

4.17 Globale Millenniumsziele im Wassersektor – Die Entwicklungspolitischen Konzepte reichen nicht aus

UWE HOERING & DANUTA SACHER

GLOBAL MILLENNIUM GOALS IN WATER SECTOR – THE POLITICAL MEASURES ARE NOT ENOUGH: *The paper discusses the contribution of German bilateral development aid for the water sector towards reaching the Millennium-Development Goals of halving the proportion of people without access to sufficient drinking water and sanitation by the year 2015. While Germany is one of the biggest bilateral donor for water and sanitation, financial resources are stagnating in line with most other donors. More problematic are policies of private sector participation and concentration on urban areas, because they bypass areas with most people without access to affordable supply like informal settlements and rural areas. Support for appropriate low-cost technological and organisational solutions which are demand-oriented and participatory is insufficient. This wrong prioritisation is further strengthened by international policies like the EU-Water Initiative or the General Agreement on Trade in Services, GATS. Instead, the Human Right to water and improved sanitation should be the guiding principle for every policy in the water sector, aiming at contributing to a sustainable development.*

Die sichere Versorgung mit sauberem Trinkwasser ist eine entscheidende Vorbedingung dafür, die Millenniums-Entwicklungsziele (Siehe Kasten) insgesamt einzulösen. Sie ist unverzichtbar für die Armutsüberwindung, sowohl im ländlichen als auch städtischen Bereich, und für die Verbesserung der Gesundheit. Auch die vereinbarten Ziele im Bildungsbereich sind unerreichbar, so lange Millionen Kindern und jungen Frauen wegen der täglichen Notwendigkeit des Wasserholens der Schulbesuch verwehrt bleibt. Bis 2015 sollen nur noch halb so viele Menschen wie zur Jahrtausendwende ohne ausreichenden Zugang zu Trinkwasser sein. Der Weltgipfel nachhaltige Entwicklung (WSSD) im September 2002 in Johannesburg ergänzte dieses Ziel durch die Vereinbarung, im selben Zeitraum auch die Anzahl der Menschen ohne Zugang zu sanitären Anlagen um die Hälfte zu reduzieren. Die weitaus meisten von ihnen leben in Südasien und in Afrika südlich der Sahara, in ländlichen Regionen oder in den rasch wachsenden Slums der Städte. Ob diese Menschen erreicht werden, ist nicht nur eine Frage des Geldes, sondern auch der politischen Strategien und der praktischen Umsetzung.

Für die bundesdeutsche Entwicklungspolitik hatte der Wassersektor erklärtermaßen auch schon vor der Millenniums-Erklärung einen hohen Stellenwert, ebenso die Armutsorientierung. Mit ihrem Sektorkonzept »Siedlungswasserwirtschaft« vom Mai 1996 vollzog das BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) eine Anpassung an den herrschenden Diskurs, wie er insbesondere durch die Weltbank vorgegeben wurde: Reform- und Strukturanpassungsprogramme sollen die Konzentration staatlicher Intervention auf Kernbereiche öffentlicher Aufgaben vorantreiben. Dadurch werde Raum geschaffen für Professionalisierung, Kommerzialisierung, Dezentralisierung und Privatisierung, flankiert durch sozial- und ordnungspolitische Rahmenbedingungen. Prinzipien wie Wasser als »Wirtschaftsgut« und »Kostendeckung« fanden nun Eingang in die Konzeption.

Vorrangige Zielgruppen sollen wirtschaftlich und sozial schwache Bevölkerungsgruppen in ländlichen und städtischen Gebieten sein, insbesondere Frauen. Trinkwasserversorgung müsse im Konfliktfall Vorrang vor Bewässerung, effizientere Nutzung vorhandener Ressourcen Vorrang vor der Erschließung neuer Quellen haben. Angepasste Technologien und eine wirksame Partizipation, wo eine Beteiligung der xx an der Umsetzung von Lösungen, insbesondere in ländlichen Gebieten, sollten verstärkt gefördert werden.

