Welt Wasser Visionen

Seit dreissig Jahren versucht die internationale Staatengemeinschaft, der Trinkwasserkrise beizukommen. Noch zwanzig Jahre gibt sie sich, bis die «Vision 21» der Uno vom universalen Zugang zu sauberem Trinkwasser und sanitären Einrichtungen verwirklicht sein soll. Ein Rückblick und eine Standortbestimmung.

■ **Von Barbara Strebel**

Die Erde ist ein Wasserplanet, doch nur ein Bruchteil des verfügbaren Wassers ist trinkbar: Great Barrier Reef, Australien (oben). Für viele Menschen im Süden ist die tägliche Wasserbeschaffung ein Kampf ums Überleben: Andrang auf eine Wasserzapfstelle in Port-au-Prince, Haiti (rechts).

Die Trinkwasserkrise gehört zu den grössten Herausforderungen der Menschheit. Nicht nur leiden Hunderte Millionen von Menschen unter dem Mangel an sauberem Trinkwasser und hygienischen Lebensverhältnissen. Ohne Wasser drohen auch alle anderen Entwicklungsbestrebungen im Sand zu verlaufen. Mit weltweit spürbaren Folgen wie Migration, politischer Instabilität und sogar gewaltsamen Konflikten.

Die Brisanz des Wasser-Themas ist auf der internationalen politischen Bühne nicht unbemerkt geblieben; Wasserfragen finden in der globalen Staatengemeinschaft seit einigen Jahren mehr und mehr Beachtung. Eines der sogenannten «Millenniums-Entwicklungsziele» (siehe Kasten S. 8) betrifft den Zugang zu sauberem Trinkwasser. Am Weltgipfel von Johannesburg 2002 war Wasser ein zentraler Punkt der Gespräche. Das Jahr 2003 wurde zum Uno-Jahr des Wassers deklariert, und im Frühjahr 2004 erliess die Uno-Generalversammlung eine Resolution, in welcher sie die Jahre 2005 bis 2015 zur internationalen «Aktionsdekade» unter dem Motto «Wasser zum Leben» erklärte.

«Water Governance» lautet das Stichwort der jüngsten Diskussionen. Dahinter verbirgt sich die Erkenntnis, dass die Wasserkrise im Wesentlichen eine Krise der «Gouvernanz», des Handelns von Regierenden ist. Wasserfragen, so das Fazit, können nur gelöst werden, wenn sich Regierungen in Nord und Süd auch im Wassersektor der guten Regierungsführung verpflichten. Was modisch klingt, hat indes Geschichte: Gewonnen wurde diese Einsicht in drei Jahrzehnten internationaler Auseinandersetzungen mit dem Thema Wasser.

70er Jahre: Die «Grenzen des Wachstums» werden offenbar

Die Problematik knapper werdender Süsswasserressourcen wurde in den 70er Jahren erstmals Thema in der internationalen Politik. Beängstigende Zahlen über das rasante Bevölkerungswachstum vor allem in den weniger entwickelten Weltgegenden, verbunden mit aufrüttelnden Berichten über weitreichende Umweltzerstörungen im Norden wie im Süden führten dazu, dass die Weltgemeinschaft ihren Blick verstärkt auf den Umgang mit natürlichen Ressourcen richtete.

Gleichzeitig wurde in den 70er Jahren das öffentliche Interesse auch vermehrt auf die Lebensbedingungen der armen Bevölkerungsschichten gelenkt, die von den auf forcierte industrielle Modernisierung setzenden Entwicklungsbemühungen der 60er Jahre nicht profitiert hatten. Die Forderung nach stärkerer Armutsorientierung der Entwicklungszusammenarbeit und Ausrichtung auf die Deckung der menschlichen Grundbedürfnisse schloss selbstredend den

Bereich Trinkwasser und sanitäre Anlagen mit ein.

