



**Das Menschenrecht auf Wasser unter den Bedingungen der  
Handelsliberalisierung und Privatisierung – Eine Untersuchung der  
Privatisierung der Wasser- und Abwasserversorgung in Manila**

eine Studie im Auftrag der Friedrich Ebert-Stiftung

vorgelegt von

**Nils Rosemann**

<b>PROLOG</b> .....	<b>1</b>
<b>1. EINLEITUNG</b> .....	<b>2</b>
<b>2. HINTERGRUND UND ZIELE</b> .....	<b>4</b>
<b>3. METHODE</b> .....	<b>5</b>
<b>4. WASSER ALS GEGENSTAND INTERNATIONALER BEZIEHUNGEN – VOM „BASIC NEED“ ZUM „HUMAN RIGHT“</b> .....	<b>6</b>
<b>5. INSTITUTIONALISIERUNG</b> .....	<b>10</b>
<b>5.1. Zweite Unterkommission zur Förderung und Schutz der Menschenrechte der Vereinten Nationen</b> .....	<b>10</b>
<b>5.2. Sonderberichterstatter der Zweiten Unterkommission zur Förderung und dem Schutz der Menschenrechte der Vereinten Nationen</b> .....	<b>13</b>
<b>5.3. Menschenrechtskommission und Sonderberichterstatter</b> .....	<b>14</b>
5.3.1. Entscheidungen und Resolutionen der Menschenrechtskommission.....	14
5.3.2. Sonderberichterstatter zum Recht auf Nahrung .....	14
5.3.3. Sonderberichterstatter zum Recht auf Gesundheit .....	15
5.3.4. Sonderberichterstatter zum Recht auf Wohnen.....	15
5.3.5. Sonderberichterstatterin zum Recht auf Bildung .....	16
5.3.6. Sonderberichterstatterin zu unerlaubtem Verbringen und Verklappen von gefährlichem Müll und gefährlichen Stoffen .....	16
<b>5.4. Generalversammlung der Vereinten Nationen, Sondersitzungen und Konferenzen</b> .....	<b>17</b>
<b>5.5. Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen</b> .....	<b>18</b>
<b>6. NORMATIVE GEHALT DES MENSCHENRECHT AUF WASSER</b> .....	<b>20</b>
<b>6.1. Wasser und das Recht auf Leben und Sicherheit</b> .....	<b>21</b>
<b>6.2. Wasser und das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard</b> .....	<b>21</b>
<b>6.3. Wasser und das Recht auf Nahrung</b> .....	<b>22</b>
<b>6.4. Wasser und das Recht auf Gesundheit</b> .....	<b>23</b>
<b>6.5. Wasser und Recht auf Wohnen</b> .....	<b>24</b>
<b>6.6. Wasser und „liquide waste“</b> .....	<b>24</b>
<b>6.7. Wasser und Diskriminierungsverbot</b> .....	<b>25</b>
<b>6.8. Wasser und das Recht auf Teilhabe und Partizipation</b> .....	<b>26</b>
<b>6.9. Wasser und das Recht auf rechtliches Gehör und Wiedergutmachung</b> .....	<b>27</b>
<b>6.10. Wasser und das Recht auf Frieden</b> .....	<b>28</b>
<b>6.11. Wasser und das Recht auf Kultur sowie kulturelle Selbstbestimmung</b> .....	<b>28</b>
<b>6.12. Wasser und das Recht auf kollektive Selbstbestimmung</b> .....	<b>28</b>
<b>6.13. Wasser und das Recht auf Entwicklung</b> .....	<b>29</b>

<b>6.14. Wasser und das Recht auf Entwicklung und sozialen Fortschritt.....</b>	<b>30</b>
<b>7. INHALT DES MENSCHENRECHT AUF WASSER.....</b>	<b>32</b>
7.1. Das Recht auf Wasserzugang.....	33
7.2. Das Recht auf Wasser in entsprechender Qualität.....	34
7.3. Das Recht auf Wasser in ausreichender Quantität.....	34
7.4. Das Recht auf bezahlbares Wasser – Anspruch auf kostenloses Wasser?.....	35
7.5. Das Recht auf sanitäre Einrichtungen.....	36
7.6. Das Recht zur Mitbestimmung und Teilhabe.....	37
7.7. Das Recht auf Information und Bildung.....	37
<b>8. PFLICHTEN ZUM ERHALT UND VERWIRKLICHUNG DES MENSCHENRECHTS AUF WASSER.....</b>	<b>38</b>
8.1. Kernpflichten des Staates.....	40
8.2. Staatliche Pflichten im eigenen Land.....	41
8.2.1. Achtungspflichten.....	41
8.2.2. Schutzpflichten.....	41
8.2.3. Erfüllungspflichten.....	42
8.3. Staatliche Pflichten gegenüber Drittländern.....	46
8.3.1. Die Pflicht zur Achtung des Rechts auf Wasser in anderen Ländern.....	46
8.3.2. Die internationale Pflicht zur Kooperation.....	46
8.4. Staatenpflichten als Mitglied Multilateraler Institutionen.....	49
8.5. Pflichten von Multilateralen Institutionen.....	50
8.6. Pflichten von nichtstaatlichen Akteuren.....	51
<b>9. VERLETZUNG DES MENSCHENRECHTS AUF WASSER.....</b>	<b>52</b>
<b>10. FINANZIERUNG DES MENSCHENRECHTS AUF WASSER.....</b>	<b>54</b>
10.1. Kosten zur Erreichung des Millenniumszieles.....	55
10.2. Die Forcierung der Privatisierung durch Internationale Finanzinstitutionen.....	56
10.3. Die Vision der Europäischen Union: Privatisierung.....	58
10.4. Wasser und die Verhandlungen um das GATS im Rahmen der WTO.....	60
10.5. Investitionsbedarf und internationale Bindung.....	61
<b>11. DER FALL MANILA.....</b>	<b>62</b>
11.1. Hintergründe der Privatisierung.....	62
11.1.1. Die öffentliche Wasserversorgung.....	62
11.1.2. Erwartungen an die Privatisierung.....	64
11.1.2.1. Ziel der Verringerung der staatlichen Schuldenlast.....	64
11.1.2.2. Ziel der Verbesserung der Wasser- und Abwasserversorgung.....	65

11.1.3.	Engagement Internationaler Finanzinstitutionen .....	66
<b>11.2.</b>	<b>Der Privatisierungsprozess.....</b>	<b>68</b>
<b>11.3.</b>	<b>Private Wasser- und Abwasserversorgung.....</b>	<b>72</b>
11.3.1.	Regulierungsbehörde.....	72
11.3.2.	Maynilad Water Services Inc. ....	74
11.3.2.1.	<i>Benpres Holdings Corporation und die Lopez Familie .....</i>	<i>74</i>
11.3.2.2.	<i>Wasserpreis .....</i>	<i>74</i>
11.3.2.3.	<i>Wasserversorgung .....</i>	<i>76</i>
11.3.2.4.	<i>Wasserversorgung für die Ärmsten .....</i>	<i>77</i>
11.3.2.5.	<i>Reduzierung des Wasserverlustes .....</i>	<i>77</i>
11.3.2.6.	<i>Abbau der öffentlichen Schuldenlast.....</i>	<i>78</i>
11.3.2.7.	<i>Private Investitionen.....</i>	<i>78</i>
11.3.2.8.	<i>Die Vertragsauflösung .....</i>	<i>79</i>
11.3.3.	Manila Water Company Inc. ....	81
11.3.3.1.	<i>Manila Water Company Inc. &amp; Ayala Corporation.....</i>	<i>81</i>
11.3.3.2.	<i>Wasserpreis .....</i>	<i>81</i>
11.3.3.3.	<i>Wasserversorgung .....</i>	<i>82</i>
11.3.3.4.	<i>Wasserversorgung für die Ärmsten .....</i>	<i>83</i>
11.3.3.5.	<i>Wasserverlust .....</i>	<i>83</i>
11.3.3.6.	<i>Private Investitionen.....</i>	<i>84</i>
11.3.4.	Foreign currency direct adjustment & rate re-basing 2001 .....	86
<b>11.4.</b>	<b>„lessons learned“ – Vorteile und Nachteile der Privatisierung.....</b>	<b>87</b>
11.4.1.	Privatisierung der Wasserversorgung – Marktmechanismen ohne Wettbewerb .....	87
11.4.2.	Wasser- und Abwasserversorgung – Mehr Anschlüsse durch private Betreiber .....	89
11.4.3.	Wasserpreis und Wechselkursrisiko.....	91
11.4.4.	Wasserverlust – Die Last des Konsumenten.....	95
11.4.5.	Wasserqualität .....	96
11.4.6.	Die Gerechtigkeitslücke der Privatisierung.....	97
11.4.7.	Soziale Diskriminierung durch Privatisierung .....	97
11.4.8.	Schwäche der Regulierungsbehörde .....	98
11.4.9.	Schwächen im Schlichtungsverfahren – kostenintensive Internationalisierung nationaler, sozioökonomischer Prioritätensetzung.....	99
11.4.10.	Fehlende Transparenz .....	100
11.4.11.	Fehlende Partizipation.....	100