Finanzflüsse

Seit Jahren liegt der Anteil der bundesdeutschen Entwicklungshilfe für den Wassersektor über dem Durchschnitt aller Geber von etwa 6%. Bilateral stellt Deutschland, hinter Japan, den zweitgrößten Betrag für Projekte im Wassersektor bereit (s. Tab. 4.17-1). Mit der Internationalen Süßwasserkonferenz im Dezember 2001 in Bonn zeigten Umwelt- und Entwicklungsministerium Flagge und setzten Maßstäbe für eine partizipatorische, wenn auch unverbindliche Formulierung von Politik im Wassersektor.

Allerdings zeigt die Finanzierungskurve der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im Wassersektor nach unten: So sanken die Mittel der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) im Wassersektor im Dreijahresdurchschnitt von 435 Mio. US-Dollar (1996–1998) auf 318 Mio. (1999–2001),

Tab. 4.17-1: Entwicklungsfinanzierung der Bundesregierung für den Bereich Wasserversorgung, Abwasser-/Abfallentsorgung (Auszahlungen bzw. Haushaltsansätze, im Verhältnis zur Entwicklungsfinanzierung insgesamt), in Mio. Euro

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Soll	Plan
246,1	278,3	247,8	315,5	300,6	345,1	266,75
15,4%	19,9%	18,2%	19,3%	19,5%	20,7%	15,9%

Quelle: Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe, 11. Bericht 2002/2003, S.17

der Anteil an der gesamten deutschen ODA von 19% auf 11%, wie die OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) in ihrem Bericht über die Entwicklungszusammenarbeit 2002 feststellte (OECD 2003). Im Jahr 2002 lagen die Zusagen des BMZ an Partnerregierungen mit 232 Mio. Euro gegenüber den beiden Vorjahren erheblich niedriger, denn laut BMZ betragen im Jahr 2000 die ODA-Zusagen der Bundesrepublik für den Bereich Wasserversorgung, Abwasser-/Abfallentsorgung 378 Mio. Euro, im Jahr 2001 427 Mio. Euro. Weder die Millenniumserklärung noch die Versprechungen der Süßwasserkonferenz im Dezember 2001 in Bonn haben anscheinend eine Trendwende gebracht.

Die Bundesregierung fährt damit durchaus im Konvoi der meisten Geberländer. Insgesamt sind die offiziellen Entwicklungsgelder, auf die gerade die ärmeren Länder und die sozialen Grunddienste angewiesen sind, im Wassersektor rückläufig: statt 2,906 Mrd. US-Dollar jährlich im Dreijahresdurchschnitt 1996–1999 standen 1999–2001 nur noch 2,368 Mrd. 1999–2001 zur Verfügung, drei Viertel davon für Wasserversorgung und sanitäre Einrichtungen. Dazu kommt die Finanzierung von Staudämmen für Bewässerung und Stromerzeugung, sowie Mittel für multisektorale Programme, etwa integrierte ländliche Entwicklung oder Umweltschutz.

Dabei erhalten die Menschen, die die größten Versorgungsprobleme haben, den geringsten Anteil: Nur 12% der gesamten ODA für den Wassersektor Ende der 1990er Jahre, so der OECD-Bericht, flossen in Länder, in denen weniger als 60% der Bevölkerung Zugang zu ausreichender Wasserversorgung haben. Statt Afrika oder Südasiens strichen China, Mexiko, Malaysia und Ägypten den Löwenanteil ein (BENN 2003).

Insgesamt wurden vom Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ, in den Jahren 2002 und 2003 etwa 55 Entwicklungsländern EZ-Zusagen für den Wassersektor in Höhe von 258 Mio. bzw. 269 Mio. Euro gemacht. Von diesen insgesamt 527 Mio. floss der Löwenanteil, nahezu 450 Mio. Euro, in drei Ländergruppen:

- Die Balkanstaaten Albanien, Bosnien, Kroatien, Mazedonien und Serbien/Montenegro erhielten 70 Mio. Euro,
- In den Nahen Osten und nach Nordafrika (Ägypten, Jordanien, Marokko, Palästina, Tunesien und die Türkei) flossen 129 Mio. Euro,
- außerdem erhielten weitere zwölf Länder jeweils mehr als 10 Mio. Euro: Afghanistan, Bolivien, Eritrea, Ghana, Indien, Jemen, Mali, Peru, Sambia, Tansania, Uganda und Vietnam, zusammen fast 250 Mio. Euro.