Die erste UN-Wasserkonferenz von 1977 in Mar del Plata schlug daher vor, das kommende Jahrzehnt zur internationalen Dekade für Trinkwasser und sanitäre Einrichtungen zu erklären. Der Vorschlag wurde im November 1980 in einer Resolution der Uno-Generalversammlung in die Tat umgesetzt. In der Folge wurden durchaus Fortschritte erzielt, doch blieb das angestrebte Ziel universaler Trinkwasserversorgung wegen des anhaltend hohen Bevölkerungswachstums und der einseitig auf technische Lösungen fixierten Vorgehensweise in vielen Teilen der Welt ein Wunschtraum. Die 80er Jahre wurden so, auch was den Zugang zu Trinkwasser und sanitären Anlagen betraf, für die Armen des Südens zu einem «verlorenen Jahrzehnt».

Dublin 1992: zukunftsträchtige Prinzipien?

Die Misserfolge der 80er Jahre machten deutlich, dass nicht nur mehr, sondern auch koordiniertere Anstrengungen und komplexere Ansätze nötig waren, um die Trinkwasserproblematik in den Griff zu bekommen. Die 1992 im Vorfeld des Umweltgipfels in Rio de Janeiro veranstaltete internationale Wasser- und Umweltkonferenz in Dublin legte erstmals vier allgemeine Prinzipien vor, nach denen der Umgang mit Wasser künftig gestaltet werden sollte.

Die Prinzipien umfassten nicht nur ein Bekenntnis zu einem ganzheitlicheren Ansatz für das Wassermanagement, welcher soziale und ökologische Aspekte mitberücksichtigt, sondern auch ein Plädoyer für den Einbezug aller Betroffenen – insbesondere der Frauen – in die Planung von Wassererschliessungsprojekten und ins Wassermanagement. Das vierte Prinzip hielt überdies fest, dass Wasser in allen seinen Nutzungsarten einen ökonomischen Wert habe und daher als ökonomisches Gut anerkannt werden müsse.

Dahinter stand die Überlegung, dass sich die Übernutzung bzw. Verschwendung von Wasser am besten eindämmen liesse, wenn die Nutzer auch einen angemessenen Preis für die Ressource bezahlen mussten. Gemünzt war das vierte Dublin-Prinzip vermutlich primär auf die grossen Wasserverschwender in Landwirtschaft und Industrie. Doch wie sich rasch zeigen sollte, machte die «Ökonomisierung» der Wasser-Diskussion auch vor dem Trinkwassersektor nicht Halt.

90er Jahre: von der Ökologie zur Ökonomie

Die an der Konferenz von Rio verabschiedete «Agenda 21» übernahm die Dublin-Prinzipien, einschliesslich der Aussage,

Wasserpolitische Forderungen von Helvetas

Wasserprojekte gehören zu den Schwerpunkten der Helvetas Arbeit. Dabei befasst sich Helvetas neben der praktischen Tätigkeit vor Ort auch mit Fragen einer nachhaltigen und gerechten Wasserpolitik. Auf internationaler Ebene unterstützt sie die Verabschiedung einer internationalen Wasserkonvention, national und regional nimmt sie als Vertreterin der armen und benachteiligten Bevölkerungsschichten am Wasser-Dialog teil. Die wichtigsten Forderungen von Helvetas an eine «Good Water Governance» im Trinkwasser- und sanitären Bereich sind:

Wasser ist ein Menschenrecht.
Der Zugang zu sauberem Trinkwasser muss von den Vereinten Nationen als Menschenrecht deklariert und in einem entsprechenden Völkerrechtsvertrag, einer Wasserkonvention, festgeschrieben werden.

Grundversorgung sicherstellen – Verschwendung verhindern.
Die jeweiligen Landesregierungen müssen den Zugang zu einer Basismenge von 50 Litern sauberen Wassers pro Person und Tag zu einem erschwinglichen Preis ermöglichen. Für Wasserbezüge über 50 Liter sollen die Nutzer die vollen Gestehungskosten bezahlen, damit die Verschwendung von zu billigem Wasser verhindert wird.

Wasser gehört allen.
Wasser ist ein natürliches Monopol und bildet ein soziales und kulturelles Gut. Es darf nicht zur privaten Handelsware und einer Quelle des Profits werden. Die internationalen Finanzinstitutionen (IWF und Weltbank) müssen Abstand nehmen von ihrer Wasserkonditionalität; sie dürfen keinen Druck auf Süd-Regierungen ausüben, ihre Wasserversorgungen zu privatisieren, um an Kredite zu kommen.