11.4.12.	Der Mythos der Ausländischen Direktinvestitionen .....	101
11.4.13.	Bleibende staatliche Schuldenlast .....	102
11.4.14.	Korruption .....	103
11.4.15.	Arbeitnehmer/innenrechte .....	104
<b>11.5.</b>	<b>Ausblick und Reform des Bieterverfahren .....</b>	<b>107</b>
<b>12.</b>	<b>SCHLUSSBEMERKUNGEN .....</b>	<b>109</b>
<b>Annex I</b>	<b>Wasserbedarf und -verbrauch .....</b>	<b>110</b>
<b>Annex II</b>	<b>Das Thema Wasser in Internationalen Konferenzen und Erklärungen .....</b>	<b>112</b>
<b>Annex III</b>	<b>Peso-Dollar Wechselkursverhältnis (1992 – 2003) .....</b>	<b>116</b>
<b>Annex IV</b>	<b>Maynilad Water Auswahl von Planansätzen und deren Verfehlung.....</b>	<b>117</b>
<b>Annex V</b>	<b>Manila Water Auswahl von Planansätzen und deren Verfehlung .....</b>	<b>118</b>
	<b>LITERATURVERZEICHNIS .....</b>	<b>119</b>
	<b>LISTE DER INTERVIEWPARTNER/INNEN.....</b>	<b>122</b>
	<b>ANGABEN ÜBER DEN AUTOR.....</b>	<b>123</b>

## Prolog

Am 06. November 2003 besuchten der Philippinische Gesundheitsstaatssekretär Manuel Dayrit, Manilas Oberbürgermeister Lito Atienza und Maynilad Präsident Rafael Alunan III die Siedlung *Foreshore* im Stadteile *Tondo* von Manila, um sich dort von der ausgebrochenen Cholera- und Typhusepidemie ein Bild zu machen. Bis zum 11. November 2003 wurden durch das Gesundheitsministerium 725 Fälle von akuten Durchfall- und Kreislaufkrankungen, davon mindestens 29 Choleraerkrankungen, sowie sechs Todesfälle dokumentiert.

Auch wenn von verschiedenen Seiten unterschiedliche Gründe angegeben werden, so steht eine Ursache für dieses Desaster unstrittig fest: Mit Fäkalien verunreinigtes Trinkwasser in den über 30 Jahre alten Leitungen. Ob nun illegale Wasserentnahme, fehlender Wasserdruck, undichte Leitungen oder fehlendes Chlor zur Desinfektion die Ursache sind, kann dahin gestellt bleiben, da alle diese Versäumnisse in den Zuständigkeitsbereich des privaten Versorgers Maynilad fallen. Maynilad ist ein Konsortium, bestehend aus dem philippinischen Firmenimperium Benpres und Töchterunternehmen des international tätigen Wassermultis Suez Lyonnaise des Eaux. Als Grund für den ungenügenden Zustand der Leitungen und Wasserversorgung gab Maynilad Präsident Rafael Alunan III zu, dass die Ressourcen seines Unternehmens nicht für derart kostenintensive Investitionen ausreichen. Zu genau diesem Zweck wurde jedoch 1997 die öffentliche Wasserversorgung von Manila privatisiert. Nämlich um durch das Engagement internationaler Finanzkonsortien und Firmen modernes Know-how sowie dringend notwendige Investitionen zur Modernisierung in das Land zu holen.

Szenenwechsel: Am 07. November 2003 veröffentlichte der International *Court of Arbitration*, eine Einrichtung der Internationalen Handelskammer in Paris, seine Entscheidung, wonach Maynilad 6,77 Mrd. Peso (ca. 109 Mio. USD) an die Philippinische Regierung für ausstehende Konzessionsgebühren zu zahlen hat und an den 1997 geschlossenen Konzessionsvertrag weiterhin gebunden ist. Die Entscheidung geht auf die Erklärung von Maynilad vom Dezember 2002 zurück, wonach es die Konzession zurück gebe und im März 2003 die Zahlung Konzessionsgebühren einstellte, mit denen die Regierung internationale Schulden der ehemaligen staatlichen Wasserbetriebe bediente. Die Entscheidung bedeutet, dass ein privater Investor nicht einseitig wegen veränderter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen Verträge beenden und Risiken an den Staat und Konsumenten übertragen kann.

Beide aktuellen Beispiele zeigen, wie wichtig die vorgelegte Studie ist. In ihr wird die Privatisierung der Wasserversorgung mit dem Maßstab des Menschenrechts auf Wasser untersucht. Obwohl die Studie überwiegend den *status quo* vom April 2003 aufzeigt, so nimmt sie die nunmehr eingetretenen Entwicklungen durch eine objektive Analyse und Verallgemeinerung vorweg.

Darüber hinaus zeigt die Studie strukturelle Gefahren für die Erfüllung der Menschenrechte auf Grund von Fehlern und Versäumnissen während einer Privatisierung auf. Aus diesem Grund endet sie mit Vorschlägen für ein künftiges Design menschenrechtsgeleiteter Privatisierungen.

Nils Rosemann

Berlin und Genf im November 2003

## 1. Einleitung

Wasser ist Bedingung zum Überleben und zur Entwicklung des Menschen. Obwohl ausreichend Wasser auf der Welt vorhanden ist, führen geographische Ressourcenverteilung, geopolitische und geostrategische Überlegungen und Defizite in der nationalen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu einer weltweiten Wasserkrise. Diese Wasserkrise ist ein Hindernis für eine nachhaltige Entwicklung und die Wahrnehmung anderer Menschenrechte.

Die vorliegende Studie konkretisiert diese internationale Debatte um ausreichende Wasserversorgung, indem sie das Menschenrecht auf Wasser als Maßstab für Privatisierungen in diesem Bereich wählt. In einem ersten Teil erfolgt eine theoretische Darstellung des Menschenrecht auf Wasser, der in einem zweiten, empirischen Teil die Wasserprivatisierung in Manila gegenübergestellt wird.

Der theoretische Teil beginnt mit der Entwicklung vom menschlichen Grundbedürfnis nach Wasser hin zu einem Menschenrecht auf Wasser, um die verschiedenen Schutzebenen des Menschenrechts auf Wasser herzuleiten. In einer Übersicht der Institutionalisierung wird gezeigt, wie das Menschenrecht auf Wasser Eingang in die verschiedenen Menschenrechtsschutzsysteme der Vereinten Nationen gefunden hat. Der normative Gehalt des Menschenrechts auf Wasser wird anschließend aus seinem Verhältnis zu anderen Menschenrechten abgeleitet. Abgeschlossen wird diese Betrachtung mit der Darstellung des Inhaltes des Menschenrechts auf Wasser, dem die damit korrespondierenden Pflichten staatlicher und nichtstaatlicher Akteure gegenübergestellt werden.

Diese Pflichten umfassen unter anderem:

- die staatliche Pflicht, das Menschenrecht auf Wasser im eigenen Land zu achten, zu schützen und zu erfüllen;
- die staatliche Pflicht, das Menschenrecht auf Wasser in anderen Ländern zu achten, d.h. die Pflichtenerfüllung durch andere Länder nicht zu beeinträchtigen;
- die staatliche Pflicht, durch internationale Kooperation zur Erfüllung des Menschenrechts auf Wasser in anderen Ländern beizutragen;
- die staatliche Pflicht, im Rahmen ihrer Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, Verletzungen des Menschenrechts auf Wasser vorzubeugen bzw. zu unterbinden;
- die Pflicht internationaler Organisationen, das Menschenrecht auf Wasser zu achten und durch internationale Kooperation zur Verwirklichung beizutragen;
- die Pflicht nichtstaatlicher Akteure, wie Unternehmen und Privatpersonen, das Menschenrecht auf Wasser zu achten und sich für dessen Verwirklichung im Rahmen ihrer Möglichkeiten einzusetzen.

Da die Erfüllung des Menschenrechts auf Wasser und die Erreichung der internationalen Zielvorgaben zur Verbesserung der Trink- und Abwasserversorgung erhebliche finanzielle Mittel beansprucht, diese jedoch nicht ausschließlich national zu akquirieren sind, wird im Anschluss an die menschenrechtliche Betrachtung auf die Politik der Internationalen Finanzinstitutionen und Handelsregime eingegangen. Diese Betrachtung kommt zu der Schlussfolgerung, dass wegen einer fehlenden ausdrücklichen menschenrechtlichen Bindung dieser Institutionen und Regime Verbesserungen der Wasser- und Abwasserversorgung nur im Rahmen der bestehenden Mandate und Strategien dieser Organisationen erfolgen.

