisierung eine staatliche Versorgung. Die Privatisierung hat, wie oben gezeigt wurde, überall zu einer Zunahme der Versorgung geführt. Das heißt, dass die Versorgung durch das natürliche Monopol privater Prägung besser war als bei einem staatlichen Monopol. Das Modell des natürlichen Monopols fördert zwar weiterhin eine systemimmanente Unterversorgung, doch scheint diese geringer auszufallen als die Unterversorgung, die eine staatliche Versorgung in den untersuchten Fällen mit sich gebracht hat.

Dies lässt sich auch mit George Stigler²²⁴ erklären: Bei Versorgungsnetzen, die den Regeln des natürlichen Monopols unterliegen, besteht die Wahl zwischen zwei Übeln: Dem Marktversagen in Form der Unterversorgung und zu hoher Monopolpreise auf der einen und dem Politikversagen durch falsche Eingriffe in den Markt, Ineffizienzen und Korruption auf der anderen Seite. Nach der Fundamentalkritik von Stigler ist im Zweifel das Politikversagen immer schwerwiegender als das Marktversagen. Dies ist eine höchst umstrittene These. Im diskutierten Fall der Entwicklungsländer besteht hier aber eine Besonderheit, die diese grundsätzliche Frage für die behandelten Fälle einfacher beantworten lässt. Entwicklungsländer zeichnen sich fast immer durch besonders schwache staatliche Strukturen aus. In diesem Fall ist es höchst wahrscheinlich, dass das Politikversagen besonders schwerwiegend ausfällt. Dies lassen auch die oben genannten Zahlen vermuten. Das erwartete volkswirtschaftliche Versagen eines Monopols liegt in der möglichen Unterproduktion bzw. hier der Unterversorgung mit Leitungswasser. In allen dargestellten Fällen der Leitungswasserversorgung hat aber die Privatisierung zu einer höheren Bereitstellung von Wasser im Vergleich zur vorausgegangenen staatlichen Wasserversorgung geführt. Auch wenn damit nicht ausgeschlossen ist, dass es systemimmanent bei einer volkswirtschaftlich suboptimalen Unterversorgung bleibt, ist dieses Marktversagen offensichtlich weniger schwerwiegend als das Versagen der staatlichen Betreiber im Vorfeld.

Man wird also resümieren können, dass im Regelfall bei der Grundsatzentscheidung zwischen der privatwirtschaftlichen Leitungswasserversorgung und der staatlich erbrachten eine Verhältnismäßigkeit zwischen der Stärke der staatlichen Strukturen und der besseren Wahl besteht. Das heißt, je schwächer die Strukturen und die Kompetenzen des jeweiligen Staates

²²⁴ Siehe Zitat oben nach Mankiw, VWL, S. 356.

und seiner Diener, um so wahrscheinlicher ist, dass das Politikversagen schwerwiegender als das Marktversagen ausfällt und damit ist eine privatwirtschaftliche Organisation der staatlichen überlegen.

Wenn aber nun schon bei hoch entwickelten Staaten umstritten ist, ob solche Dienste besser staatlich erbracht werden sollen, dann wird man in den Entwicklungsländern im Regelfall annehmen können, dass das Marktversagen kleiner ausfällt als das Politikversagen.

Auch die Beispiele deuten darauf hin, dass die Wahrscheinlichkeit, mit der das Politikversagen eines staatlichen Monopols schwerwiegender ausfällt als das Marktversagen, relativ groß ist. Mit Buenos Aires und Manila wurden Städte untersucht die einen sicher höheren Entwicklungsstand als beispielsweise Conakry haben. Dennoch sprechen die Zahlen auch dort die eindeutige Sprache, dass die Unterversorgung beim privaten natürlichen Monopol deutlich geringer ausfällt als beim staatlichen Monopol.

Außerdem, kann man annehmen, dass in Zukunft der Aufbau funktionierender Regulierungsmechanismen, um staatlichen Einfluss ausüben zu können, den betroffenen Ländern leichter fallen wird als der Aufbau von Kapazitäten für eine komplette eigene funktionierende Wasserwirtschaft.

Damit ist, aus heutiger Sicht, die zwar nicht perfekte aber eindeutig bessere Organisationsform für die kostenpflichtige Leitungswasserversorgung in den Entwicklungsländern die privatwirtschaftliche.

4. *Kostenlose Leitungswasserversorgung*

Bei der kostenlosen Versorgung mit Trinkwasser handelt es sich um ein Allmendegut. Wie bei öffentlichen Gütern handelt es sich bei Allmendegütern um preislose Güter. Wenn ein Gut keinen speziellen Preis hat, können die Märkte nicht gewährleisten, dass das Gut produziert und in bestimmten Mengen konsumiert wird²²⁵. Konkret heißt das, dass die kostenlose Wasserversorgung vor zwei grundlegenden Problemen steht. Zum ersten läuft sie Gefahr der exzessiven Verschwendung bis zu einer fatalen Übernutzung der Ressource, zum anderen hat der Anbieter keine Anreize, weitere Personen an die Versorgung anzuschließen, da er dafür nicht entlohnt wird.

Da hier kein Marktmechanismus die Verteilung der Güter über den Preis regelt, können staatliche Eingriffe die Marktergebnisse verbessern. Die beste Lösungsmöglichkeit aus wirtschaftlicher Sicht ist eine gesetzliche Regelung, die den bisher nicht möglichen Ausschluss

²²⁵ Mankiw, VWL, S. 243.

von Trittbrettfahrern ermöglicht, indem Eigentumsrechte an der natürlichen Ressource definiert werden²²⁶.

Auch eine kollektive Verwaltung des Allmendeguts ist nichts anderes als das gesetzliche Fixieren eines Gesamthandseigentum. Daraufhin müssen die Nutzer für ihre Nutzung Gebühren an die Gemeinschaft zahlen, oder aber sie bekommen Nutzungsrechte. Wenn sie diese Nutzungsrechte nicht veräußern dürfen, ist aber keine perfekte Ressourcenallokation für denjenigen zu erreichen, dem das Gut am meisten wert ist. Wenn die Nutzungsrechte aber veräußert werden dürfen, handelt es sich um die Umwandlung eines Allmendeguts durch Eigentumsrechte. In allen Fällen wird das Gut ausschließbar und verliert damit seine Eigenschaft als Allmendegut.

Sobald aber Eigentumsrechte definiert sind, wird der neue Eigentümer das Gut nicht mehr kostenlos zur Verfügung stellen und die Nutzung wird kostenpflichtig. Damit ist die Lösung für das Allmendegut kostenlose Leitungswasserversorgung die Errichtung von Eigentumsrechten und damit die Umwandlung in den oben behandelten Fall der kostenpflichtigen Leitungswasserversorgung. Dadurch, dass nun die Ausschließbarkeit des Gutes gegeben ist handelt es sich auch nicht mehr um ein Allmendegut, sondern auch hier um ein Mautgut bzw. ein natürliches Monopol mit all den sich daraus ergebenden Folgen.

Im Falle einer kostenlosen Leitungswasserversorgung sollte der Staat also die Ausschließbarkeit herstellen, d.h. das Wasser kostenpflichtig machen, und die Versorgung danach privatisieren. Die Probleme und Folgen sind dann dieselben wie oben.