Wasser braucht Demokratie.
Eine gerechte und nachhaltige Wasserpolitik setzt voraus, dass die Wassernutzerinnen und -nutzer über ihre Inhalte mitbestimmen können. Die Regierungen in den Ländern des Südens müssen dafür sorgen, dass Bürgerinnen und Bürger auf allen Ebenen in die Ausarbeitung ihrer Wasserpolitik einbezogen werden.

Wasserfragen beschäftigen zunehmend auch Politiker auf höchster Ebene: Delegierte bei einem Arbeitstreffen am Weltgipfel von Johannesburg 2002.

dass Wasser ein ökonomisches Gut sei, und verschaffte ihnen damit in der internationalen Politik breite Aufmerksamkeit. Während die ersten drei Prinzipien des «Dublin Statements» in der Öffentlichkeit weitgehend unbestritten waren (und sind), löste das vierte Prinzip heftige Kontroversen aus.

Die Kontroversen entsprangen der (nicht unbegründeten) Befürchtung, die Wasserressourcen könnten in den Strudel der weltweiten Privatisierungsbestrebungen geraten, welche von den internationalen Finanzinstitutionen IWF und Weltbank gefördert und von der Privatwirtschaft begrüsst wurden. Parallel zur Anerkennung des ökonomischen Aspekts des Wassers durch die «Dublin-Erklärung» und «Agenda 21» hatte nämlich in den 90er Jahren auch das Interesse am Trinkwasser als ökonomischem Gut und Handelsware zugenommen.

Das lag einerseits an der Tatsache, dass sauberes Wasser in vielen Weltgegenden mit zunehmender Knappheit immer teurer und damit für die Wirtschaft als «Produkt» interessanter wurde, andererseits daran, dass sich mit der Ausdehnung des globalen Freihandels die Spielregeln für die «global players» unter den Konzernen verbessert hatten. Mit diesen Veränderungen einher ging eine Neuausrichtung der Politik der Vereinten Nationen, welche den privaten Konzernen eine wichtige Rolle in den internationalen Entwicklungsbemühungen einzuräumen begannen. Viel stärker als früher sprach sich die Uno nun für einen Einbezug Privater in die Wirtschaft – einschliesslich der Wasserversorgungswirtschaft – von Entwicklungsländern aus.

«Gouvernanz» statt «global players»

Der Enthusiasmus für die Privatwirtschaft als Entwicklungsträgerin in Wasserfragen war allerdings von kurzer Dauer; er flaute bereits zu Beginn des 21. Jahrhunderts spürbar ab. Schlechte Erfahrungen mit Wasserprivatisierungsprojekten in verschiedenen Ländern, heftige Proteste von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die den «Ausverkauf» der natürlichen Ressourcen fürchteten und letztlich auch das in der Regel auf die städtischen Ballungsräume begrenzte Interesse der Grosskonzerne dämpften die hohen Erwartungen massiv.

Der Ton in der internationalen Politik wurde vorsichtiger, was die Rolle privater Akteure im Wassersektor betraf. Die Ministererklärung der Süsswasserkonferenz in Bonn 2001 stellte den Versuch einer Zusammenführung der Positionen dar, indem sie die Privatwirtschaft zwar zur Mitarbeit einlud, dabei aber unmissverständlich festhielt,

Ziele und Zahlen

Im Herbst 2000 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen die sogenannte «Millenniumsdeklaration». Sie nahm das «magische» Datum zum Anlass, eine Reihe von Zielen (die sogenannten «Millenniums-Entwicklungsziele») aufzustellen, an denen sich die globalen Entwicklungsbestrebungen künftig orientieren sollen.