Für Weltbank, Internationalen Währungsfond, Europäische Union und Welthandelsorganisation bestehen jedoch die Prioritäten in der Einbeziehung der Privatwirtschaft durch *Public Private Partnerships*, *joint ventures* und ausländische Direktinvestitionen (*foreign direct investment*). Voraussetzung dafür sind die (Teil-) Privatisierung öffentlicher Versorgerbetriebe, Investitionssicherheit und Risikominimierung für private Unternehmen sowie die Überbetonung des ökonomischen Wertes des Wassers. Damit einher geht die Unterwerfung von Staaten unter internationale Kreditbedingungen, Investmentabkommen und privatwirtschaftlicher Verträge, die die nationalen, sozioökonomischen Handlungsalternativen verringert. Damit wird der soziale und ökologische Wert des Wassers unterbewertet.

In einem Ausblick der theoretischen Ausführungen wird auf die Möglichkeit der Betrachtung von Dienstleistungen im Wassersektor als handelbar eingegangen. Würden Dienstleistungen im Wasser- und Abwasserbereich – wie von der Europäischen Union gefordert – Gegenstand der Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation werden und damit den Bestimmungen des GATS unterliegen, würde eine internationale Verrechtlichung eintreten, die es Staaten unmöglich macht, sanktionsfrei ihre sozioökonomischen Prioritäten zu setzen und zum Schutz des Menschenrechts auf Wasser dessen Ökonomisierung rückgängig zu machen. Deshalb wird geschlussfolgert, dass Staaten die Pflicht haben, in Handelsverhandlungen zur Liberalisierung und Deregulierung zu prüfen, ob sich durch diese Verhandlungen die staatlichen Handlungsoptionen zur Achtung, zum Schutz und der Erfüllbarkeit des Menschenrechts auf Wasser im eigenen Land und in Drittländern verringern.

Den theoretischen Betrachtungen über das Menschenrecht auf Wasser folgt in einem zweiten Teil eine Fallstudie über den Privatisierungsprozess der öffentlichen Wasserversorgung von Manila. In ihr wird der Privatisierungsprozess dargestellt und untersucht, ob dieser dem normativen Anspruch des Menschenrechts auf Wasser gerecht wird oder das Menschenrecht auf Wasser sowie Bezüge zu anderen Menschenrechten verletzt wurden. Neben dem Engagement Internationaler Finanzinstitutionen und internationaler Wasserkonzerne wird in der Studie deutlich, dass vor allem das falsche Design des Privatisierungsprozesses und der fehlende politische Wille, eine starke Regulierungsbehörde zu schaffen, zum teilweisen Scheitern des Privatisierungsprozesses geführt haben.



## 2. Hintergrund und Ziele

Ziel der Studie ist es, am Beispiel eines einzelnen Menschenrechts, dem Menschenrecht auf Wasser, das Verhältnis von Menschenrechtspflichten zu Bestrebungen nach Handelsliberalisierung, Marktöffnung, globalem Dienstleistungshandel und der öffentlichen und privaten Entwicklungszusammenarbeit darzustellen.

Neben den Staatenpflichten in internationalen Wirtschaftsverhandlungen sollen auch Mindestanforderungen an multilaterale Organisationen, wie Welthandelsorganisation, Weltbank oder Internationaler Währungsfond entworfen werden. Es ist Ziel, aus dem Menschenrecht auf Wasser abzuleiten, welchen menschenrechtlichen Verpflichtungen diese Organisationen unterliegen, wenn durch deren Strukturanpassungsmaßnahmen (Internationaler Währungsfond) oder *Country Assistance Strategies* (Weltbank) sowie der Betrachtung von Dienstleistungen im Wasser- und Abwassersektor als handelbare Ware im Rahmen des GATS (Welthandelsorganisation) das Menschenrecht auf Wasser betroffen ist bzw. sein kann.

Das Beispiel von Manila soll dazu dienen, den hergeleiteten normativen Gehalt des Menschenrechts auf Wasser und die dargestellten Pflichten einer Analyse zu unterziehen. Manila bietet sich für eine Untersuchung an, da hier auf Grund eigener Ressourcenknappheit und erheblicher Wasserunterversorgung Mitte der 1990er Jahre internationale Gelder der Weltbank, Asiatischen Entwicklungsbank und private Direktinvestitionen akquiriert werden mussten.

Auf Grund einer nationalen, politischen Entscheidung wurde unter Beratung der Weltbank 1997 die öffentliche Wasser- und Abwasserversorgung für 25 Jahre privatisiert. Es wurden zwei Konsortien gegründet, die jeweils aus einem philippinischen Unternehmen und einem internationalen Konsortium, geführt von *Bechtel* aus den USA und *Suez Lyonnaise des Eaux* aus Frankreich, bestehen. In der ca. 12 bis 15 Millionen Einwohner umfassenden Metropole Manila hat sich der Wasserpreis von 1997 bis 2003 in einem Konzessionsgebiet auf bis zu 560% erhöht, da es den Konzernen gelungen ist, das Wechselkursrisiko auf die Endverbraucher umzulegen. Auch das Ziel wurde verfehlt, die Zahl der angeschlossenen Haushalte von 67% der Bevölkerung (1997) in den ersten fünf Jahren auf 87 % (2002) zu erhöhen. Demgegenüber stehen Verbesserungen im Service und umfangreiche internationale Finanzierungen – so unter anderem auch aus deutschen öffentlichen Mitteln.

Die Untersuchung der Auswirkungen der Privatisierung des Wassersektors in Manila soll nicht nur Beeinträchtigungen des Menschenrechts auf Wasser untersuchen, sondern auch, wie sich diese auf andere Menschenrechte, wie bspw. Beteiligungsrechte und Arbeitnehmer/innenrechte ausgewirkt haben.

Von Bedeutung ist diese Untersuchung ebenfalls für die derzeitigen Auseinandersetzungen zwischen dem Konzessionsnehmer *Maynilad Water* und der Regulierungsbehörde. Dabei geht es um die Erfüllung des Konzessionsvertrages und der möglichen Neuverhandlung der Konzession.

### 3. Methode

Die normative Bedeutung des Menschenrechts auf Wasser, dessen Inhalt und die daraus entstehenden Pflichten werden anhand internationaler Dokumente und den Methoden der Auslegung erarbeitet. Dabei wird sich auf Dokumente der Vereinten Nationen, ihrer Unterorganisationen und weiterer internationaler Organisationen und Regime, wie Weltbank, Internationaler Währungsfond oder Welthandelsorganisation beschränkt. Trotz der erheblichen Bedeutung lokaler, nationaler und regionaler Bestimmungen und Politiken für den Menschenrechtsschutz werden diese in dieser Betrachtung ausgeblendet. Anderenfalls würde die Informationsfülle zur Unübersichtlichkeit in der Darstellung führen.

Dieses methodische Defizit wird dadurch kompensiert, dass in der Fallstudie zur Privatisierung der Wasserversorgung von Manila nationale, regionale und internationale Bestimmungen und Politiken im Detail dargestellt werden. Für diese Darstellung wurden alle erhältlichen Dokumente ausgewertet und durch Interviews mit allen beteiligten Akteuren und Betroffenen in Manila (März 2003) und Genf (März/April 2003) überprüft. Der Interviewleitfaden beinhaltet unter anderem Fragen nach:

- dem Preis des Wassers;
- dem Prozentsatz des durchschnittlichen Monatseinkommens, der für Wasser ausgegeben werden muss;
- der Belastung des Steuerzahlers für die Wasserversorgung (Kosten als Staatsunternehmen, Subventionen, Abschreibungen);
- Anzahl der Haushalte mit Wasser- und Abwasserversorgung;
- Service der Versorgung;
- Anzahl der Arbeitnehmer/innen im entsprechenden Industriezweig;
- den Verdienst der Angestellten im entsprechenden Industriezweig;
- Arbeitsschutz und Arbeitsbedingungen.

Bei der Herleitung der menschenrechtlichen Pflichten zur Achtung, zum Schutz und zur Erfüllung des Menschenrechts auf Wasser werden verschiedene Schutz- und Definitionsebenen unterschieden. Diese sind die Institutionalisierung des Diskurses im Rahmen der Vereinten Nationen, der normative Gehalt als Geltungsanspruch im Verhältnis zu anderen Menschenrechten, der Inhalt des Menschenrechts auf Wasser und die daraus folgenden Pflichten.

#### 4. Wasser als Gegenstand Internationaler Beziehungen – vom „basic need“ zum „human right“

Wasser und Luft sind die einzigen Stoffe, ohne die menschliches Leben nicht möglich ist. Wie Nahrung und Sicherheit stellt der Ge- und Verbrauch von Wasser ein Grundbedürfnis (*basic needs*) des Menschen dar. Gesellschaften und politische Systeme haben sich daran messen zu lassen, wie sie die Befriedigung der Grundbedürfnisse durch ihre Bürger gewährleisten bzw. ermöglichen.

