

Bericht über die menschliche Entwicklung 2006

Wasser, Effizienz und Gerechtigkeit

von Uwe Hoering, November 2006

Mit seinem Schwerpunkt 'globale Wasserkrise' nimmt der *Human Development Report 2006* ein Thema auf, das bereits seit mehreren Jahren breit und kontrovers diskutiert wird. Vor diesem Hintergrund ist es schwierig, wirklich Neues auszusagen. Doch mit seinem Fokus auf Gerechtigkeits-Fragen und die Situation der Armen unterscheidet er sich deutlich von der Behandlung des Themas durch andere, etwa die Weltbank.

Der Bericht besteht im wesentlichen aus zwei Teilen. Die ersten drei Kapitel beschäftigen sich mit 'Wasser für Leben' und behandeln die Krise der Versorgung mit Trinkwasser und die gewaltigen Defizite im sanitären Bereich, die trotz ihrer zentralen Bedeutung für die Problemlage in den meisten anderen Publikationen über die Wasserkrise oft vernachlässigt werden.

Fokus auf Armut und Gerechtigkeit

Die weiteren Kapitel können unter der Überschrift 'Wasser für *Livelihoods*' zusammengefasst werden. Sie konzentrieren sich stärker auf die produktive - und destruktive - Bedeutung von Wasser in der menschlichen und wirtschaftlichen Entwicklung. Kapitel 4 diskutiert vertieft die Frage von Knappheit, Risiken und Vulnerabilität, wobei unter anderem die apokalyptische Vision einer Malthusianischen Krise absoluten Mangels hinterfragt wird. Statt dessen wird hervorgehoben, dass „Knappheit in Machtverhältnissen, Armut und Ungleichheit wurzelt, nicht in der physischen Verfügbarkeit“ (2). Nach einer Bestandsaufnahme der Probleme beschäftigt sich Kapitel 5 intensiv mit der Frage von Wasser für die Landwirtschaft, Kapitel 6 diskutiert die Chancen und Herausforderungen für das grenzüberschreitende Management von Wasserressourcen, also internationale Aspekte der Wasserkrise.

Über die Betonung der Bedeutung von Wasser für alle Aspekte von Entwicklung und Umwelt hinaus („Wassersicherheit ist ein integraler Teil der menschlichen Sicherheit“, 3), hat der Bericht einen klaren Fokus auf Armutsfragen, im Unterschied etwa zur Weltbank, die mit ihrer neuen Strategie 'Wasser für Wachstum' vorrangig auf wirtschaftliche Aspekte abzielt (Worldbank 2006). Große Bevölkerungsgruppen würden systematisch durch ihre Armut, ungleiche Machtverhältnisse, fehlende Stimme in Verteilungsentscheidungen und eingeschränkte Rechte vom Zugang ausgeschlossen. Mangel werde demnach erzeugt durch politische Prozesse und Institutionen, die die Armen benachteiligen und „damit das Menschenrecht auf Wasser ungestraft verletzen“ (4).

Essentiell für MDG-Umsetzung

Es überrascht kaum, dass der Bericht die besondere Bedeutung der Wasserkrise für die Millenniums-Entwicklungsziele hervorhebt. Das geht weit über das spezifische Ziel hinaus, den Anteil der Bevölkerung ohne angemessenen Zugang

zu Trinkwasser und sanitären Einrichtungen bis 2015 zu halbieren. Alle acht Hauptziele, von der Beseitigung extremer Armut bis zur Schaffung einer globalen Entwicklungspartnerschaft, können nicht erreicht werden, ohne den Zugang zu Wasser für den menschlichen Konsum und den Lebensunterhalt, etwa durch die bäuerliche Landwirtschaft, sicherzustellen. Deshalb sollte Wasser „in den Mittelpunkt von Armutsminderungsstrategien und Haushaltsplanung“ gestellt werden (107).

Darüber hinaus sollte eine eindeutige Anerkennung des Menschenrechts auf Wasser die grundlegende Orientierung für alle Aktionen und ein verbindliches Prinzip für die Verantwortung von Regierungen sein. Normative Erklärungen und selbst ein Verfassungsrecht auf Wasser, wie in Uruguay, seien dafür zwar wichtig, aber nicht ausreichend, erklärt der Bericht. „Sie müssen in Gesetzen, regulatorischen Verfahren und *Governance*-Systemen verankert werden, um Regierungen und Wasserversorger rechenschaftspflichtig gegenüber allen Bürgern, die Armen eingeschlossen, zu machen“ (78).

Als Rahmen für die Überwindung von Ungleichheiten beim Zugang zu Wasser und sanitären Einrichtungen schlägt der Bericht - eher vage - die Entwicklung national selbstbestimmter Strategien vor, eingebunden in einen globalen Aktionsplan und unterstützt durch mehr internationale Finanzmittel und innovative Finanzierungsstrategien (8). Zentrale Bestandteile sollten die Festlegung konkreter Zielvorgaben, die Schaffung von Sozialtarifen, die Ausrichtung von Subventionen auf arme Haushalte und höhere Investitionen in einfache Infrastruktur wie Handpumpen sein. Gesetze sollten die Menschen in die Lage versetzen, Versorger zur Verantwortung zu ziehen, Öffentlich-private Partnerschaften darauf verpflichtet werden, den erschwinglichen Zugang für arme Haushalte zu verbessern, und wirksame und politisch unabhängige Regulierungssysteme entwickelt werden.