Ein Absatz in der Liste betrifft auch den Zugang zu Trinkwasser. Die Mitgliedstaaten beschliessen darin, den Prozentsatz der Weltbevölkerung, welcher keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser hat, zwischen 1990 und 2015 zu halbieren. Diesem Ziel fügte der Johannesburg-Gipfel von 2002 den Entschluss hinzu, auch den Anteil der Weltbevölkerung ohne Zugang zu sanitären Einrichtungen auf die Hälfte zu reduzieren. Beide Zielwerte bilden Zwischenschritte hin zur Verwirklichung der «Vision 21», der zufolge bis zum Jahr 2025 alle Menschen Zugang zu sauberem Trinkwasser und sanitären Anlagen haben sollen. Die Aktionsdekade «Wasser zum Leben» 2005 bis 2015 soll dazu beitragen, dass die Ziele im öffentlichen Bewusstsein bleiben und mit Nachdruck auf deren Erreichen hingearbeitet wird.

Während die Millenniums-Entwicklungsziele und der Grundsatz, dass jeder Mensch Anspruch auf genügend sauberes Wasser und hygienische Lebensbedingungen hat, unumstritten sind, gibt es nach wie vor Meinungsverschiedenheiten über die Wege, die zu diesem Ziel führen und die Höhe der Mittel, die dafür (zusätzlich zu den bereits getätigten Ausgaben) aufgewendet werden müssen. Schätzungen variieren zwischen 10 und 30 Milliarden US-Dollar, je nach Berechnungsgrundlagen und Vorstellungen in Bezug auf die technischen Standards der nötigen Einrichtungen.

Eine neuere Untersuchung, welche das Tropeninstitut Basel im Auftrag der Weltgesundheitsorganisation (WHO) durchführte, berechnet die Höhe der zusätzlich nötigen Investitionen für angemessene, aber technisch einfache Lösungen auf etwas über 11 Milliarden US$ pro Jahr. Demgegenüber listet der Bericht finanzielle Gewinne bzw. Einsparungen (vor allem an Gesundheitskosten) von jährlich über 80 Milliarden US$ auf, die ein besserer Zugang zu sauberem Wasser und sanitären Einrichtungen den betroffenen Ländern bringen würde.

dass es Privatbesitz an Wasserressourcen nicht geben dürfe. Die Hauptverantwortung für die Lösung des Trinkwasserproblems orteten die Minister denn auch bei den Regierungen und in der «Gouvernanz».

Die Privatisierungsdiskussion ist indes nicht gänzlich zum Erliegen gekommen. Unterdessen werden neue Kooperationsmodelle diskutiert, die – analog etwa zur schweizerischen Exportrisikogarantie – einer stärkeren Risikoabdeckung privater Akteure durch staatliche Einrichtungen oder internationale Organisationen das Wort reden. Jedoch mehren sich die Anzeichen dafür, dass sich viele multi-nationale Wasserunternehmen zunehmend aus dem «Drittwelt-Markt» zurückziehen. Eine Entwicklung, welche die liberale Zeitschrift «The Economist» zu einem bedeutenden Teil dem unermüdlichen «Aktivismus» der NGOs zuschreibt.

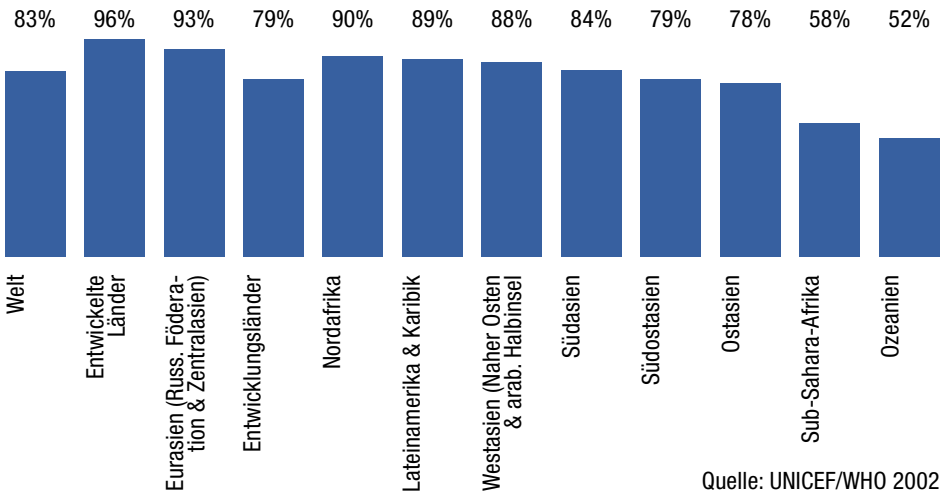
Wasser im 21. Jahrhundert: Ein Menschenrecht!