Die Beurteilung einer Gesellschaft oder eines politischen Systems anhand ihres Verhältnisses zum Wasser geht bis in die Antike zurück. Wasser und Zivilisation sind untrennbar. Aquädukte und Wasserklosets der Römer sind für Archäologen wie Touristen in Pompeji von gleichem Interesse wie Mosaik oder antike Theater. Auch in der Sprache weist die heute weniger zu bevorzugende *Latrine* auf den direkten Zusammenhang zwischen dem *AB*-Ort und dem Waschen hin. Das lateinische Wort *latrina* stammt von *lavatrina* bzw. *lavare* – eben dem Waschen – ab. Noch interessanter ist die im Wortstamm von *Latrine* bestehende Verbindung zu *Latein*, als der Herkunftsbezeichnung der Lateiner oder Römer. Denn der *latinus*, bezeichnet jene Menschen, die zum Verwaltungsdistrikt *latium* um Rom gehörten.

Werden nicht vergangene Kulturen, sondern die zivilisatorischen Leistungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts anhand des Verhältnisses zum Wasser im Allgemeinen und zur Versorgung mit Trinkwasser und ausreichenden sanitären Einrichtungen im Besonderen eingeschätzt, so ergibt sich ein weniger positives Bild. Die *Weltgesundheitsorganisation* (WHO) und das Kinderhilfswerk der *Vereinten Nationen* (UNICEF) stellten in einer Studie fest, dass 1,1 Mrd. Menschen ohne ausreichende Wasserversorgung und 2,4 Mrd. Menschen ohne hinreichende sanitäre Einrichtungen leben.<sup>1</sup>

Schon 1997 stellte die *Kommission für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen* fest, dass ca. 2,3 Mrd. Menschen an Krankheiten leiden, deren Ursachen in der schlechten Wasser- und Abwasserversorgung bzw. -qualität liegen.<sup>2</sup> Hierzu zählen unter anderem Durchfallerkrankungen, Wurmbefall oder Malaria. Die WHO geht davon aus, dass 80% aller Krankheiten über das Wasser übertragen werden oder ihre Ursache im Wasser haben.<sup>3</sup> Täglich sterben 5.483 Menschen an wasserbedingten Durchfallerkrankungen – 90% davon Kinder unter fünf Jahren. Unter Hinzunahme aller wasser- und sanitätsbedingten Krankheiten und Todesfälle wurde für das Jahr 2001 angenommen, dass 2.213.000 Menschen durch diese Ursache starben und sich bei ca. 82 Mio. Menschen die Lebenserwartung verringerte.<sup>4</sup>

Die Hochrechnung derzeitiger Trends ergibt, dass bis 2025 ca. 3 Mrd. der dann ca. 8,5 Mrd. Menschen unter Wasserknappheit leiden werden. 83% davon werden in Entwicklungsländern – überwiegend in ländlichen Regionen – leben, wo schon heute teilweise nur 20% der Bevölkerung einen Zugang zu ausreichender Trinkwasserversorgung haben.<sup>5</sup>

Dieser tatsächlichen Wasserknappheit steht die theoretische Feststellung gegenüber, dass die Grundwasservorkommen in allen Regionen der Welt genügen, um eine ausreichende Trinkwasserversorgung sicherzustellen. Verglichen mit den ca. 120.000 Kubikmetern Süßwasser in Seen und Gewässern wird das Grundwasser auf 4 Mio. Kubikmeter geschätzt

---

<sup>1</sup> Global Water Supply and Sanitation 2000 Assessment, WHO / UNICEF 2000 aktualisiert in: Water for People – Water for Life (The United Nations World Water Report), UNESCO-WWAP 2003, Seite 109

<sup>2</sup> UN Commission on Sustainable Development, Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the World, Report of the Secretary General, New York 1997, Seite 39

<sup>3</sup> Artikel 4 Vorbericht des Sonderberichterstatters zum Recht auf Wasser, El Hadji Guissé „Relationship between the enjoyment of economic, social and cultural rights and the promotion of the realization of the right to drinking water supply and sanitation“ vom 25. Juni 2002 (Vorbericht des Sonderberichterstatters), U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2002/10

<sup>4</sup> Global Water Supply and Sanitation 2000 Assessment, WHO / UNICEF 2000, Seite 102f. (105) (vgl. Fn. 1)

<sup>5</sup> Artikel 4, 5 und 8 Vorbericht des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 3)

und macht schon heute 75% der Wasserversorgung aus.<sup>6</sup> Wasserknappheit und ungleiche Wasserverteilung ist deshalb nur begrenzt ein regionales, sondern vielmehr ein globales Problem, das internationale Lösungen verlangt. Um den globalen Trend der „Wasserteilung“ in der Welt zwischen Entwicklungsländern und entwickelten Ländern zu stoppen und eine global gerechtere Wasserversorgung zu erreichen, wurden unter anderem die Millenniumsziele verabschiedet, von denen eines die Reduzierung der Anzahl der Menschen ohne ausreichende Wasserversorgung und sanitären Einrichtungen um die Hälfte ist.<sup>7</sup>

Die Bedeutung des Wassers für den Menschen und seine Entwicklung wird noch dadurch verstärkt, dass Wasser Voraussetzung für die Nahrungsmittelproduktion ist und somit ohne Wasser die Ernährung der Menschheit und die Bekämpfung des Hungers nicht möglich ist. In Anbetracht des erwähnten Bevölkerungswachstums und deren Verteilung, wird der Wettbewerb um Wasser und die Notwendigkeit einer gerechten Verteilung und ausgewogenen Verbrauches für die Erreichung eines weiteren Millenniumszieles – der Halbierung der Zahl der Hungernden – zwingend sein.

Derzeit ist dieses Verhältnis des Wasserverbrauches untereinander und regional anhand einer ungezügelter Fortschrittsgläubigkeit und nicht nachhaltiger Nutzung durch Industrie und Landwirtschaft gekennzeichnet (vgl. zu einzelnen Werten Annex I). Lediglich 6% der Frischwasservorkommen wird durch Haushalte genutzt und 20% der Wasservorkommen verbraucht (oder verschmutzt) die Industrie.<sup>8</sup> Demgegenüber ist der weltweit größte Wassernutzer die Landwirtschaft, die ca. 70% der verfügbaren bzw. erneuerbaren Wasserressourcen verbraucht.<sup>9</sup> Der Rest der Wasservorkommen wird für Fischerei, städtische Entwicklung, Energieproduktion, Transport und Erholung sowie Tourismus verbraucht.

Dass der Wettbewerb um Wasserressourcen so alt wie das Menschengedenken ist, spiegelt sich nicht nur in der Geschichte vieler Kriege, sondern auch in der Sprachwahl wieder. Der *Rivale* ist nach der lateinischen Bezeichnung *rivalis* jene Person vom *river*, dem Fluss, der sein Wasser von derselben Quelle schöpft.

Stehen verschiedene Möglichkeiten der Wassernutzung im Wettbewerb, hat die Befriedigung der Bedürfnisse des Menschen im Vordergrund zu stehen. So stellt das *Übereinkommen über das Recht der nichtschiffahrtlichen Nutzung internationaler Flussgebiete* fest, dass bei der Abwägung verschiedener Nutzungsarten den sozialen und ökonomischen Interessen der betroffenen Staaten sowie der vom Wasser abhängigen Bevölkerung der Vorrang einzuräumen ist.<sup>10</sup> Zu diesen gehören vor allem die Sicherung des menschlichen Lebens durch ausreichende Trinkwasserversorgung und Zurverfügungstellung von Wasser zur Nahrungsmittelproduktion.<sup>11</sup>

Zwar gibt es geographische und klimatische Ursachen für unterschiedlich hohe Wasservorkommen, da jedoch die Ressource Wasser geologisch ausreichend vorhanden ist, hat die Wasserknappheit überwiegend geopolitische und sozioökonomische Ursachen. Diese betreffen nicht nur die nationale Verteilung der vorhandenen Wasserressourcen, sondern auch die internationale Kooperation sowie die Finanzierung kostenintensiver Wassersicherungssysteme, wie die der Meerentsalzung.