5. Ergebnis

Für den Fall der Privaten Güter „Flaschenwasser bei Leitungswasserversorgung“ und „Flaschenwasser ohne Leitungswasserversorgung“ beantwortet die wirtschaftswissenschaftliche Gütertheorie die aufgeworfene Frage eindeutig dahingehend, dass der freie Markt die besten Ergebnisse, d.h. möglichst viel und möglichst kostengünstiges Wasser, liefern wird.

Der Fall der kostenpflichtigen Leitungswasserversorgung führt als Mautgut über das natürliche Monopol zum Problem einer möglichen Unterversorgung, der auf dreierlei Weise begegnet werden kann: gar nicht, regulierend oder verstaatlichend. Der für die Entwicklungsländer beste Weg ist hier aber dennoch die privatwirtschaftliche Organisation, da im Ergebnis davon auszugehen ist, dass in der Regel das Politikversagen dieser Länder das mögliche Marktversagen des natürlichen Monopols überwiegt.

²²⁶ Cezanne, AVWL, S. 51.

Der Fall des Allmendegutes der kostenlosen Leitungswasserversorgung ist aus wirtschaftstheoretischer Sicht so zu begegnen, dass man Ausschließbarkeit schafft und damit zum oben genannten Fall der kostenpflichtigen Versorgung gelangt. Diese ist dann auch hier als kleineres Übel privatwirtschaftlich zu organisieren.

VII. Fazit

Ist die Privatwirtschaftliche Organisation der Trinkwasserversorgung nun ein Fluch oder Segen? Diese Frage kann leider nicht mit einem Ja oder Nein beantwortet werden. Man wird wohl sagen müssen: „Das kommt darauf an!“

Dennoch lassen sich für einige Teilbereiche klare Aussagen treffen.

Im Fall der Flaschenwasserversorgung steht aus wissenschaftlicher Sicht außer Frage, dass die privatwirtschaftliche Versorgung dieses Privaten Gutes zu den besten Marktergebnissen, d.h. zur weitreichendsten und günstigsten Versorgung führen wird. So offenbart auch die Fallstudie, dass die Flaschenwasserversorgung in Pakistan, wenn auch keine umfassende und das Problem wirklich lösende Versorgung für die ganze Bevölkerung, so doch eine Alternative für zumindest einen Teil der Bevölkerung sein kann. Dabei ist es aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht irrelevant, ob eine Alternative in Form einer Leitungswasserversorgung besteht oder nicht.

Im Falle der Leitungswasserversorgung kann nicht grundsätzlich gesagt werden, ob eine privatwirtschaftliche Organisation oder die staatliche Daseinsfürsorge die besseren Ergebnisse liefern wird. Hier liegt ein natürliches Monopol vor, welches zu suboptimalen Ergebnissen des Marktes, d. h. zu Marktversagen führen kann. Diesem Marktversagen steht aber erfahrungsgemäß ein häufig ebenso schädigendes Politikversagen gegenüber, wenn der Staat natürliche Monopole durch eigene Leistungserbringung oder Regulierung steuern will. Es ist schwierig oder gar unmöglich, das Ausmaß des jeweiligen Versagens zu messen oder abzuschätzen. Die Zahlen in unseren dargelegten Beispielen aus Schwellen- und Entwicklungsländern zeigen jedoch, dass das Politikversagen das Marktversagen regelmäßig übertroffen hat. Denn trotz der Tendenz zur Unterversorgung des natürlichen Monopols, ist in allen untersuchten Fällen der Versorgungseffekt positiv ausgefallen, das heißt der private Betreiber hat mehr Menschen versorgt als die staatliche Daseinsfürsorge vorher getan hat.

Es scheint für die schwachen Staaten der sich entwickelnden Welt damit klar von Vorteil, ihre Trinkwasserversorgung privaten Unternehmen anzuvertrauen. Ob und wo die Grenze verläuft, hinter der ein starker effektiver Staat weniger Politikversagen produziert als das natürliche Monopol Marktversagen, kann anhand der untersuchten Fälle nicht beantwortet werden. Diese Grenze zu erforschen, sollte Inhalt weiterführender Forschung systematischer und empirischer Art sein.

Die recht populäre Forderung nach einem „Menschenrecht auf Wasser“ schließlich hat sich zur Lösung des Problems als untauglich erwiesen. Zum Ersten gibt es dieses Recht gegenwärtig nicht und zum Zweiten würde ein solches Recht keine Hilfe sein, eine besonders geeignete Organisationsform für die allgemeine Wasserversorgung zu bestimmen.

Dennoch wäre eine völkerrechtliche Anerkennung durch eine Konvention wünschenswert, da so den betroffenen Individuen eine Handhabe gegen ihren Staat gäbe. Wasser würde so bedeutend aufgewertet.

Dabei sollte man aber immer bedenken, dass das Ausgangsproblem gerade kein dogmatisches zwischen Antiprivatisierungsbewegung und Neoliberalismus, sondern die (Grund-) Versorgung von den Menschen mit sauberem Trinkwasser ist, die bisher einen solchen Zugang nicht haben. Ziel aller Anstrengungen, Bemühungen und wissenschaftlichen Dispute sollte immer die Versorgung möglichst vieler Menschen mit sauberem Trinkwasser sein.

Für die Zukunft insbesondere der Entwicklungszusammenarbeit wäre zu wünschen, dass nicht mehr soviel Energie auf die Diskussion des Ob verwendet wird. Diese Frage ist zumindest in Hinblick auf die Entwicklungsländer eindeutig zu beantworten. Demnach sollten alle Beteiligten sich bemühen, gemeinsam an der Umsetzung zu arbeiten. Das heißt die Länder beim Aufbau der relevanten und nötigen Kapazitäten im Rechtssystem und bei der Regulierung zu unterstützen.

Wichtig ist aber vor allem, dass die grundsätzliche Opposition einiger Kreise gegen die Privatisierung aufgegeben wird. Ihre wie auch immer motivierte Haltung und Agitation wird die Lage in den Entwicklungsländern nicht zum Besseren verändern können. Ihr Lobbyismus und ihre demagogisch-populistischen, aber wissenschaftlich falschen Argumente haben zu Revolten mit Toten, aber zu keiner Verbesserung der Wasserversorgung geführt.

Die privatwirtschaftliche Organisation der Trinkwasserversorgung ist somit in Staaten mit einer schwachen öffentlichen Hand nicht unbedingt ein Segen, aber doch die bessere und deshalb anzustrebende Alternative.