Die meisten dieser 23 Länder gehören weder was die Versorgungssituation anbelangt, noch was den Zugang zu finanziellen Ressourcen betrifft, zu den ärmsten Ländern.

Aber auch Tansania, Ghana, Bolivien und Vietnam haben in den 1990er Jahren erhebliche Fortschritte bei der Versorgung gemacht und hatten im Jahr 2000 das Millenniumsziel im Wassersektor nahezu erreicht (UNDP 2003).

Auffällig ist, dass die meisten Länder, die EZ-Zusagen in erheblichem Umfang erhielten, Strukturreformen wie Dezentralisierung, Kommerzialisierung und die Voraussetzungen für eine Beteiligung privater ausländischer Unternehmen vorantreiben. In vielen dieser Länder sind deutsche oder andere europäische Wasserunternehmen bereits aktiv (zum Beispiel in Tansania, Albanien, Peru, Vietnam, Mazedonien und Jordanien).

Der größte Teil der Gelder, ca. 400 Mio. Euro, fließt in die Wasserver- und Abwasserentsorgung, wobei das Schwergewicht auf der Versorgung mit Trinkwasser liegen dürfte. Kaum berücksichtigt sind dagegen die Bereiche Ressourcenschutz, Flussentwicklung und Aus- und Fortbildung. Auch für landwirtschaftliche Bewässerung oder die Entwicklung von Wassereinzugsgebieten gibt das BMZ nach diesen Zahlen nur minimale Beträge, abgesehen von einem seit Jahren laufenden Großprojekt in Indien (20 Mio. Euro).

Außerdem liegt ein deutlicher Schwerpunkt auf städtischen Projekten, in die mit insgesamt mindestens 263 Mio. Euro mehr als doppelt soviel EZ-Gelder fließen als in ländliche Regionen (122 Mio.).

Wie die OECD in ihrem Bericht 2002 festhält, gilt im Wassersektor oftmals »big is beautiful«. Nur ein Viertel der Gelder floss in Projekte mit preiswerten, angepassten Technologien wie Pumpen, Regenwasserernte oder Latrinen. Insbesondere in den Städten dominieren Großprojekte die Unterstützung bei der Wasserversorgung und für sanitäre Einrichtungen. Insgesamt, so das Resümee des OECD-Berichts, seien Fortschritte bei der Versorgung mit Wasser und sanitären Einrichtungen unzureichend, in städtischen Gebieten habe es sogar keinerlei Verbesserung gegeben. Zudem sind ein Großteil der Gelder Kredite, was die Schuldenlast der Empfängerländer vergrößert. So sind in der bundesdeutschen Entwicklungszusammenarbeit für den Wassersektor lediglich die Mittel für die Gruppe der ärmsten Entwicklungsländer (IDA-Länder) Zuschüsse, die übrigen Gelder werden als Darlehen vergeben.

Im vergangenen Jahr legte auch die Evaluierungsabteilung der Weltbank eine umfassende Studie über mehr als 300 ihrer Projekte der Wasserver- und Abwasserentsorgung seit Anfang der 1990er Jahre vor (WORLD BANK 2003). Sie kommt nicht nur zu dem Ergebnis, dass bei vielen Projekten Effizienzsteigerung, etwa gemessen an der Verringerung von Wasserverlusten, geringen Stellenwert hatte und die Umsetzung bei einem Drittel der Projekte unbefriedigend, die Nachhaltigkeit sogar bei mehr als der Hälfte fraglich ist. Vor allem stellt sie fest, dass »ein großer

Teil der untersuchten Projekte, insbesondere in Städten, keinen wirksamen Beitrag zur Umsetzung von Maßnahmen, durch die die Versorgung der Armen verbessert worden wäre, leisteten«.