---

<sup>6</sup> Artikel 17 Arbeitspapier des Sonderberichterstatters zum Recht auf Wasser, El Hadji Guissé „The right of access of everyone to drinking water supply and sanitation“ (Arbeitspapier des Sonderberichterstatters 1998), U.N. Doc E/CN.4/Sub.2/1998/7 vom 10. Juni 1998

<sup>7</sup> Artikel 19 der Resolution 55/2 „Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen“ der Generalversammlung vom 08. September 2000 (Millenniumserklärung); U.N. Doc A/RES/55/2

<sup>8</sup> Artikel 4 und 18 Vorbericht des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 3)

<sup>9</sup> The United Nations World Water Report, Seite 193 (vgl. Fn.1)

<sup>10</sup> Vgl. Art. 5 i.V.m. 10 Übereinkommen über das Recht der nichtschiffahrtlichen Nutzung internationaler Flussgebiete, angenommen durch Resolution der Generalversammlung A/RES/51/229 vom 21. Mai 1997; U.N. Doc A/RES/51/869

<sup>11</sup> Vgl. Kommentar zu Artikel 10 Übereinkommen über das Recht der nichtschiffahrtlichen Nutzung internationaler Flussgebiete, U.N. Doc Report der International Law Commission A/49/10; 1994 Chp. III (B) Par. 219; Ybk. 1994, vII (2)

Im System der Vereinten Nationen wurden die Ursachen und Probleme ungleicher Wasserverteilung und -nutzung schon sehr früh diskutiert. Geführt wurden diese Diskussionen in anderen, als den zum Menschenrechtsschutz geschaffenen Institutionen und diese Debatten wurden nicht unter dem (Menschen-) Rechtscharakter des Wasserzugangs sowie von Entwicklung, Gesundheits- und Umweltschutz oder Armutsbekämpfung geführt.

Das Thema Wasser fügte sich in die Reihe der großen Konferenzen, Tagungen und politischen Erklärungen ein, ohne dass der verstärkten Wahrnehmung des Problems der fehlenden Wasserversorgung feststellbare Taten folgten. So fand 1977 in Mar del Plata die erste *Wasserkonferenz der Vereinten Nationen* statt, die mit einem Aktionsplan endete, der den freien Wasserzugang als Grundbedürfnis formulierte.<sup>12</sup> Die Generalversammlung der Vereinten Nationen erklärte den Zeitraum von 1981 bis 1990 zur *Internationalen Dekade für Trinkwasser und sanitäre Einrichtungen*, mit der Aufforderung an die Mitgliedstaaten, ihre Anstrengungen zur Verbesserung der Trinkwasserversorgung und Versorgung mit sanitären Einrichtungen zu verstärken und bis zum Jahr 2000 alle Menschen mit einem Zugang zu sicherem Trinkwasser zu versorgen.<sup>13</sup> Dieses Ziel wurde bei weitem nicht erreicht, jedoch konnten Ressourcen mobilisiert werden, um zusätzliche 600 - 800 Mio. Menschen mit einem Wasserzugang zu versorgen.<sup>14</sup> 1990 endete die *Globale Konsultation über Sicheres Wasser und sanitäre Einrichtungen für die 90er Jahre* in Neu Delhi mit der Feststellung, dass etwas Wasser für alle besser sei, als mehr Wasser für einige und sicheres Wasser im Zentrum des Wassermanagements zu stehen habe.<sup>15</sup>

Auf den großen „*single issue*“ Weltkonferenzen der 90er Jahre zu Entwicklung, Frauen, Kinder und Ernährung wurde immer wieder die Bedeutung des Wasser für die entsprechenden Einzelfragen herausgestellt und 1992 erklärte die Generalversammlung der Vereinten Nationen den 22. März zum *Weltwassertag*, um so die öffentliche Wahrnehmung für Wasser als Voraussetzung für das menschliche Wohlbefinden und Entwicklung zu stärken.<sup>16</sup> Seit 1997 wurde Wasser selbst mit den so genannten *Weltwasserforen* zum wiederkehrenden Konferenzthema. Vorläufiger Endpunkt dieser Entwicklung ist die Erklärung des Jahres 2003 zum *Internationalen Jahr des Frischwasser*, in dem die internationalen und nationalen Aktivitäten in diesem Bereich verstärkt und koordiniert werden.<sup>17</sup>

Allen Erklärungen und Konferenzen (vgl. Übersicht in Annex II) ist gemein, dass sie Wasser, jeweils in einen besonderen Kontext stellen und seine Grundvoraussetzung für Leben der entsprechenden Zeit gemäß ausdrücken.

Grundlage dieser Studie ist es jedoch, nicht vom „Grundbedürfnis“, sondern vom „Menschenrecht“ auf Wasser auszugehen und den menschenrechtlichen Gehalt von ausreichender Wasserversorgung und Zugang zu sanitären Einrichtungen darzustellen. Dabei wird die These vertreten, dass nur der normative Anspruch und menschenrechtliche Kern zu nationalen Veränderungen führt. Trotz der dargestellten Bedeutung des Wassers hat bei der Formulierung des Rechts auf Wasser eine Prüfung stattzufinden, die den Schutzbereich und die sich aus ihm ergebenden Pflichten klar definiert.

Abzulehnen ist beispielsweise die Auffassung, dass aus dem „Grundbedürfnis“ in einer Art Automatismus ein „Menschenrecht“ entsteht.<sup>18</sup> Denn dabei wird der Unterschied verkannt,

---

<sup>12</sup> Resolution II Buchstabe a) (Teil 1, Kapitel 1) Aktionsprogramm der Wasserkonferenz der Vereinten Nationen, Mar del Plata 14.-25. März 1977; UN Doc E/CONF.70/29

<sup>13</sup> Resolution der Generalversammlung 35/18 “Proclamation of the International Drinking Water Supply and Sanitation Decade” vom 10. November 1980, U.N. Doc A/RES/35/18

<sup>14</sup> Petrella, Riccardo – *The Water Manifesto, Arguments for a World Water Contract*, Zed Books London and New York 2000, Seite 23

<sup>15</sup> New Delhi Statement, *Global Consultation on Safe Water and Sanitation for the 1990's*

<sup>16</sup> Resolution der Generalversammlung 47/193 “Observance of World Day for Water” vom 22. Dezember 1992, U.N. Doc A/RES/47/193

<sup>17</sup> Resolution der Generalversammlung 55/196 “International Year of Freshwater, 2003” vom 20. Dezember 2001, U.N. Doc A/RES/55/196

<sup>18</sup> Vgl. Artikel 3 Vorbericht des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 3)

dass Bedürfnisse befriedigt, Menschenrechte hingegen geachtet, geschützt und verwirklicht werden müssen. Bedürfnisbefriedigung muss nicht notwendig über (mensen-) rechtliche Ansprüche stattfinden. Dahingegen stehen Menschenrechte undisponibel als international anerkannte, universelle, unteilbare und unveräußerliche Standards fest. Das führt zu der Prämisse, dass die Beschreibung eines menschenrechtlichen Charakters des Zugangs zu Wasser und ausreichende Versorgung mit sanitären Einrichtungen den Armen, Unterversorgten oder Menschen ohne Zugang es erleichtert, dieses Grundbedürfnis zu befriedigen bzw. dessen Befriedigung einzufordern.<sup>19</sup> Darüber hinaus folgen aus dem Rechtscharakter Pflichten und diese wiederum fordern Verantwortlichkeit. Der Vorteil eines „Menschenrecht auf Wasser“ ist, dass damit Entscheidungsträger und die Akteure, deren Entscheidungen einen Einfluss auf den Zugang oder die Erreichbarkeit von Wasser haben, verantwortlich für ein größtmögliches Maß an Bedürfnisbefriedigung sind.<sup>20</sup>

Um diese menschenrechtlichen Standards von Wasserversorgung und sanitären Einrichtungen geht es in der folgenden Betrachtung. Dabei wird zunächst die aktuelle Entwicklung der Verrechtlichung des Anspruches auf Zugang zu einer ausreichenden Wasserversorgung und -qualität im System der Vereinten Nationen aufgezeigt. Auf darüber hinaus stattfindende oder zurückliegende Entwicklungen und Diskussionen soll dann Bezug genommen werden, wenn sich aus diesen der normative Gehalt des Menschenrechts auf Wasser ableiten lässt bzw. die Notwendigkeit, dem Grundbedürfnis nach Wasser einen (mensen-)rechtlichen Charakter zuzuschreiben.

---

<sup>19</sup> Vgl. Artikel 4 Arbeitspapier des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 6)

<sup>20</sup> Office of the High Commissioner for Human Rights, Human Rights, Poverty Reduction and Sustainable Development: health, food and water – a background paper ([www.unhcr.ch/development/bp-summit.pdf](http://www.unhcr.ch/development/bp-summit.pdf) - 04. November 2002)

## 5. Institutionalisation

Menschenrechtsschutz findet stets auf mindestens drei Ebenen statt: Der internationalen Definition und der internationalen sowie nationalen Umsetzung. Da vor allem der internationalen Umsetzung nicht immer die – dem international definierten Normanspruch gerecht werdenden – Sanktionsmechanismen gegenüber stehen, ist diese Ebene überwiegend durch Institutionen mit diskursiven Verfahren gekennzeichnet. Mit anderen Worten: Der nationale Menschenrechtsschutz durch Gerichte wird durch den internationalen Menschenrechtsschutz in politischen und akademischen Institutionen ergänzt. Es wird dabei die Auffassung vertreten, dass schon dem Diskurs über den normativen Inhalt eines Menschenrechts sowie dessen Institutionalisierung ein Schutzeffekt zukommt.