Literaturverzeichnis

- Arcibal, Cheryl M. Manila Water hikes net income in first half of 2006
in Manila Times, 2006
<http://www.abs-cbnnews.com/storypage.aspx?StoryId=46104>
(zitiert: Arcibal, Manila Times, 2006)
- Asian Development Bank Bringing Water to the Poor: Selected ADB Case Studies
Manila, Philippines: Asian Development Bank, 2004
http://www.adb.org/documents/books/water_for_all_series/water_to_the_poor/water_08.pdf
(zitiert: Asian Development Bank, 2004, Seite)
- Bär, Rosmarie Wasser muss Tätigkeitswort werden,
in: Mediendossier Alternatives Weltwasserforum in Genf (fame 2005)
www.alliancesud.ch/deutsch/files/T_WrFe.pdf
(zitiert: Bär, 2005, Seite)
- Bär, Rosmarie Wasser braucht den Schutz des Völkerrechts
in: dokument 4, April 2004
(zitiert: Bär, 2004, Seite)
- Barlow, Maude
Clarke, Tony The Battle for Water, Yes Magazine, Winter 2004
<http://www.yesmagazine.org/28water/barlow.htm>
(zitiert: Barlow/Clarke, The Battel for Water, 2004)
- Barlow, Maude
Clarke, Tony Blaues Gold, Das globale Geschäft mit dem Wasser, 2003
(zitiert: Barlow/Clarke, 2003, Seite))
- Basilio, Robert JA 3 firms keen in Maynilad, in: Manila Times, 03.01.2005
<http://www.manilatimes.net/national/2005/jan/03/yehey/business/20050103bus1.html>
(zitiert: Basilo, Manila Times, 03.01.2005)
- Böventer von, Edwin Einführung in die Mikroökonomie, 8. Auflage, 1995
Illing, Gerhard (zitiert: von Böventer/Illing, EidM, Seite)
- Brot für die Welt
Fian International Bericht über die Internationale Fact Finding Mission in Indien/
Zusammenfassung, 2004
(zitiert: Brot für die Welt, Bericht über die Internationale Fact Finding
Mission in Indien / Zusammenfassung, März 2004, Seite)
- Brot für die Welt Wasser für alle, eine globale Herausforderung, 2003
http://www.menschen-recht-wasser.de/downloads/broschuere_wasserkampagne.pdf
(zitiert: Brot für die Welt, 2003, Seite)
- Cezanne, Wolfgang Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 3. Auflage 1997
(zitiert: Cezanne, AVWL, Seite)

- Davis, Joan Wasserprivatisierung weltweit und in der Schweiz, eine Studie für Helvetas, 2002
(zitiert: Davis, 2002, Seite)
- The Economist "A survey of water" Supplement to issue for July 19-25, 2003
(zitiert: The Economist, 2003, Seite)
- FIAN Investigating some alleged violations of the human right to water in Brot für die Welt India, Report of the Interantional Fact Finding Mission to India, 2004
(zitiert: FIAN/Brot für die Welt, Investigating some alleged violations of the Human right to water in India, Seite)
- Frankfurter Rundschau Kampf um das blaue Gold, in Frankfurter Rundschau online vom 13.05.2003
http://www.isoe.de/ftp/blue_gold.pdf
(zitiert: Frankfurter Rundschau online, Seite)
- Gerber, Lotti
Stütz, Julia Privatisierung und Liberalisierung der Wasserversorgung auf Druck von internationalen Finanzinstitutionen und WTO – sind die Vorwürfe der NGOs berechtigt? in: Aussenwirtschaft 2005, S. 305ff.
(zitiert: Gerber/Stütz, 2005, Seite)
- Gorsboth, Maike Identifying and Addressing Violations of the Human Right to Water, Applying the Human Rights Approach, FIAN, 2005.
(zitiert: Gorsboth, FIAN 2005, Seite)
- Hoering, Uwe Privatisierung im Wassersektor, Entwicklungshilfe für transnationale Wasserkonzerne – Lösung der globalen Wasserkrise?, 2001
Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V (WEED)
(zitiert: Hoering, weed, 2001, Seite)
- Hoering, Uwe Enttäuschte Hoffnungen: Privatisierungserfahrungen in Manila
in: Hintergrund-Materialien Nr. 2, Hrsg. Brot für die Welt, 2003
(zitiert: Hoering, HM Nr.2, 2003, Seite)
- igreens Water Privatisation in Africa, Example 1 Guinea
http://www.igreens.org.uk/water_privatisation_in_africa.htm
(zitiert: igreens, Guinea)
- Khalfan, Ashfaq Implementing General Comment No. 15 on the Right to Water in National an International Law and Policy, Discussion Paper, March 2005
(zitiert: Khalfan, General Comment No. 15, Seite)
- Klessig, Lance Bottled Water Industry, in University of Wisconsin-Eau Claire: Water is Life, Wisconsin-Eau Claire, 2004
<http://academic.evergreen.edu/g/grossmaz/KLESSILL/>
(zitiert: Klessig, Bottled Water Industry, 2004)

- Kremmerich, Michael Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte:
Stamminger, Priska Die Interpretation ist nicht beliebig!, Dezember 2004
(zitiert: Kremmerich/Stamminger, 2004, Seite)
- Kürschner-Pelkmann Der Traum vom schnellen Wasser-Geld in: Aus Politik und Zeitge-
Frank schichte, 25/2006 Hrsg. Bundeszentrale für politische Bildung
Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament
(zitiert: Kürschner-Pelkmann, Der Traum vom schnellen Geld, 2006,
Seite)
- Kürschner-Pelkmann „Imagine...sauberes Trinkwasser für alle“, RWE Thames Water- Ein
Schnabel, Peter deutscher Player auf dem globalen Wassermarkt, 2003
(zitiert: Kürschner-Pelkmann/Schnabel, 2003, Seite)
- Ladstätter, Mathias Den Durst der Menschen stillen – nicht den der Wassermultis
In: Wasser – Waffe, Ware, Menschenrecht?, 2005
(zitiert: Ladstätter, WWWM, Seite)
- Manila Water Manila Water shows strong 1st semester Performance, 31.07.2006
http://www.manilawater.com/ir_newspage.cfm?vcatcode=invtr&vnewsdate=2006-07-31&vpriority=1
(zitiert: Manila Water, Geschäftsbericht 2006)
- Mankiw, N. Gregory Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 1999
(zitiert: Mankiw, Grundzüge der VWL, Seite)
- Mankiw, N. Gregory Principles of Economics, third edition, 2004
(zitiert: Mankiw, economics, Seite)
- Musgrave, Richard.A The theory of public finance, 1959
(zitiert: Musgrave, 1959)
- Nestlé Nestlé response to Nils Rosemann report “Drinking Water Crisis in
Pakistan and the Issue of Bottled Water – The Case of Nestlé’s ‘Pure
Life’”, 12. April 2005

(zitiert: Nestlés response, 2005, Seite)
- Oxfam Hitting the targets, Recommendations to the G8 for delivery of the
Millennium Development Goals on Water and Sanitation, 2003
http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/health/eviang8_water.htm
(zitiert: Oxfam, 2003, Seite)
- Pamintuan, Steven John Oppertunities and Risks in the Pirivatization-
Solon, Orville Regulation of the Metropolitan Water and Sewerage System, The
Philippine Review ofEconomics, Vol XXXVII, No. 1 June 2000
(zitiert: Pamintuan/Orville, Seite)
- Ringger, Reto sam insight, zum Thema Wasser: Krise und Chance zugleich
1/2003
(zitiert: Ringger, sam insight, 2003, Seite)