Beteiligung der Privatwirtschaft

Ein erheblicher Teil auch der deutschen Projekte im städtischen Bereich wird inzwischen unter Beteiligung privater Unternehmen durchgeführt. Kontrovers diskutiert wird vor allem die Beteiligung globaler Versorgungskonzerne. Sie wurden seit Anfang der 1990er Jahre, zunächst durch die Weltbank, systematisch in die Politik im Wassersektor einbezogen, begründet mit der Vorstellung, dadurch ließe sich die Versorgungssituation verbessern: »Ohne die Einbeziehung privater Unternehmen und privaten Kapitals ist es nicht möglich, die nötigen Investitionen zu finanzieren«, meinte zum Beispiel die Entwicklungsministerin Heidemarie Wiczorek-Zeul (WICZOREK-ZEUL 2003). Global operierende Wasserkonzerne schienen die geeigneten Akteure, um die Finanzierungslücke zu schließen, Effizienzsteigerung und moderne betriebswirtschaftliche Methoden einzuführen und Ressourcenverschwendung, etwa durch undichte Leitungen, zu verhindern.

Auch die Bundesregierung sprang mit sogenannten »Entwicklungspartnerschaften« in Albanien, Namibia oder Jordanien auf diesen Zug auf. Insbesondere die Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW, fördert intensiv die Beteiligung ausländischer, meist deutscher Unternehmen. Dagegen hält sich die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) eher zurück. Bei Projekten in Ghana, Benin, Yemen und Sambia setzt sie zunächst auf Dezentralisierung, Kommerzialisierung und den Aufbau von staatlichen und kommunalen Strukturen, was perspektivisch die Möglichkeit für eine Beteiligung privater Unternehmen schafft.

Für die Beteiligung privater Versorgungskonzerne wurden bi- und multilateral erhebliche Anstrengungen unternommen: In Sektorreformen wurden die Voraussetzungen geschaffen für Investitionen und Beteiligungen an öffentlichen Versorgungsunternehmen in den Metropolen des Südens. Dabei diente die Abhängigkeit vieler überschuldeter Südgierungen von multi- und bilateralen Entwicklungsgeldern vielfach als Hebel, um politische Widerstände zu beseitigen. Erhebliche öffentliche Finanzmittel wurden als Anschubfinanzierung, Investitionsbeihilfen oder Subventionen bereitgestellt. Dagegen hat der Aufbau von Regulierungsbehörden in vielen Ländern deutlich geringere Priorität und hinkt der Privatisierung hinterher.

Inzwischen ist klar, dass die Beteiligung der »Global Player«, der weltweit operierenden Wasserkonzerne, und »Entwicklungspartnerschaften« kein Königsweg sind, um die Millenniumsziele zu erreichen:

- Die Erwartungen an eine erhebliche zusätzliche Finan-

zierung durch globale Versorgungskonzerne waren »zu optimistisch«, so die Weltbank. Zudem engagieren sich Konzerne lieber in China als in Indien, in Osteuropa als in Afrika. Außerdem sind die privaten Investitionen seit 1997 im gesamten Infrastrukturbereich rückläufig.

- Priorität liegt für die Konzerne gerade nicht auf armen, sondern auf wohlhabenden Verbrauchern, nicht auf Kanalisation, sondern auf Trinkwasser, mit dem schneller und mit geringeren Investitionen Gewinne gemacht werden können,
- Anders als einheimische, meist kleine und mittelständische Betriebe, können sich die »Global Player« leicht und auf vielfältige Weise einer sozial- oder ordnungspolitischen staatlichen Regulierung, die in den meisten Ländern zudem nur unzureichend existiert, entziehen.

Dementsprechend ist Ernüchterung eingetreten. So kommt die Sektorstudie der Evaluierungsabteilung der Weltbank zur Einsicht, dass die Beteiligung privater Unternehmen »keine Vorbedingung ist für breitere oder qualitativ bessere Versorgung, für Effizienz und Nachhaltigkeit«, was auf eine Ehrenrettung für den oft kritisierten öffentlichen Sektor hinausläuft. Der Schweizer Wasserexperte Fritz Brugger fasst in seiner Hintergrundstudie für Brot für die Welt die Erfahrungen zusammen: »Die Rolle der Versorgungskonzerne wurde überschätzt, die Probleme unterschätzt« (BRUGGER 2004).