Im Folgenden soll aus diesem Grund zunächst die Institutionalisierung der Debatte um ein Menschenrecht auf Wasser und ausreichende sanitäre Versorgung dargestellt werden, um anschließend (vgl. Punkt 6.) den normativen Gehalt des Menschenrechts auf Wasser darzustellen.

Der Darstellung der Institutionalisierung kommt darüber hinaus noch ein praktischer Wert zu, da hier auch gegebenenfalls bestehende Beeinträchtigungen und Verletzungen adressiert werden können.

### 5.1. Zweite Unterkommission zur Förderung und Schutz der Menschenrechte der Vereinten Nationen

Die Zweite Unterkommission zur Förderung und dem Schutz der Menschenrechte der Vereinten Nationen (im folgenden Unterkommission) hat sich erstmals in ihrer Resolution 1997/18 „*Promotion of the realization of the right of access of everyone to drinking water supply and sanitation services*“ vom 27. August 1997<sup>21</sup> ausdrücklich mit einem Bereich des Rechts auf Wasser, nämlich dem Zugang, im Rahmen ihrer Arbeit zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten beschäftigt.

Ausgangspunkt der geführten Diskussion waren der Menschenrechtscharakter sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Ansprüche auf ein menschenwürdiges Leben sowie die mit diesen Ansprüchen korrespondierenden Staatenpflichten, diese Rechte zu achten, zu schützen und zu erfüllen. Die bisher geführten Diskussionen waren bisher überwiegend in anderen Gremien der Vereinten Nationen und nicht unter dem (Menschen-) Rechtscharakter von Entwicklung, Gesundheitsschutz oder Armutsbekämpfung geführt worden. Dieses Defizit sollte durch die Arbeit der Unterkommission abgebaut werden, um so auch neuen Herausforderungen gerecht werden zu können. Diese bestehen – so wird aus den Resolutionen deutlich – vor allem in der Verbindung des Wassermangels zu Armut, fehlender Lebensperspektive und Entwicklungschancen sowie der Gefährdung anderer Menschenrechte.

Auf der Grundlage dieser Überlegungen ging es der Unterkommission darum, den Rechtscharakter des Zugangs zu Wasser- und Abwasserversorgung zu klären, um die Konsequenzen für Verletzungen auf Grund der Unteilbarkeit der Menschenrechte einschätzen zu können. Zu diesem Zweck wurde das Mitglied der Unterkommission, Herr El Hadji Guissé, beauftragt, ein Arbeitspapier zu erstellen und entschieden, sich nunmehr regelmäßig mit dieser Problematik auseinanderzusetzen.

---

<sup>21</sup> U.N. Doc E/CN.4/Sub.2/RES.1997/18 vom 27. August 1997

1998 legte das beauftragte Mitglied der Unterkommission, Herr El Hadji Guissé, ein entsprechendes Arbeitspapier „*The right of access of everyone to drinking water supply and sanitation services*“<sup>22</sup> vor, das von der Unterkommission zustimmend zur Kenntnis genommen wurde. Der Unterkommission wurde deutlich, dass die Einengung der Frage des Zugangs zu Wasser und Abwasserversorgung der Komplexität des Themas nicht gerecht wurde und so wurde mit der Resolution 1998/7 „*Promotion of the realization of the right to drinking water supply and sanitation*“<sup>23</sup> vom 20. August 1998 zunächst der Titel verändert und darüber hinaus entschieden, sich durch die Menschenrechtskommission zur Ernennung von Herrn El Hadji Guissé als Sonderberichterstatter ermächtigen und diese Entscheidung durch die Menschenrechtskommission anschließend wieder bestätigen zu lassen, damit dieser die entsprechende finanzielle und logistische Unterstützung erfährt.

Die Menschenrechtskommission empfand den Umfang und den Charakter des Rechts auf Wasser als zu unbestimmt und verschob mit der Entscheidung 1999/108 „*Drinking water supply and sanitation services*“<sup>24</sup> vom 27. April 1999 eine Stellungnahme über den Antrag der Unterkommission und bat diese, weitere Ziele und Aufgaben eines derartigen Sonderberichterstatters ausführlicher darzulegen.

Mit der Entscheidung 1999/107 „*Promotion of the realization of the right to drinking water supply and sanitation services*“<sup>25</sup> der Unterkommission vom 25. August 1999 kam die Unterkommission dem Auftrag der Menschenrechtskommission nach und forderte Herrn El Hadji Guissé auf, seine Untersuchungen fortzusetzen und der Unterkommission ein erneutes Arbeitspapier auf ihrer Sitzung 2000 vorzulegen.

Das geschah mit dem ergänzenden Arbeitspapier „*Supplement to the working paper on the promotion of the realization of the right to drinking water supply and sanitation services*“<sup>26</sup> vom 19. Juni 2000, in dem das Ziel der Untersuchung durch die Unterkommission in der Analyse und Definition des Rechts auf (Trink-) Wasser gesehen wurde und die Definition sich so nah wie möglich am Verhältnis zu anderen Menschenrechten zu orientieren habe.

Aus diesem Grund spricht sich die Unterkommission mit ihrer Resolution 2000/8 „*Promotion of the realization of the right to drinking water and sanitation*“<sup>27</sup> vom 17. August 2000 erneut für die Ernennung von Herrn El Hadji Guissé als Sonderberichterstatter aus und ersucht bei der Menschenrechtskommission eine entsprechende Ermächtigung. Auch fordert die Unterkommission Herrn El Hadji Guissé auf, eine umfassende Studie zum Recht auf Wasser zu erstellen.

Auch 2001 kam die Menschenrechtskommission dieser Bitte nicht nach, sondern forderte die Unterkommission mit der Entscheidung 2001/104 „*Promotion of the realization of the right to drinking water and sanitation*“<sup>28</sup> vom 23. April 2001 auf, sowohl den Auftrag an den Sonderberichterstatter, als auch den Grad der Unterstützung durch die Vereinten Nationen zu überprüfen. Erst im Jahr 2002 bestätigte die Menschenrechtskommission den erneuten Antrag der Unterkommission<sup>29</sup>, in dem mit der Entscheidung 2002/105 „*Promotion of the realization of the right to drinking water and sanitation*“<sup>30</sup> vom 22. April 2002 die Ernennung von Herrn El Hadji Guissé zum Sonderberichterstatter bestätigt wurde.

---

<sup>22</sup> Vgl. Fn. 6

<sup>23</sup> U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/RES.1998/7 vom 20. August 1998

<sup>24</sup> U.N. Doc. E/CN.4/DEC.1999/108 vom 27. April 1999

<sup>25</sup> U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/DEC.1999/107 vom 25. August 1999

<sup>26</sup> Annex zu U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/16 vom 19. Juli 2000

<sup>27</sup> U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/RES.2000/8

<sup>28</sup> U.N. Doc. E/CN.4/DEC.2001/104 vom 23. April 2001

<sup>29</sup> Resolution 2001/2 „Promotion of the realization of the right to drinking water and sanitation“ vom 10. August 2001; U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/RES.2001/2

<sup>30</sup> U.N. Doc. E/CN.4/DEC.2002/105 vom 22. April 2002



Dieser legte am 25. Juni 2002 seinen ersten Vorbericht „*Relationship between the enjoyment of economic, social and cultural rights and the promotion of the realization of the right to drinking water supply and sanitation*“<sup>31</sup> (Vorbericht) vor, der von der Unterkommission jedoch lediglich zur Kenntnis genommen wurde. Mit Resolution 2002/6 „*Promotion of the realization of the right to drinking water and sanitation*“<sup>32</sup> vom 14. August 2002 forderte die Unterkommission den Sonderberichterstatter auf, mit seiner Arbeit fortzufahren und entsprechende Berichte vorzulegen.

Aus den Resolutionen der Unterkommission, die in ihrem Wortlaut seit 1997 fast identisch geblieben sind, lässt sich ein normativer Gehalt nicht ableiten, obwohl diese sich auf bestehende Dokumente und durch Verträge oder als Völkergewohnheitsrecht anerkannte Menschenrechtsgrundsätze beziehen. So wird zunächst unter Hinweis auf die Unteilbarkeit, gegenseitige Bedingtheit und den inneren Zusammenhang wirtschaftlicher, sozialer, kultureller, ziviler und politischer Rechte in der Allgemeine Erklärung der Menschenrechte<sup>33</sup> und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte<sup>34</sup> (Sozialpakt) Bezug genommen, um festzustellen, dass alle Menschen das Recht auf volle Verwirklichung dieser Rechte haben.