- Rosemann, Nils Drinking Water Crisis in Pakistan an the Issue of Bottled Water, The Case of Nestlé's 'Pure Life', April 2005
http://www.alliancesud.ch/english/files/T_WrNn.pdf
(zitiert: Rosemann, Pure Life, 2005, Seite)
- Rosemann, Nils Das Menschenrecht auf Wasser unter den Bedingungen der Handelsliberalisierung und Privatisierung – Eine Untersuchung der Privatisierung der Wasser- und Abwasserversorgung in Manila Eine Studie vorgelegt im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung, 2003
(zitiert: Rosemann, Manila komplett, Seite)
- Rosemann, Nils The Human Right to Water Under the Conditions of Trade Liberalisation ans Privatisation – A Study on the Trivatisation of Water Supply and Wastewater Disposal in Manila, a study on behalf of the Friedrich Ebert Foundation, 2003
(zitiert: Rosemann, Manila englisch, Seite)
- Rullan, Mercedes E. MWSS-Maynilad deal unfavorable for govt in Manila Times 02.12.2005
<http://www.manilatimes.net/national/2005/dec/02/yehey/metro/20051202met2.html>
(zitiert: Rullan, Manila Times, 02.12.2005)
- Schluchter, Wolfgang Wasser und Macht, in: Wasser – Macht – Leben, Band zur Vortragsreihe des Humanökologischen Zentrums der BTU Cottbus, 2003
(zitiert: Schluchter, WML, 2003, Seite)
- Seegerfeldt, Frederik Water For Sale, How buisness and the market can resolve the world's water crisis, Washington 2005
(zitiert: Seegerfeldt, WFS, Seite)
- Sharma, Sudhirendar Privatisation of Delhi's Water supply: there is a hole in the bucket
http://www.worldproutassembly.org/archives/2005/08/privatisation_o.html
(zitiert: Sharma, There is a hole in the bucket)
- Tillman, Donald Wasser: Handelsgut oder Recht? in sam insight 1/03, 2003
(zitiert: Tillman, 2003, Seite)
- Thomson, Gale Guinea, Foreign Investment
<http://www.nationsencyclopedia.com/Africa/Guinea-FOREIGN-INVESTMENT.html>
(zitiert: Thomson, Guinea, Foreign Investment)
- Varian, Hal R. Grundzüge der Mikroökonomik, 3. Auflage, 1995
(zitiert: Varian, GdM, Seite)
- Velasco, Alberto Was will das Alternative Weltwasserforum? In Mediendossier des Alternatives Weltwasserforum in Genf (fame 2005)
www.alliancesud.ch/deutsch/files/T_WrFe.pdf
(zitiert: Velasco, 2005, Seite)

- Ver Eecke, W. The Concept of a “Merit Good”, The Ethical Dimension in Economic Theory and the History of Economic Thought or the Transformation of Economics Into Socio-Economics, in: Journal of Socio-Economics, Volume 27, 1998, S. 133ff.
(zitiert: Ver Eecke, 1998, Seite)
- Vereinte Nationen Consolidated Appeals Process (CAP), Guinea 2006, Annex II Social Indicators, Stand Oktober 2005
[ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2006_Guinea/\\$FILE/CAP_2006_Guinea.doc?OpenElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2006_Guinea/$FILE/CAP_2006_Guinea.doc?OpenElement) - 2. Aug. 2006 –
(zitiert: VN, CAP 2006, Guinea, Seite)
- Vereinte Nationen The United Nations System in Pakistan: Water – A vital source of Life, Islamabad, 2003
<http://www.un.org.pk/unic/publicationsframe.htm>
(zitiert: VN, The United Nations System in Pakistan – A vital source of Life, Seite)
- WHO Weltgesundheitsorganisation: The right to Water, 2003
http://www.who.int/entity/water_sanitation_health/rtwrev.pdf
(zitiert: WHO, 2003, Seite)
- Weltbank Approaches to Private Participation in Water Services, a Toolkit 2006
(zitiert: Weltbank, Toolkit 2006, Seite)
- Windfuhr, Michael Neuer Rechtskommentar der Vereinten Nationen zum Recht auf Wasser verabschiedet, in: Wasser als Ware oder als grundrecht?, Forschung, Umwelt & Entwicklung Rundbrief 1/2003
(zitiert: Windfuhr, WaWoaG, 2003, Seite)

Annex

I. Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte:

Art. 11

1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent.

2. The States Parties to the present Covenant, recognizing the fundamental right of everyone to be free from hunger, shall take, individually and through international co-operation, the measures, including specific programmes, which are needed:

(a) to improve methods of production, conservation and distribution of food by making full use of technical and scientific knowledge, by disseminating knowledge of the principles of nutrition and by developing or reforming agrarian systems in such a way as to achieve the most efficient development and utilization of natural resources;

(b) Taking into account the problems of both food-importing and food-exporting countries, to ensure an equitable distribution of world food supplies in relation to need.

Art. 12

1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health.

2. The steps to be taken by the States Parties to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall include those necessary for:

(a) The provision for the reduction of the stillbirth-rate and of infant mortality and for the health development of the child;

(b) The improvement of all aspects of environmental and industrial hygiene;

(c) The prevention, treatment and control of epidemic, endemic, occupational and other diseases;

(d) The creation of conditions which would assure to all medical service and medical attention in the event of sickness.

II. Allgemeiner Kommentar Nr. 15**UNITED
NATIONS****E****Economic and Social
Council**Distr.
GENERALE/C.12/2002/11
20 January 2003

Original: ENGLISH

COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL
AND CULTURAL RIGHTS
Twenty-ninth session
Geneva, 11-29 November 2002
Agenda item 3

SUBSTANTIVE ISSUES ARISING IN THE IMPLEMENTATION OF THE
INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS

General Comment No. 15 (2002)

**The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant
on Economic, Social and Cultural Rights)**

I. INTRODUCTION

1. Water is a limited natural resource and a public good fundamental for life and health. The human right to water is indispensable for leading a life in human dignity. It is a prerequisite for the realization of other human rights. The Committee has been confronted continually with the widespread denial of the right to water in developing as well as developed countries. Over one billion persons lack access to a basic water supply, while several billion do not have access to adequate sanitation, which is the primary cause of water contamination and diseases linked to water. The continuing contamination, depletion and unequal distribution of water is exacerbating existing poverty. States parties have to adopt effective measures to realize, without discrimination, the right to water, as set out in this general comment.

The legal bases of the right to water

2. The human right to water entitles everyone to sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic uses. An adequate amount of safe water is necessary to prevent death from dehydration, to reduce the risk of water-related disease and to provide for consumption, cooking, personal and domestic hygienic requirements.

3. Article 11, paragraph 1, of the Covenant specifies a number of rights emanating from, and indispensable for, the realization of the right to an adequate standard of living “including adequate food, clothing and housing”. The use of the word “including” indicates that this catalogue of rights was not intended to be exhaustive. The right to water clearly falls within the category of guarantees essential for securing an adequate standard of living, particularly since it is one of the most fundamental conditions for survival. Moreover, the Committee has previously recognized that water is a human right contained in article 11, paragraph 1, (see General Comment No. 6 (1995)). The right to water is also inextricably related to the right to the highest attainable standard of health (art. 12, para. 1) and the rights to adequate housing and adequate food (art. 11, para. 1). The right should also be seen in conjunction with other rights enshrined in the International Bill of Human Rights, foremost amongst them the right to life and human dignity.