Insbesondere den Beitrag, den Konzerne zur besseren Versorgung ärmerer Bevölkerungsgruppen leisten können, spielen inzwischen Weltbank, Politik und die Unterneh-

Millennium-Entwicklungsziele

Auf dem Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen im September 2000 in New York verpflichteten sich die Regierungen der Welt, bis spätestens zum Jahr 2015 unter anderem

- den Anteil der Menschen, die Hunger leiden, zu halbieren,
- die Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel, von Müttern um drei Viertel zu senken,
- sicherzustellen, dass alle Jungen und Mädchen eine Primarschulbildung abschließen können,
- den Anteil der Menschen, die keinen nachhaltigen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben, um die Hälfte zu verringern.

Bis zum Jahr 2020 soll zudem eine erhebliche Verbesserung der Lebensbedingungen von mindestens 100 Millionen Slumbewohnern herbeigeführt werden.

men selbst herunter. Michael Meacher, britischer Umweltminister, stellte bereits bei der Bonner Süßwasser-Konferenz 2001 fest, »dass die Investitionen des privaten Sektors gegenwärtig kaum eine Rolle bei der Aufgabe spielen, Wasser und sanitäre Einrichtungen für diejenigen, die es am dringendsten benötigen, bereitzustellen«. Und J.F.Talbot, Generaldirektor des französischen Konzerns SAUR, erklärte bei einer Weltbank-Wassertagung im Februar 2002: »Mit Wasser für die Armen ist kein Geld zu verdienen« (TALBOT 2002).

Die britische Entwicklungsorganisation WaterAid kommt daher in einer umfassenden Studie von Privatisierungsprojekten in städtischen und ländlichen Gebieten zu dem Schluss, dass sie keinen Beitrag zur besseren Versorgung der ärmeren Bevölkerungsgruppen leisten. Stattdessen unterminiere die Privatisierungspolitik die finanziellen und sozial- und ordnungspolitischen Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten lokaler und nationaler Regierungen (TERRY 2003).

Alternativen

Schnelle Lösungen sind notwendig, da tagtäglich Menschen, vor allem Kinder, durch verunreinigtes Trinkwasser krank werden oder gar sterben. Notwendig sind andere Konzepte und Schwerpunkte, als sie die Entwicklungszusammenarbeit gegenwärtig verfolgt, vermutlich sogar notwendiger als mehr Geld. Statt knappe öffentliche Gelder und andere Ressourcen für die Subventionierung privater Unternehmen zu verwenden, forderte Ravi Narayanan, Direktor der britischen Organisation WaterAid, beim 3. Weltwasserforum im März 2003 in Kioto, die Gelder auf Projekte in einkommensschwachen städtischen Wohngebieten und ländlichen Regionen zu konzentrieren. Dabei sollten vorrangig Technologien eingesetzt werden, die den jeweiligen Bedürfnissen angepasst und erschwinglich sind.

Insbesondere für die Städte ist zudem eine Rückbesinnung auf den öffentlichen Versorgungssektor notwendig, dessen Reform vorangetrieben werden muss.

Das schließt Vorgaben durch Geber wie die Forderung nach Privatisierung oder gar Druck auf Regierungen, wie sie Weltbank und IWF vielfach praktizieren, aus. Denn dadurch werden lokale Lösungen ausgehebelt und Selbsthilfe-Potentiale abgeschnitten. Ohne echte Beteiligung von Regierungen, Kommunen und Nutzern kann es keine nachhaltigen Lösungen geben. Auch wenn die Theorie inzwischen gemeinhin anerkennt, dass die Einbeziehung armer Gemeinden als Subjekte und nicht nur als "Begünstigte" in die Entwicklung lokaler Wasser- und Abwassersysteme maßgeblich für den Projekterfolg und die Instandhaltung von Infrastruktur ist, wird in der Praxis oftmals die bürgerschaftliche Beteiligung armer Bevölkerungsgruppen als

Last empfunden und vernachlässigt. Oder sie wird als sogenanntes "soft element" und kleinmaßstäbiges Konzept den Nicht-Regierungsorganisationen überlassen.

Eine weitere Voraussetzung ist »Accountable Governance«, eine rechenschaftspflichtige Regierungsführung. Dafür müssen demokratische politische Strukturen, Transparenz und Informationspflicht verbessert und zivilgesellschaftliche Organisationen gestärkt werden. Dazu gehört aber auch die Stärkung staatlicher Kapazitäten zur Gestaltung des Wassersektors nach sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Kriterien.