Ein weiteres, zentrales Element aller Resolutionen ist die Verbindung des Rechtes auf Wasser mit dem Recht auf Entwicklung, wie es in der Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen zum Recht auf Entwicklung vom 04. Dezember 1984<sup>35</sup> sowie der Bekräftigung des Recht auf Entwicklung durch Artikel 10 des Abschlussdokumentes der Weltkonferenz für Menschenrechte in Wien 1993<sup>36</sup> zum Ausdruck kommt. Darin werden Bezüge zur nachhaltigen Entwicklung in Hinsicht auf die Qualität und die Versorgung mit Trinkwasser hergestellt, wie sie in Kapitel 18 der Agenda 21<sup>37</sup> der Weltkonferenz zu Umwelt und Entwicklung (Rio de Janeiro, 1992) dargestellt sind. Für die ebenfalls zu untersuchende Frage der internationalen Verantwortung wird ein allgemeiner Bezug zu Artikel 99 Buchstabe e des Aktionsprogramms<sup>38</sup> des Weltgipfels für soziale Entwicklung (Kopenhagen, 1995) und die darin angesprochene internationalen Kooperation hergestellt.

---

<sup>31</sup> U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2002/10 vom 25. Juni 2002

<sup>32</sup> U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/RES.2001/6 vom 14. August 2002

<sup>33</sup> Article 26 of Universal Declaration of Human Rights, General Assembly Resolution 217A (III) of December 10, 1948; U.N. Doc A/810 at 71 (1948)

<sup>34</sup> Adopted in General Assembly Resolution 2200 A (XXI) of 16 December 1966 and entered into force 03 January 1976; U.N. Doc. A/RES/2200 A (XXI)

<sup>35</sup> U.N. Doc. GA/RES.41/128/annex vom 4. Dezember 1986

<sup>36</sup> Abschnitt I, Artikel 10 Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, Weltkonferenz über Menschenrechte, Wien 14. – 25. Juni 1993, U.N. Doc. A/CONF.157/24 (Part I) at 20 (1993) U.N. Doc. A/CONF.157/23

<sup>37</sup> Agenda 21, Para. 18.47; U.N. Doc A/CONF.151/26 (Vol. II) vom 14. September 1992

<sup>38</sup> U.N. Doc. A/CONF.166/9

## 5.2. Sonderberichterstatter der Zweiten Unterkommission zur Förderung und dem Schutz der Menschenrechte der Vereinten Nationen

Durch die Entscheidung der Menschenrechtskommission 2002/105<sup>39</sup> wurde der von der Unterkommission in der Resolution 2001/06<sup>40</sup> festgelegte Auftrag des Sonderberichterstatters geregelt. Wie schon dargestellt, besteht dieser in der Erstellung einer detaillierten Studie des Verhältnisses der Wahrnehmung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte zum Recht auf Versorgung mit Trinkwasser und sanitären Einrichtungen. Dabei sollen nationale und internationale Entwicklungen beobachtet und Bereiche des Rechts auf Entwicklung berücksichtigt werden, um die wirkungsvollsten Maßnahmen zur Verstärkung von Aktivitäten in diesem Gebiet zu ermitteln. Darauf aufbauend soll das Recht auf Versorgung mit Trinkwasser und sein Verhältnis zu anderen Menschenrechten so genau und umfassend wie möglich definiert werden.

Den Vorbericht „*Relationship between the enjoyment of economic, social and cultural rights and the promotion of the realization of the right to drinking water supply and sanitation*“<sup>41</sup> hat der Sonderberichterstatter El Hadji Guissé am 25. Juni 2002 vorgelegt. Daneben sind noch die beiden Arbeitspapiere „*The right of access of everyone to drinking water supply and sanitation services*“<sup>42</sup> vom 10. Juni 1998 und dessen Ergänzung „*Supplement to the working paper on the promotion of the realization of the right to drinking water supply and sanitation services*“<sup>43</sup> vom 19. Juni 2000 zu betrachten.

In seinem ersten Arbeitspapier identifizierte der Sonderberichterstatter die folgenden Hindernisse für das Recht auf Zugang zu Wasserversorgung und sanitären Einrichtungen, die er in seiner Arbeit tiefer untersuchen will:

- unzureichendes Wassermanagement einschließlich der Grundwasserressourcen;
- fehlende Planung und ungerechte geographische und sozi-ökonomische Verteilung von Trinkwasser sowie Abwasserservice;
- das Problem ausländischer Verschuldung (*external debt*);
- Strukturanpassungsprogramme;
- Privatisierung staatlicher Ver- und Entsorgungsbetriebe;
- der allgemeine Anstieg der Kosten für Wasserversorgung.<sup>44</sup>

In seinem Vorbericht von 2002 stellte der Sonderberichterstatter zunächst die Ursachen für die weltweite Wasserknappheit dar, um daraus Wasser als Gegenstand des internationalen Rechts zu klären. Darauf aufbauend wurde der Charakter von Wasser als Menschenrecht analysiert und in Bezug zu anderen Menschenrechten, wie jenes auf ausreichende Ernährung oder Wohnen, gesetzt. Aus dieser Analyse wurde der Schluss gezogen, dass die ausreichende Versorgung mit Wasser ein allgemeines Problem sei, das internationale Kooperation erfordere. Der Sonderberichterstatter bejaht zwar den Charakter von Wasser als (auch) ökonomisches Gut, verlangt aber, dass Marktkräfte und Profitstreben durch staatliche Existenzsicherung der Ärmsten oder gefährdeten Gruppen begrenzt werden müssen.<sup>45</sup>

<sup>39</sup> U.N. Doc. E/CN.4/DEC.2002/105 vom 22. April 2002

<sup>40</sup> U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/RES.2001/6 vom 14. August 2002

<sup>41</sup> U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2002/10 vom 25. Juni 2002

<sup>42</sup> U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1998/7 vom 10. Juni 1998

<sup>43</sup> Annex zu U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/16 vom 19. Juli 2000

<sup>44</sup> Vgl. Artikel 29 Arbeitspapier des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 6)

<sup>45</sup> Vorbericht des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 3)

### 5.3. Menschenrechtskommission und Sonderberichterstatter

#### 5.3.1. Entscheidungen und Resolutionen der Menschenrechtskommission

Wie bei der Mandatierung der Unterkommission dargestellt, hat die Menschenrechtskommission sich mehrmals mit der Thematik der Wasserknappheit auseinandergesetzt. Inhaltlich wurde jedoch (noch) keine Stellung genommen. So hat die Menschenrechtskommission mit ihrer Entscheidung 1999/108 „*Drinking water supply and sanitation services*“ vom 27. April 1999 festgestellt, dass „die Frage des Rechtes von Individuen auf Trinkwasserversorgung und sanitären Einrichtungen weiterhin ungeklärt“ sei und vermied es sogar durch Nennung eines „Rechtes“ im Titel ein Präjudiz zu geben.<sup>46</sup> Erst mit ihrer Entscheidung 2001/104 „*Promotion of the realization of the right to drinking water and sanitation*“<sup>47</sup> vom 23. April 2001 erkannte die Menschenrechtskommission den Rechtscharakter im Titel an, bat jedoch wie bereits dargestellt um eine Konkretisierung, bevor sie mit der Entscheidung 2002/105 „*Promotion of the realization of the right to drinking water and sanitation*“<sup>48</sup> vom 22. April 2002 dem Antrag der Unterkommission zur Ernennung des Sonderberichterstatters zustimmte.

#### 5.3.2. Sonderberichterstatter zum Recht auf Nahrung

Im Jahr 2000 entschied sich die Menschenrechtskommission das Recht auf Nahrung näher zu untersuchen und ernannte Jean Ziegler als Sonderberichterstatter.<sup>49</sup> Dieser wies schon in seinem ersten Bericht darauf hin, dass es sinnvoll wäre, vom Schutzbereich des Recht auf Nahrung nicht nur feste Nahrungsmittel, sondern auch flüssige Nahrung und Trinkwasser miteinbeziehen zu sehen und forderte die Menschenrechtskommission auf, sein Mandat entsprechend zu erweitern.<sup>50</sup>

Indem die Menschenrechtskommission dieser Empfehlung entsprach, wertete sie die Frage nach dem Menschenrechtsgehalt der Diskussion um ausreichende Wasserversorgung und sanitäre Einrichtungen auf. Seit dem ist der Sonderberichterstatter zum Recht auf Nahrung aufgefordert, die „Frage des Wassers zu beachten und dessen Beziehung zum Recht auf Nahrung zu berücksichtigen.“<sup>51</sup>

In dem Bericht an die Generalversammlung 2001 erfolgte durch diesen eine erste Analyse des Verhältnisses des Rechts auf Nahrung und der Frage des Wassers. In dieser wurde die Notwendigkeit des Zugangs zu Wasser für andere Menschenrechte, wie Gesundheit und Nahrung, aber auch die Gefährdung des Wassers durch Verschmutzung und die Bedeutung für die Nahrungsmittelproduktion dargestellt und die Betrachtung des Wasserzugangs für jedermann als Menschenrecht gefordert.<sup>52</sup>