4. The right to water has been recognized in a wide range of international documents, including treaties, declarations and other standards. For instance, Article 14, paragraph 2, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women stipulates that States parties shall ensure to women the right to “enjoy adequate living conditions, particularly in relation to [...] water supply”. Article 24, paragraph 2, of the Convention on the Rights of the Child requires States parties to combat disease and malnutrition “through the provision of adequate nutritious foods and clean drinking-water”.

5. The right to water has been consistently addressed by the Committee during its consideration of States parties’ reports, in accordance with its revised general guidelines regarding the form and content of reports to be submitted by States parties under articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and its general comments.

6. Water is required for a range of different purposes, besides personal and domestic uses, to realize many of the Covenant rights. For instance, water is necessary to produce food (right to adequate food) and ensure environmental hygiene (right to health). Water is essential for securing livelihoods (right to gain a living by work) and enjoying certain cultural practices (right to take part in cultural life). Nevertheless, priority in the allocation of water must be given to the right to water for personal and domestic uses. Priority should also be given to the water resources required to prevent starvation and disease, as well as water required to meet the core obligations of each of the Covenant rights.

Water and Covenant rights

7. The Committee notes the importance of ensuring sustainable access to water resources for agriculture to realize the right to adequate food (see General Comment No.12 (1999)). Attention should be given to ensuring that disadvantaged and marginalized farmers, including women farmers, have equitable access to water and water management systems, including sustainable rain harvesting and irrigation technology. Taking note of the duty in article 1, paragraph 2, of the Covenant, which provides that a people may not “be deprived of its means of subsistence”, States parties should ensure that there is adequate access to water for subsistence farming and for securing the livelihoods of indigenous peoples.

8. Environmental hygiene, as an aspect of the right to health under article 12, paragraph 2 (b), of the Covenant, encompasses taking steps on a non-discriminatory basis to prevent threats to health from unsafe and toxic water conditions. For example, States parties should

ensure that natural water resources are protected from contamination by harmful substances and pathogenic microbes. Likewise, States parties should monitor and combat situations where aquatic eco-systems serve as a habitat for vectors of diseases wherever they pose a risk to human living environments.

9. With a view to assisting States parties' implementation of the Covenant and the fulfilment of their reporting obligations, this General Comment focuses in Part II on the normative content of the right to water in articles 11, paragraph 1, and 12, on States parties' obligations (Part III), on violations (Part IV) and on implementation at the national level (Part V), while the obligations of actors other than States parties are addressed in Part VI.

II. NORMATIVE CONTENT OF THE RIGHT TO WATER

10. The right to water contains both freedoms and entitlements. The freedoms include the right to maintain access to existing water supplies necessary for the right to water, and the right to be free from interference, such as the right to be free from arbitrary disconnections or contamination of water supplies. By contrast, the entitlements include the right to a system of water supply and management that provides equality of opportunity for people to enjoy the right to water.

11. The elements of the right to water must be *adequate* for human dignity, life and health, in accordance with articles 11, paragraph 1, and 12. The adequacy of water should not be interpreted narrowly, by mere reference to volumetric quantities and technologies. Water should be treated as a social and cultural good, and not primarily as an economic good. The manner of the realization of the right to water must also be sustainable, ensuring that the right can be realized for present and future generations.

12. While the adequacy of water required for the right to water may vary according to different conditions, the following factors apply in all circumstances:

(a) *Availability*. The water supply for each person must be sufficient and continuous for personal and domestic uses. These uses ordinarily include drinking, personal sanitation, washing of clothes, food preparation, personal and household hygiene. The quantity of water available for each person should correspond to World Health Organization (WHO) guidelines. Some individuals and groups may also require additional water due to health, climate, and work conditions;

(b) *Quality*. The water required for each personal or domestic use must be safe, therefore free from micro-organisms, chemical substances and radiological *hazards* that constitute a threat to a person's health. Furthermore, water should be of an acceptable colour, odour and taste for each personal or domestic use.

(c) *Accessibility*. Water and water facilities and services have to be accessible to *everyone* without discrimination, within the jurisdiction of the State party. Accessibility has four overlapping dimensions:

(i) *Physical accessibility*: water, and adequate water facilities and services, must be within safe physical reach for all sections of the population. Sufficient, safe and acceptable water must be accessible within, or in the immediate vicinity, of each household, educational institution and workplace. All water facilities and services must be of sufficient quality, culturally appropriate and

sensitive to gender, life-cycle and privacy requirements. Physical security should not be threatened during access to water facilities and services;

(ii) *Economic accessibility*: Water, and water facilities and services, must be affordable for all. The direct and indirect costs and charges associated with securing water must be affordable, and must not compromise or threaten the realization of other Covenant rights;

(iii) *Non-discrimination*: Water and water facilities and services must be accessible to all, including the most vulnerable or marginalized sections of the population, in law and in fact, without discrimination on any of the prohibited grounds; and

(iv) *Information accessibility*: accessibility includes the right to seek, receive and impart information concerning water issues.

Special topics of broad application

Non-discrimination and equality

13. The obligation of States parties to guarantee that the right to water is enjoyed without discrimination (art. 2, para. 2), and equally between men and women (art. 3), pervades all of the Covenant obligations. The Covenant thus proscribes any discrimination on the grounds of race, colour, sex, age, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, physical or mental disability, health status (including HIV/AIDS), sexual orientation and civil, political, social or other status, which has the intention or effect of nullifying or impairing the equal enjoyment or exercise of the right to water. The Committee recalls paragraph 12 of General Comment No. 3 (1990), which states that even in times of severe resource constraints, the vulnerable members of society must be protected by the adoption of relatively low-cost targeted programmes.

14. States parties should take steps to remove de facto discrimination on prohibited grounds, where individuals and groups are deprived of the means or entitlements necessary for achieving the right to water. States parties should ensure that the allocation of water resources, and investments in water, facilitate access to water for all members of society. Inappropriate resource allocation can lead to discrimination that may not be overt. For example, investments should not disproportionately favour expensive water supply services and facilities that are often accessible only to a small, privileged fraction of the population, rather than investing in services and facilities that benefit a far larger part of the population.

15. With respect to the right to water, States parties have a special obligation to provide those who do not have sufficient means with the necessary water and water facilities and to prevent any discrimination on internationally prohibited grounds in the provision of water and water services.