Das grosse öffentliche Interesse und der zivilgesellschaftliche «Aktivismus» sind auch dafür verantwortlich, dass eine neue Sichtweise in der internationalen Wasserpolitik Einzug gehalten hat: die der Menschenrechte.

Der wichtigste diesbezügliche Schritt war der Rechtskommentar («General Comment No. 15») des UN-Komitees für ökonomische, soziale und kulturelle Rechte vom November 2002, der sich mit dem Recht auf Wasser befasst. Ausgehend von den Rechten auf einen adäquaten Lebensstandard und bestmögliche Gesundheit (Art. 11. und 12) des internationalen Paktes für ökonomische, soziale und kulturelle Rechte, welche beide den Zugang zu sauberem Trinkwasser voraussetzen, wird Wasser darin explizit als Menschenrecht anerkannt. Entsprechend werden den Staaten Pflichten auferlegt, die bestehenden Einrichtungen zu schützen und alles in ihrer Macht stehende zu tun, damit möglichst alle ihrer Bürgerinnen und Bürger Zugang zu sauberem Trinkwasser erhalten.

Indem der Text des «General Comment No. 15» klar und unmissverständlich Stellung nimmt zum Primat der menschlichen Grundversorgung gegenüber ökonomischen Interessen, ist er von wegweisender Bedeutung für die künftige Wasserpolitik. Doch bleibt er insofern unzureichend, als er lediglich empfehlenden und keinen rechtlich bindenden Charakter hat. Um diesen Mangel auszugleichen, schlagen verschiedene Organisationen – unter ihnen Helvetas – die Ausarbeitung eines internationalen Vertragswerkes wie beispielsweise einer Wasserkonvention vor (siehe Kasten S. 7 sowie den Artikel von Rosmarie Bär S. 12).

Bevölkerung nach Weltregionen mit Zugang zu sauberem Trinkwasser im Jahr 2002



Quelle: UNICEF/WHO 2002

Kluge Wasserpolitik auf allen Ebenen nötig

Ein internationales Abkommen würde nicht nur die internationalen Wirtschaftsakteure in Schranken weisen, sondern auch den Druck auf einzelne Regierungen erhöhen, sich um gute «Water Governance» zu kümmern. Denn die Wasserkrise des Südens wird nicht nur durch die Dominanz der Wirtschaftsinteressen der Industrieländer bestimmt, sondern auch durch «hausgemachte» Probleme. Politische Instabilität, Finanzknappheit, bürokratische Hürden und Korruption erschweren das Erstellen und Funktionieren sowohl staatlicher wie auch privater Wasserversorgungen. Um solchen Missständen abzuhelfen, braucht es internationale Vorgaben, aber auch die finanzielle und technische Unterstützung durch die Entwicklungszusammenarbeit.

Wie bei der «Good Governance» im Allgemeinen, geht es auch bei der guten «Water Governance» darum, dass die Regierungen die unterschiedlichen Bedürfnisse der Bevölkerung ins Zentrum der Überlegungen stellen und ihre Aktivitäten auf der Grundlage von demokratischen Prinzipien planen. Am Wohl der Menschen orientierte, unter Einbezug der Zivilgesellschaft erarbeitete wasserpolitische Leitlinien sind ein erster Schritt in die richtige Richtung. Auch hierbei können Entwicklungsorganisationen eine beratende und unterstützende Rolle spielen. Deshalb beteiligt sich Helvetas in verschiedenen Ländern am Wasserpolitik-Dialog und in der Ausarbeitung von lokalen und regionalen Wassernutzungsplänen. Auf diese Weise können die auf höchster politischen Ebene entworfenen «Welt-Wasser-Visionen» vor Ort Realität werden.

Barbara Strebel ist Redaktorin der «Partnerschaft» und Verantwortliche für Entwicklungspolitik. ■

Wenn die Politik versagt, machen sich private Profiteure breit: literweise wird teures Wasser aus Tanklastwagen an Menschen verkauft, die keinen Zugang zum Leitungssystem haben.