Größere Partizipation, angepasste Lösungen und rechenschaftspflichtige Verwaltung und Politik versprechen zudem eine bessere Verwendung verfügbarer Finanzmittel. Damit wird auch der zusätzliche Investitionsbedarf für eine flächendeckende Versorgung mit Wasser und sanitären Einrichtungen geringer. Dennoch wird es notwendig sein, den Abwärtstrend bei den öffentlichen Mitteln durch Regierungen, multi- und bilaterale Institutionen zu stoppen und umzukehren.

Vorschläge für neue innovative Finanzierungspläne liegen spätestens seit der UN-Konferenz »Entwicklungsfinanzierung« im Jahr 2002 in Monterrey auf dem Tisch. Sie reichen von verbessertem Schuldenerlass bis zu neuen Einnahmequellen wie etwa der sogenannten Tobin-Steuer, mit der Währungskäufe und -verkäufe belegt werden könnten. Neben diesen wichtigen Optionen für die Mobilisierung zusätzlicher internationaler Finanzmittel ist es erforderlich, den Blick für Alternativen zu öffnen, die die lokale Dienstleistung Wasserver- und -entsorgung mit lokalen Mitteln und Modellen zu finanzieren suchen (HALL 2004). Anders als das »Blaupausen-Verfahren« der letzten Jahre, vorrangig »Öffentlich-private Partnerschaften« (Public Private Partnership) mit international tätigen Unternehmen umzusetzen, erfordern solche Ansätze jedoch eine sorgfältige Analyse der jeweiligen lokalen Bedingungen und Potentiale.

Gestärkt werden solche alternativen Lösungsansätze durch die Aufwertung von Wasser als Menschenrecht im Rahmen der Vereinten Nationen (ECOSOC 2002). Dadurch wird die Sicherstellung einer ausreichenden, diskriminierungsfreien Versorgung aller Menschen zu einer verbindlichen, vorrangigen Staatsaufgabe, die nicht allein der Marktwirtschaft überlassen bleiben darf. Das Komitee der Vereinten Nationen für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte definiert Wasser »vorrangig als öffentliches Gut«. Es entwickelt aus dem Recht auf Wasser als »Vorbedingung für die Verwirklichung anderer Menschenrechte« ein normatives Konzept, das eine Reihe präziser Gebote und Pflichten für die nationale und internationale Wasserpolitik der Unterzeichner-Staaten enthält. Die oftmals kontroverse Diskussion um die Qualität des Wasserzugangs als Grundbedürfnis oder Menschenrecht

markiert alle wichtigen Konferenzen der letzten Jahre. Darin spiegelt sich die Bedeutung, die eine politische Einigung auf Werte und Normen, die die jeweiligen Lösungsansätze leiten, hat.

Mehr vom Gleichen

Bisher gibt es nur wenig Anzeichen, dass sich die Grundkonzeption der Wasserpolitik der wichtigsten multilateralen Geber angesichts der Erfahrungen der vergangenen Jahre ändern würde – im Gegenteil:

- Der Bericht »Financing Water for all«, der von der sogenannten Camdessus-Kommission beim 3. Weltwasserforum in Kioto im März 2003 vorgelegt wurde (GLOBAL WATER PARTNERSHIP 2003), hat weder einen klaren Fokus auf Armutsminderung noch auf Partizipation. Zur Lösung der Probleme im Wassersektor setzt er unverändert auf Großprojekte und eine Beteiligung des privaten Sektors, für die die Bedingungen verbessert werden sollen, etwa durch eine Abfederung von Währungs- und anderen finanziellen und wirtschaftlichen Risiken.
- Die Weltbank kritisiert den »überzogenen Optimismus« des Camdessus-Berichts über die Aussichten auf eine deutliche Steigerung der privaten Finanzierung: »Das Vertrauen auf den privaten Sektor wird nicht genügen, um eine Verbesserung der Infrastruktur und der Versorgung der Armen zu erreichen«. Sie fährt daher zweigleisig, etwa in ihrer neuen Sektorstrategie Wasserressourcen (WORLD BANK 2002): Neben dem Ausbau von »Pro-Poor-Initiativen« und Projekten, die von der Bevölkerung selbst getragen werden, zum Beispiel in Indien und Sri Lanka, will sie, ähnlich wie der Camdessus-Bericht, zusätzliche erhebliche Mittel in den Ausbau von Staudämmen und großen Infrastrukturprojekten stecken. Zudem soll die Beteiligung des privaten Sektors über den städtischen Bereich hinaus in die ländlichen Regionen, in Landwirtschaft und Ressourcenmanagement ausgebaut und durch die Herstellung günstiger Investitionsbedingungen und Risikoabsicherung gefördert werden.
- Die EU-Kommission arbeitet seit April 2003 an einem Konzept für einen EU-Wasserfonds (COMMISSION 2004) und bezieht sich dabei explizit auf die Empfehlungen des Camdessus-Berichts. Bundesregierung und BMZ unterstützen die Initiative von Beginn an. Für diesen Fonds sollen Finanzmittel in Höhe von einer Milliarde Euro aus dem 9. Entwicklungsfonds des Cotonou-Abkommens umgewidmet werden. Es sollen Projekte im Bereich der Wasserver- und -entsorgung finanziert, technische Hilfe ermöglicht und finanzielle »Katalysator-Dienste« für Kofinanzierungen v.a. im Bereich von »Public Private Partnerships« geleistet werden. Die vorgesehenen Maßnahmen umfassen sowohl Basisinitiativen lokaler Gemeinden des Südens als auch Beiträge zum Risikofonds

der European Investment Bank (EIB). Unterstrichen wird, dass es »eine große Herausforderung bleibt, den Privatssektor stärker einzubeziehen« und diesem »angesichts unsicherer Gewinnraten« Alternativen zu »teuren kommerziellen Krediten« (COMMISSION 2004) anzubieten für Investitionen in Bereichen, die als nicht gewinnbringend gelten. Dies umschreibt Subventionen für die Auslandsinvestitionen europäischer Wasserkonzerne, und kündigt damit einen Paradigmenwechsel für den Einsatz der offiziellen Entwicklungshilfe an.

- Außerdem werden im Rahmen der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation WTO) die Verhandlungen über das Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) geführt. Ziel ist die fortschreitende Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen. Dabei geht es neben Versicherungen, Tourismus oder Banken auch um die Wasserversorgung, die auf Initiative der EU (European Union) in die Kategorie »Umweltdienstleistungen« aufgenommen wurde. Wird ein Dienstleistungssektor nach GATS-Regeln liberalisiert, gelten die Prinzipien des Marktzugangs und der Inländerbehandlung. Damit verpflichtet sich ein Staat zur Gewährung von Wettbewerbsgleichheit zwischen in- und ausländischen sowie privaten und öffentlichen Anbietern. Liberalisierte ein Land seinen Wassermarkt, müssten nach Expertenmeinung beispielsweise Gebietsmonopole kommunaler Wasserwerke beseitigt und staatliche Subventionen in gleichem Umfang an private wie an öffentliche Anbieter fließen (FRITZ 2004). Dies kommt einem Dambruch für ungleichen Wettbewerb zwischen lokalen und internationalen Wasserunternehmen gleich.

Eine weitere Bedrohung nationaler Regulierungshoheit ist in der sogenannten »Notwendigkeitsklausel« enthalten, derzufolge die WTO staatliche Auflagen darauf hin prüfen können soll, ob sie unnötigerweise den freien Handel einschränken. Schließlich drohen im Falle der Rücknahme von Liberalisierungsmaßnahmen Ausgleichsmaßnahmen durch betroffene WTO-Mitglieder, wodurch die GATS-Vereinbarungen für Entwicklungsländer zu einem unumkehrbaren Risiko werden. Konkret fordert die EU im Rahmen der GATS-Verhandlungen von 72 Staaten, mehrheitlich Entwicklungs- und Schwellenländer, die völlige Liberalisierung ihrer Wasserversorgungssysteme. Den eigenen Wassermarkt allerdings will die EU nicht in die GATS-Verhandlungen einbringen. Diese Verhandlungsposition stieß bei Entwicklungsorganisationen und -politikern auf heftige Kritik, die inzwischen auch vom Deutschen Bundestag unterstützt wird (DEUTSCHER BUNDESTAG 2003), der die Rücknahme der Liberalisierungsforderungen im Wasserbereich verlangt. Festzuhalten ist, dass die GATS-Verhandlungen im Wassersektor eine entwicklungspolitische Bedrohung darstellen, da sie die