16. Whereas the right to water applies to everyone, States parties should give special attention to those individuals and groups who have traditionally faced difficulties in exercising this right, including women, children, minority groups, indigenous peoples, refugees, asylum seekers, internally displaced persons, migrant workers, prisoners and detainees. In particular, States parties should take steps to ensure that:

(a) Women are not excluded from decision-making processes concerning water resources and entitlements. The disproportionate burden women bear in the collection of water should be alleviated;

(b) Children are not prevented from enjoying their human rights due to the lack of adequate water in educational institutions and households or through the burden of collecting water. Provision of adequate water to educational institutions currently without adequate drinking water should be addressed as a matter of urgency;

(c) Rural and deprived urban areas have access to properly maintained water facilities. Access to traditional water sources in rural areas should be protected from unlawful encroachment and pollution. Deprived urban areas, including informal human settlements, and homeless persons, should have access to properly maintained water facilities. No household should be denied the right to water on the grounds of their housing or land status;

(d) Indigenous peoples' access to water resources on their ancestral lands is protected from encroachment and unlawful pollution. States should provide resources for indigenous peoples to design, deliver and control their access to water;

(e) Nomadic and traveller communities have access to adequate water at traditional and designated halting sites;

(f) Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons and returnees have access to adequate water whether they stay in camps or in urban and rural areas. Refugees and asylum-seekers should be granted the right to water on the same conditions as granted to nationals;

(g) Prisoners and detainees are provided with sufficient and safe water for their daily individual requirements, taking note of the requirements of international humanitarian law and the United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners;

(h) Groups facing difficulties with physical access to water, such as older persons, persons with disabilities, victims of natural disasters, persons living in disaster-prone areas, and those living in arid and semi-arid areas, or on small islands are provided with safe and sufficient water.

III. STATES PARTIES' OBLIGATIONS

General legal obligations

17. While the Covenant provides for progressive realization and acknowledges the constraints due to the limits of available resources, it also imposes on States parties various obligations which are of immediate effect. States parties have immediate obligations in relation to the right to water, such as the guarantee that the right will be exercised without discrimination of any kind (art. 2, para. 2) and the obligation to take steps (art. 2, para.1) towards the full realization of articles 11, paragraph 1, and 12. Such steps must be deliberate, concrete and targeted towards the full realization of the right to water.

18. States parties have a constant and continuing duty under the Covenant to move as expeditiously and effectively as possible towards the full realization of the right to water. Realization of the right should be feasible and practicable, since all States parties exercise

control over a broad range of resources, including water, technology, financial resources and international assistance, as with all other rights in the Covenant.

19. There is a strong presumption that retrogressive measures taken in relation to the right to water are prohibited under the Covenant. If any deliberately retrogressive measures are taken, the State party has the burden of proving that they have been introduced after the most careful consideration of all alternatives and that they are duly justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant in the context of the full use of the State party's maximum available resources.

Specific legal obligations

20. The right to water, like any human right, imposes three types of obligations on States parties: obligations to *respect*, obligations to *protect* and obligations to *fulfil*.

(a) Obligations to respect

21. The obligation to *respect* requires that States parties refrain from interfering directly or indirectly with the enjoyment of the right to water. The obligation includes, inter alia, refraining from engaging in any practice or activity that denies or limits equal access to adequate water; arbitrarily interfering with customary or traditional arrangements for water allocation; unlawfully diminishing or polluting water, for example through waste from State-owned facilities or through use and testing of weapons; and limiting access to, or destroying, water services and infrastructure as a punitive measure, for example, during armed conflicts in violation of international humanitarian law.

22. The Committee notes that during armed conflicts, emergency situations and natural disasters, the right to water embraces those obligations by which States parties are bound under international humanitarian law. This includes protection of objects indispensable for survival of the civilian population, including drinking water installations and supplies and irrigation works, protection of the natural environment against widespread, long-term and severe damage and ensuring that civilians, internees and prisoners have access to adequate water.

(b) Obligations to protect

23. The obligation to *protect* requires State parties to prevent third parties from interfering in any way with the enjoyment of the right to water. Third parties include individuals, groups, corporations and other entities as well as agents acting under their authority. The obligation includes, inter alia, adopting the necessary and effective legislative and other measures to restrain, for example, third parties from denying equal access to adequate water; and polluting and inequitably extracting from water resources, including natural sources, wells and other water distribution systems.

24. Where water services (such as piped water networks, water tankers, access to rivers and wells) are operated or controlled by third parties, States parties must prevent them from compromising equal, affordable, and physical access to sufficient, safe and acceptable water. To prevent such abuses an effective regulatory system must be established, in conformity with the Covenant and this General Comment, which includes independent monitoring, genuine public participation and imposition of penalties for non-compliance.

(c) Obligations to fulfil

25. The obligation to *fulfil* can be disaggregated into the obligations to facilitate, promote and provide. The obligation to facilitate requires the State to take positive measures to assist individuals and communities to enjoy the right. The obligation to promote obliges the State party to take steps to ensure that there is appropriate education concerning the hygienic use of water, protection of water sources and methods to minimize water wastage. States parties are also obliged to fulfil (provide) the right when individuals or a group are unable, for reasons beyond their control, to realize that right themselves by the means at their disposal.

26. The obligation to fulfil requires States parties to adopt the necessary measures directed towards the full realization of the right to water. The obligation includes, inter alia, according sufficient recognition of this right within the national political and legal systems, preferably by way of legislative implementation; adopting a national water strategy and plan of action to realize this right; ensuring that water is affordable for everyone; and facilitating improved and sustainable access to water, particularly in rural and deprived urban areas.

27. To ensure that water is affordable, States parties must adopt the necessary measures that may include, inter alia: (a) use of a range of appropriate low-cost techniques and technologies; (b) appropriate pricing policies such as free or low-cost water; and (c) income supplements. Any payment for water services has to be based on the principle of equity, ensuring that these services, whether privately or publicly provided, are affordable for all, including socially disadvantaged groups. Equity demands that poorer households should not be disproportionately burdened with water expenses as compared to richer households.

28. States parties should adopt comprehensive and integrated strategies and programmes to ensure that there is sufficient and safe water for present and future generations. Such strategies and programmes may include: (a) reducing depletion of water resources through unsustainable extraction, diversion and damming; (b) reducing and eliminating contamination of watersheds and water-related eco-systems by substances such as radiation, harmful chemicals and human excreta; (c) monitoring water reserves; (d) ensuring that proposed developments do not interfere with access to adequate water; (e) assessing the impacts of actions that may impinge upon water availability and natural-ecosystems watersheds, such as climate changes, desertification and increased soil salinity, deforestation and loss of biodiversity; (f) increasing the efficient use of water by end-users; (g) reducing water wastage in its distribution; (h) response mechanisms for emergency situations; (i) and establishing competent institutions and appropriate institutional arrangements to carry out the strategies and programmes.

29. Ensuring that everyone has access to adequate sanitation is not only fundamental for human dignity and privacy, but is one of the principal mechanisms for protecting the quality of drinking water supplies and resources. In accordance with the rights to health and adequate housing (see General Comments No. 4 (1991) and 14 (2000)) States parties have an obligation to progressively extend safe sanitation services, particularly to rural and deprived urban areas, taking into account the needs of women and children.

International obligations

30. Article 2, paragraph 1, and articles 11, paragraph 1, and 23 of the Covenant require that States parties recognize the essential role of international cooperation and assistance and take joint and separate action to achieve the full realization of the right to water.

31. To comply with their international obligations in relation to the right to water, States parties have to respect the enjoyment of the right in other countries. International cooperation requires States parties to refrain from actions that interfere, directly or indirectly, with the enjoyment of the right to water in other countries. Any activities undertaken within the State party's jurisdiction should not deprive another country of the ability to realize the right to water for persons in its jurisdiction.