Ebenso wie der Zugang zu Trinkwasser und sanitären Einrichtungen ist Wasser für produktive Nutzungen zwischen und innerhalb von Ländern sehr unterschiedlich verteilt. Und auch hier sind Wassermangel und Versorgungsunsicherheit durch Politikversagen verursacht.

Skeptisch gegenüber Märkten

Verständlicherweise spielt die Landwirtschaft als wichtigster Wassernutzer, bedeutender Verschmutzer und Grundlage für die Lebensbedingungen von Millionen Familien im ländlichen Raum eine zentrale Rolle im Bericht. Die Lösungen, die er empfiehlt, umfassen auf der einen Seite die Angebotsausweitung durch Flussumleitungen, Staudämme und Entsalzung. Allerdings favorisiert er deutlich stärker ein Nachfrage-Management, das „voraussichtlich sehr viel wirksamer“ ist. Um „Effizienz und Gerechtigkeit auszubalancieren“, fordert der Bericht „wirtschaftliche und politische Strukturen und Rechts- und Anrechtssysteme“, die die Verteilungsprobleme innerhalb der Landwirtschaft und zwischen ländlichen und urbanen Gebieten lösen können. Wie in anderen Strategien und Debatten werden Preissubventionen und Wasserrechte als zentrale Instrumente für Wassermanagement betrachtet, um Lebensunterhalt, Wasser und Armutsminderung zu verknüpfen. Doch im Unterschied etwa zur Weltbank ist

der Bericht weitaus skeptischer gegenüber der Wirksamkeit privater Wassermärkte, um Effizienz und Gerechtigkeit zu vermitteln.

Denn es sind wiederum die Armen, die die schwächsten Wasserrechte haben. Diese werden vielfach durch Bestrebungen, Wasserrechte zu formalisieren, weiter ausgehöhlt, etwa durch die Vernachlässigung und Beseitigung traditioneller, gemeinschaftlicher Rechte. Außerdem „zählen Wasserrechte wenig, wenn sie in der Umsetzung Vorteile zugunsten der Mächtigen verschieben“ (18). Bisher habe die Wasserrechts-Agenda „Gerechtigkeit und *Empowerment* vermissen lassen“ (18) und stattdessen städtische und industrielle Interessen gegenüber der Landwirtschaft begünstigt (182). Ohne Maßnahmen gegen die Ungleichheiten beim Zugang zu Land, Wasser und Macht „besteht eindeutig die Gefahr, dass enge Interpretationen von Wasserrechten auf der Grundlage formeller staatlicher Gesetze Gruppen wie Frauen, Viehhalter und Kleinbauern ausschließen werden“ (187).

Öffentliche Verantwortung

Obwohl der Bericht viele Ansätze der Weltbank wie etwa die Behauptung, Menschen und Länder seien arm, weil sie über zu wenig Staudämme verfügen, oder das Vertrauen in die Privatwirtschaft zur Lösung der Probleme aufgreift, ist er ihnen gegenüber vorsichtiger. Statt großer Infrastruktur befürwortet er den Ausbau von kleinteiliger Technologie wie Regenernte und Kleinbewässerung, erinnert den öffentlichen Sektor, Regierungen und die internationale Gemeinschaft an ihre Verantwortung und fordert „breitere Strategien für *Empowerment* und Verteilungsgerechtigkeit“ (187).

Dabei bleibt es allerdings weitgehend bei Appellen an die selben Kräfte, die für den gegenwärtigen unbefriedigenden Zustand verantwortlich sind. Besonders überraschend ist der fehlende Hinweis auf die vielfältigen zivilgesellschaftlichen Bewegungen, die sehr erfolgreich gegen negative Entwicklungen wie die Privatisierung in der städtischen Wasserversorgung mobilisiert und die Umsetzung von Lösungen wie der Regenernte vorangetrieben haben. Wäre der Bericht ausführlicher auf diese Akteure und Strategien eingegangen, würde er über die kritische Bestandsaufnahme hinaus vermutlich eine realistischere Perspektive bieten, wie die Krise gelöst werden könnte. (8.500 Zeichen)

Hinweise:

UNDP 2006: *Bericht über die menschliche Entwicklung 2006. Nicht nur eine Frage der Knappheit: Macht, Armut und die globale Wasserkrise*. Berlin (UNO-Verlag)

Worldbank 2006: *Water for Responsible Growth*. Washington DC (Brochure for the 4th World Water Forum, Mexico).

Uwe Hoering 2005: *Wasser für Nahrung – Wasser für Profit. Die Wasserpolitik der Weltbank in der Landwirtschaft*. Stuttgart (Brot für die Welt). www.menschen-recht-wasser.de/wasser-wissen/89_93_DEU_HTML.php

*Erschienen in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung 11/November
2006*