öffentliche Verantwortung im Bereich der Wasserversorgung einzuschränken droht. Außerdem wird der Privatisierungsdruck erhöht, denn obwohl das Abkommen selbst keine Privatisierungsmechanismen enthält, sind diese eine Voraussetzung für seine Wirksamkeit.

Wie geht es weiter ?

Die Erfahrungen und Diskussionen der letzten Jahre haben neue politische und konzeptionelle Fragestellungen auf die Tagesordnung gesetzt: So wird zunehmend der einseitige Export der wasserintensiven Großtechnologie der Industrieländer in Frage gestellt, gleichzeitig läßt sich kein Fortschritt bei der Entwicklung flexibler Alternativen feststellen. Im Zusammenhang der Finanzierungsdiskussion ist die Überwindung der fast ausschließlichen Fixierung auf die Mobilisierung internationaler Investitionen überfällig. Der Demokratie abträgliche Gesetzgebungsverfahren oder WTO-Verhandlungsmechanismen wie bei GATS haben sichtbar gemacht, dass wirkungsvolle und angemessene Sektor-Regulierung außer Verwaltungs- und betriebswirtschaftlichen Aspekten auch bürgerschaftliche Beteiligung und Transparenz-Gebote umfassen muss. Schließlich ist es nötig, das Menschenrecht auf Wasser als normatives Konzept für die Gestaltung nationaler und internationaler Wasserpolitiken auszubuchstabieren und verbindlich zu vereinbaren.

Dies sind Anfragen aus der Praxis sowohl an die internationale und als auch an die deutsche bilaterale Wasserpolitik. Die Bundesregierung beziehungsweise das BMZ halten sich viel darauf zugute, eine bessere Wasserpolitik als etwa die Weltbank oder andere bilaterale Geber zu machen. Doch ist die Politik widersprüchlich: Guten Ansät-

zen, Projekten und Programmen, insbesondere im ländlichen Bereich oder beim Ressourcenmanagement, steht eine Politik gegenüber, die durch Mittelvergabe und den Vorrang von Kommerzialisierung und marktwirtschaftlichen Lösungen die Verwirklichung alternativer Konzepte und die bedürftigsten Länder, Regionen und Bevölkerungsgruppen benachteiligt.

Gleichzeitig ist die Bundesregierung einer der wichtigen Anteilseigner der Weltbank, spielt in der EU eine zentrale Rolle und wirkt in Organisationen wie der Global Water Partnership oder dem Weltwasserat World Water Council, die wesentliche Entwicklungen der Wasserpolitik beeinflussen, mit. Diese Weichenstellungen dienen, wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, nicht dazu, die Millenniumsziele zu erreichen. Mehr noch: Sie drohen, alternative Ansätze und lokale, partizipative und nachhaltige Lösungen zu verdrängen, zu unterminieren oder ihre Verwirklichung zu verhindern. Das macht es erforderlich, dass die Bundesregierung ihren erheblichen Einfluss für eine bessere internationale Wasserpolitik geltend macht.

Weder die gängigen Konzepte, noch die bisherigen Bemühungen reichen aus, um die Millenniumsziele zu erreichen. Das wird auch durch den Beschluss der Vollversammlung der Vereinten Nationen vom Dezember 2003 unterstrichen, die für 2005–2015 erneut eine Wasserdekade ausrief – als Aufforderung und Erinnerung an die Staatengemeinschaft, dass in der für die Armutsbekämpfung strategischen Wasserfrage besondere und dauerhafte Anstrengungen notwendig sind. Denn selbst wenn die Millenniumsziele erreicht werden, bleibt es immer noch ein weiter Weg, um die Forderung der ersten Wasserdekade (1981–1990) einzulösen: »Wasser für alle«.