32. States parties should refrain at all times from imposing embargoes or similar measures, that prevent the supply of water, as well as goods and services essential for securing the right to water. Water should never be used as an instrument of political and economic pressure. In this regard, the Committee recalls its position, stated in its General Comment No. 8 (1997), on the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights.

33. Steps should be taken by States parties to prevent their own citizens and companies from violating the right to water of individuals and communities in other countries. Where States parties can take steps to influence other third parties to respect the right, through legal or political means, such steps should be taken in accordance with the Charter of the United Nations and applicable international law.

34. Depending on the availability of resources, States should facilitate realization of the right to water in other countries, for example through provision of water resources, financial and technical assistance, and provide the necessary aid when required. In disaster relief and emergency assistance, including assistance to refugees and displaced persons, priority should be given to Covenant rights, including the provision of adequate water. International assistance should be provided in a manner that is consistent with the Covenant and other human rights standards, and sustainable and culturally appropriate. The economically developed States parties have a special responsibility and interest to assist the poorer developing States in this regard.

35. States parties should ensure that the right to water is given due attention in international agreements and, to that end, should consider the development of further legal instruments. With regard to the conclusion and implementation of other international and regional agreements, States parties should take steps to ensure that these instruments do not adversely impact upon the right to water. Agreements concerning trade liberalization should not curtail or inhibit a country's capacity to ensure the full realization of the right to water.

36. States parties should ensure that their actions as members of international organizations take due account of the right to water. Accordingly, States parties that are members of international financial institutions, notably the International Monetary Fund, the World Bank, and regional development banks, should take steps to ensure that the right to water is taken into account in their lending policies, credit agreements and other international measures.

Core obligations

37. In General Comment No. 3 (1990), the Committee confirms that States parties have a core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights enunciated in the Covenant. In the Committee's view, at least a number of core obligations in relation to the right to water can be identified, which are of immediate effect:

(a) To ensure access to the minimum essential amount of water, that is sufficient and safe for personal and domestic uses to prevent disease;

(b) To ensure the right of access to water and water facilities and services on a non-discriminatory basis, especially for disadvantaged or marginalized groups;

(c) To ensure physical access to water facilities or services that provide sufficient, safe and regular water; that have a sufficient number of water outlets to avoid prohibitive waiting times; and that are at a reasonable distance from the household;

(d) To ensure personal security is not threatened when having to physically access to water;

(e) To ensure equitable distribution of all available water facilities and services;

(f) To adopt and implement a national water strategy and plan of action addressing the whole population; the strategy and plan of action should be devised, and periodically reviewed, on the basis of a participatory and transparent process; it should include methods, such as right to water indicators and benchmarks, by which progress can be closely monitored; the process by which the strategy and plan of action are devised, as well as their content, shall give particular attention to all disadvantaged or marginalized groups;

(g) To monitor the extent of the realization, or the non-realization, of the right to water;

(h) To adopt relatively low-cost targeted water programmes to protect vulnerable and marginalized groups;

(i) To take measures to prevent, treat and control diseases linked to water, in particular ensuring access to adequate sanitation;

38. For the avoidance of any doubt, the Committee wishes to emphasize that it is particularly incumbent on States parties, and other actors in a position to assist, to provide international assistance and cooperation, especially economic and technical which enables developing countries to fulfil their core obligations indicated in paragraph 37 above.

IV. VIOLATIONS

39. When the normative content of the right to water (see Part II) is applied to the obligations of States parties (Part III), a process is set in motion, which facilitates identification of violations of the right to water. The following paragraphs provide illustrations of violations of the right to water.

40. To demonstrate compliance with their general and specific obligations, States parties must establish that they have taken the necessary and feasible steps towards the realization of the right to water. In accordance with international law, a failure to act in good faith to take such steps amounts to a violation of the right. It should be stressed that a State party cannot justify its non-compliance with the core obligations set out in paragraph 37 above, which are non-derogable.

41. In determining which actions or omissions amount to a violation of the right to water, it is important to distinguish the inability from the unwillingness of a State party to comply

with its obligations in relation to the right to water. This follows from articles 11, paragraph 1, and 12, which speak of the right to an adequate standard of living and the right to health, as well as from article 2, paragraph 1, of the Covenant, which obliges each State party to take the necessary steps to the maximum of its available resources. A State which is unwilling to use the maximum of its available resources for the realization of the right to water is in violation of its obligations under the Covenant. If resource constraints render it impossible for a State party to comply fully with its Covenant obligations, it has the burden of justifying that every effort has nevertheless been made to use all available resources at its disposal in order to satisfy, as a matter of priority, the obligations outlined above.

42. Violations of the right to water can occur through *acts of commission*, the direct actions of States parties or other entities insufficiently regulated by States. Violations include, for example, the adoption of retrogressive measures incompatible with the core obligations (outlined in para. 37 above), the formal repeal or suspension of legislation necessary for the continued enjoyment of the right to water, or the adoption of legislation or policies which are manifestly incompatible with pre-existing domestic or international legal obligations in relation to the right to water.

43. Violations through *acts of omission* include the failure to take appropriate steps towards the full realization of everyone's right to water, the failure to have a national policy on water, and the failure to enforce relevant laws.

44. While it is not possible to specify a complete list of violations in advance, a number of typical examples relating to the levels of obligations, emanating from the Committee's work, may be identified:

(a) Violations of the obligation to respect follow from the State party's interference with the right to water. This includes, inter alia: (i) arbitrary or unjustified disconnection or exclusion from water services or facilities; (ii) discriminatory or unaffordable increases in the price of water; and (iii) pollution and diminution of water resources affecting human health;

(b) Violations of the obligation to protect follow from the failure of a State to take all necessary measures to safeguard persons within their jurisdiction from infringements of the right to water by third parties. This includes, inter alia: (i) failure to enact or enforce laws to prevent the contamination and inequitable extraction of water; (ii) failure to effectively regulate and control water services providers; (iv) failure to protect water distribution systems (e.g., piped networks and wells) from interference, damage and destruction; and

(c) Violations of the obligation to fulfil occur through the failure of States parties to take all necessary steps to ensure the realization of the right to water. Examples includes, inter alia: (i) failure to adopt or implement a national water policy designed to ensure the right to water for everyone; (ii) insufficient expenditure or misallocation of public resources which results in the non-enjoyment of the right to water by individuals or groups, particularly the vulnerable or marginalized; (iii) failure to monitor the realization of the right to water at the national level, for example by identifying right-to-water indicators and benchmarks; (iv) failure to take measures to reduce the inequitable distribution of water facilities and services; (v) failure to adopt mechanisms for emergency relief; (vi) failure to ensure that the minimum essential level of the right is enjoyed by everyone (vii) failure of a State to take into account its international legal obligations regarding the right to water when entering into agreements with other States or with international organizations.

V. IMPLEMENTATION AT THE NATIONAL LEVEL

45. In accordance with article 2, paragraph 1, of the Covenant, States parties are required to utilize “all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures” in the implementation of their Covenant obligations. Every State party has a margin of discretion in assessing which measures are most suitable to meet its specific circumstances. The Covenant, however, clearly imposes a duty on each State party to take whatever steps are necessary to ensure that everyone enjoys the right to water, as soon as possible. Any national measures designed to realize the right to water should not interfere with the enjoyment of other human rights.

Legislation, strategies and policies

46. Existing legislation, strategies and policies should be reviewed to ensure that they are compatible with obligations arising from the right to water, and should be repealed, amended or changed if inconsistent with Covenant requirements.

47. The duty to take steps clearly imposes on States parties an obligation to adopt a national strategy or plan of action to realize the right to water. The strategy must: (a) be based upon human rights law and principles; (b) cover all aspects of the right to water and the corresponding obligations of States parties; (c) define clear objectives; (d) set targets or goals to be achieved and the time-frame for their achievement; (e) formulate adequate policies and corresponding benchmarks and indicators. The strategy should also establish institutional responsibility for the process; identify resources available to attain the objectives, targets and goals; allocate resources appropriately according to institutional responsibility; and establish accountability mechanisms to ensure the implementation of the strategy. When formulating and implementing their right to water national strategies, States parties should avail themselves of technical assistance and cooperation of the United Nations specialized agencies (see Part VI below).

48. The formulation and implementation of national water strategies and plans of action should respect, inter alia, the principles of non-discrimination and people's participation. The right of individuals and groups to participate in decision-making processes that may affect their exercise of the right to water must be an integral part of any policy, programme or strategy concerning water. Individuals and groups should be given full and equal access to information concerning water, water services and the environment, held by public authorities or third parties.

49. The national water strategy and plan of action should also be based on the principles of accountability, transparency and independence of the judiciary, since good governance is essential to the effective implementation of all human rights, including the realization of the right to water. In order to create a favourable climate for the realization of the right, States parties should take appropriate steps to ensure that the private business sector and civil society are aware of, and consider the importance of, the right to water in pursuing their activities.

50. States parties may find it advantageous to adopt framework legislation to operationalize their right to water strategy. Such legislation should include: (a) targets or goals to be attained and the time-frame for their achievement; (b) the means by which the purpose could be achieved; (c) the intended collaboration with civil society, private sector and international organizations; (d) institutional responsibility for the process; (e) national mechanisms for its monitoring; and (f) remedies and recourse procedures.

51. Steps should be taken to ensure there is sufficient coordination between the national ministries, regional and local authorities in order to reconcile water-related policies. Where implementation of the right to water has been delegated to regional or local authorities, the State party still retains the responsibility to comply with its Covenant obligations, and therefore should ensure that these authorities have at their disposal sufficient resources to maintain and extend the necessary water services and facilities. The States parties must further ensure that such authorities do not deny access to services on a discriminatory basis.

52. States parties are obliged to monitor effectively the realization of the right to water. In monitoring progress towards the realization of the right to water, States parties should identify the factors and difficulties affecting implementation of their obligations.

Indicators and benchmarks

53. To assist the monitoring process, right to water indicators should be identified in the national water strategies or plans of action. The indicators should be designed to monitor, at the national and international levels, the State party's obligations under articles 11, paragraph 1, and 12. Indicators should address the different components of adequate water (such as sufficiency, safety and acceptability, affordability and physical accessibility), be disaggregated by the prohibited grounds of discrimination, and cover all persons residing in the State party's territorial jurisdiction or under their control. States parties may obtain guidance on appropriate indicators from the ongoing work of WHO, the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), the United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), the International Labour Organization (ILO), the United Nations Children's Fund (UNICEF), the United Nations Environment Programme (UNEP), the United Nations Development Programme (UNDP) and the United Nations Commission on Human Rights.

54. Having identified appropriate right to water indicators, States parties are invited to set appropriate national benchmarks in relation to each indicator. During the periodic reporting procedure, the Committee will engage in a process of "scoping" with the State party. Scoping involves the joint consideration by the State party and the Committee of the indicators and national benchmarks which will then provide the targets to be achieved during the next reporting period. In the following five years, the State party will use these national benchmarks to help monitor its implementation of the right to water. Thereafter, in the subsequent reporting process, the State party and the Committee will consider whether or not the benchmarks have been achieved, and the reasons for any difficulties that may have been encountered (see General Comment No.14 (2000), para. 58). Further, when setting benchmarks and preparing their reports, States parties should utilize the extensive information and advisory services of specialized agencies with regard to data collection and disaggregation.

Remedies and accountability

55. Any persons or groups who have been denied their right to water should have access to effective judicial or other appropriate remedies at both national and international levels (see General Comment No. 9 (1998), para. 4, and Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development). The Committee notes that the right has been constitutionally entrenched by a number of States and has been subject to litigation before national courts. All victims of violations of the right to water should be entitled to adequate reparation, including restitution, compensation, satisfaction or guarantees of non-repetition. National ombudsmen,

human rights commissions, and similar institutions should be permitted to address violations of the right.

56. Before any action that interferes with an individual's right to water is carried out by the State party, or by any other third party, the relevant authorities must ensure that such actions are performed in a manner warranted by law, compatible with the Covenant, and that comprises: (a) opportunity for genuine consultation with those affected; (b) timely and full disclosure of information on the proposed measures; (c) reasonable notice of proposed actions; (d) legal recourse and remedies for those affected; and (e) legal assistance for obtaining legal remedies (see also General Comments No. 4 (1991) and No. 7 (1997)). Where such action is based on a person's failure to pay for water their capacity to pay must be taken into account. Under no circumstances shall an individual be deprived of the minimum essential level of water.

57. The incorporation in the domestic legal order of international instruments recognizing the right to water can significantly enhance the scope and effectiveness of remedial measures and should be encouraged in all cases. Incorporation enables courts to adjudicate violations of the right to water, or at least the core obligations, by direct reference to the Covenant.

58. Judges, adjudicators and members of the legal profession should be encouraged by States parties to pay greater attention to violations of the right to water in the exercise of their functions.

59. States parties should respect, protect, facilitate and promote the work of human rights advocates and other members of civil society with a view to assisting vulnerable or marginalized groups in the realization of their right to water.

VI. OBLIGATIONS OF ACTORS OTHER THAN STATES

60. United Nations agencies and other international organizations concerned with water, such as WHO, FAO, UNICEF, UNEP, UN-Habitat, ILO, UNDP, the International Fund for Agricultural Development (IFAD), as well as international organizations concerned with trade such as the World Trade Organization (WTO), should cooperate effectively with States parties, building on their respective expertise, in relation to the implementation of the right to water at the national level. The international financial institutions, notably the International Monetary Fund and the World Bank, should take into account the right to water in their lending policies, credit agreements, structural adjustment programmes and other development projects (see General Comment No. 2 (1990)), so that the enjoyment of the right to water is promoted. When examining the reports of States parties and their ability to meet the obligations to realize the right to water, the Committee will consider the effects of the assistance provided by all other actors. The incorporation of human rights law and principles in the programmes and policies by international organizations will greatly facilitate implementation of the right to water. The role of the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, International Committee of the Red Cross, the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), WHO and UNICEF, as well as non-governmental organizations and other associations, is of particular importance in relation to disaster relief and humanitarian assistance in times of emergencies. Priority in the provision of aid, distribution and management of water and water facilities should be given to the most vulnerable or marginalized groups of the population.