In seinem Bericht an die Menschenrechtskommission 2002 ging der Sonderberichterstatter auf Ursachen der Wasserknappheit ein und stellte die Bedeutung von sauberem Wasser für die Gesundheit dar, womit der Begriff von „sicherem“ Trinkwasser klarere Bedeutung

<sup>46</sup> U.N. Doc. E/CN.4/DEC.1999/108 vom 27. April 1999

<sup>47</sup> U.N. Doc. E/CN.4/DEC.2001/104 vom 23. April 2001

<sup>48</sup> U.N. Doc. E/CN.4/DEC.2002/105 vom 22. April 2002

<sup>49</sup> Resolution 2000/10 „Right to food“ vom 17. April 2000, U.N. Doc E/CN.4/RES/2000/10

<sup>50</sup> Artikel 32f., 93 Bericht „Right to Food“ vom 07. Februar 2001, U.N. Doc E/CN.4/2001/53

<sup>51</sup> Artikel 9 Resolution 2001/25 „Right to Food“ der Menschenrechtskommission vom 20. April 2001, U.N. Doc /E/CN.4/RES/2001/25

<sup>52</sup> Artikel 71 Vorbericht des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission zum Recht auf Nahrung vom 23. Juli 2001, U.N. Doc A/56/210

erhielt.<sup>53</sup> Der Bericht des Sonderberichterstatters an die Menschenrechtskommission 2003 nahm Bezug auf den Allgemeinen Kommentar Nummer 15 zum Recht auf Wasser des Sozialausschusses der Vereinten Nationen und stellte das Verhältnis beider Rechte anhand konkreter Beispiele dar. Hinzu trat die Erläuterung der Bedeutung des Rechts auf Wasser in den beiden Länderbeispielen Niger und Brasilien. Darauf aufbauend wurden Anforderungen zur Beachtung des Rechts auf Wasser bei der Erarbeitung der Richtlinien zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung im Rahmen der Intergovernmentalen Arbeitsgruppe in der Welternährungsorganisation entworfen.<sup>54</sup>

### 5.3.3. Sonderberichterstatter zum Recht auf Gesundheit

Im Jahr 2002 entschied sich die Menschenrechtskommission das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit zu untersuchen und ernannte zu diesem Zweck Paul Hunt als Sonderberichterstatter.<sup>55</sup>

In seinem ersten Bericht an die Menschenrechtskommission 2003 identifizierte der Sonderberichterstatter die Rolle des Wassers und von sanitären Einrichtungen als bestimmende Faktoren für die Gesundheit des Menschen. Er stellte fest, dass unter Zugrundelegung eines weiten Menschenrechtsverständnisses das Recht auf Zugang zu sicherem Trinkwasser und sanitären Einrichtungen vom Recht auf Gesundheit mit umfasst wird und im Rahmen von Humanitärer Hilfe zur Verfügung gestellt werden muss.<sup>56</sup>

### 5.3.4. Sonderberichterstatter zum Recht auf Wohnen

Die Menschenrechtskommission ernannte Miloon Kothari im Jahr 2000 als Sonderberichterstatter zum Recht auf Wohnen.<sup>57</sup> Im ersten Bericht von 2001 an die Menschenrechtskommission wird die gegenseitige Bedingtheit der Menschenrechte auf Wohnen und Wasser betont, wobei letzteres eine Voraussetzung zur Erfüllung des Anspruchs auf angemessenen Wohnraum darstellt und vor allem dann gefährdet sei, wenn Anschlussgebühren für die armen Bevölkerungsschichten einen Großteil der Haushaltsausgaben darstellen.<sup>58</sup>

In seinem zweiten Bericht an die Menschenrechtskommission 2002 identifizierte der Sonderberichterstatter vor allem die Probleme in Bezug auf die Ökonomisierung und Kommodifizierung des Wohnens und damit verbundener Dienstleistungen, wie beispielsweise auch Wasser- und Abwasserversorgung. Dabei forderte er, dass die Staaten im Rahmen der wirtschaftlichen Globalisierung und der Bestrebungen nach Marktöffnung im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) und ihrer Verhandlungen um das *General Agreement on Trade and Services* (GATS) sicherstellen, dass der menschenrechtliche Gehalt der

---

<sup>53</sup> Artikel 25 Bericht des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission zum Recht auf Nahrung vom 10. Januar 2002, U.N. Doc E/CN.4/2002/58

<sup>54</sup> Bericht des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission zum Recht auf Nahrung vom 10. Januar 2003, U.N. Doc E/CN.4/2003/54

<sup>55</sup> Resolution 2002/31 "The right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health" vom 22. April 2002, U.N. Doc E/CN.4/RES/2002/31

<sup>56</sup> Artikel 23, 25, 29 Bericht über das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit vom 13. Februar 2003, U.N. Doc E/CN.4/2003/58

<sup>57</sup> Resolution 2000/9 "Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living" der Menschenrechtskommission vom 17. April 2000, U.N. Doc E/CN.4/RES/2000/9

<sup>58</sup> Artikel 61 Bericht über das Recht auf Wohnen als Bestandteil des Rechts auf angemessene Lebensbedingungen" vom 25. Januar 2001, U.N. Doc E/CN.4/2001/51

Wassernutzung geachtet wird. Ebenso sollte die Verbesserung der Wasserversorgung Gegenstand verstärkter Entwicklungszusammenarbeit sein.<sup>59</sup>

Der Bericht an die Menschenrechtskommission 2003 enthielt eine Zusammenfassung der Vorberichte in Bezug auf das Verhältnis zwischen den Menschenrechten auf Wasser und Wohnen und ging darüber hinaus mit einem ausdrücklichen Hinweis auf den Allgemeinen Kommentar Nummer 15 zum Recht auf Wasser des Sozialausschusses auf die geschlechtsspezifischen negativen Folgen fehlender Wasserversorgung ein.<sup>60</sup>

### **5.3.5. Sonderberichterstatterin zum Recht auf Bildung**

Die Menschenrechtskommission ernannte 1998 Katarina Tomasevski zur Sonderberichterstatterin zum Recht auf Bildung, deren Mandat 2001 bestätigt und verlängert wurde.<sup>61</sup> In Ihrem ersten Bericht an die Menschenrechtskommission 1999 unterstrich die Sonderberichterstatterin die Wichtigkeit ausreichender Wasserversorgung und sanitärer Einrichtungen in Schulen für die Erfüllung des Menschenrechts auf Bildung<sup>62</sup> um in ihrem Bericht 2001 festzustellen, dass die Unterversorgung mit Wasser eines der Haupthindernisse für die Verwirklichung des Menschenrechts auf Bildung sei.<sup>63</sup>

### **5.3.6. Sonderberichterstatterin zu unerlaubtem Verbringen und Verklappen von gefährlichem Müll und gefährlichen Stoffen**

Das Mandat der Sonderberichterstatterin zu unerlaubten Verbringen und Verklappung von gefährlichem Müll und gefährlichen Stoffen, Fatma Zohra Ouhachi-Vesely, wurde durch die Menschenrechtskommission 1995 geschaffen und regelmäßig erneuert. In ihren jährlichen Berichten wird umfangreich auf die Verschmutzung des Wassers durch Industrie und Landwirtschaft eingegangen und die Gefahr für die Trinkwasserqualität durch Pestizideinsatz und Wasserverschmutzung – besonders unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten betont.<sup>64</sup> Auf den Menschenrechtscharakter eines Anspruches auf sauberes und sicheres Trinkwasser unter dem Gesichtspunkt des Verbotes der Umweltgefährdung, ist die Sonderberichterstatterin bis jetzt noch nicht eingegangen.

---

<sup>59</sup> Artikel 35, 45, 49f. Bericht über das Recht auf Wohnen als Bestandteil des Rechts auf angemessene Lebensbedingungen“ vom 01. März 2002, U.N. Doc E/CN.4/2002/59

<sup>60</sup> Artikel 42 Bericht über das Recht auf Wohnen als Bestandteil des Rechts auf angemessene Lebensbedingungen“ vom 01. März 2002, U.N. Doc E/CN.4/2003/5

<sup>61</sup> Resolutionen 1998/33 vom 17. April 1998 und 2001/29 vom 20. April 2001 “right to education”, U.N. Doc E/CN.4/RES/1999/33 / E/CN.4/RES/2001/29

<sup>62</sup> Artikel 52, 57 Bericht über das Recht auf Bildung vom 13. Januar 1999, U.N. Doc E/CN.4/1999/49

<sup>63</sup> Artikel 49 Bericht über das Recht auf Bildung vom 11. Januar 2001 U.N. Doc E/CN.4/2001/52

<sup>64</sup> so zuletzt in Art. 28, 37, 50 Bericht über unerlaubtes Verbringen und Verklappen von gefährlichem Müll und gefährlichen Stoffen vom 16. Januar 2003, U.N. Doc E/CN.4/2003/56

#### 5.4. Generalversammlung der Vereinten Nationen, Sondersitzungen und Konferenzen

Wie dargestellt wurde, hat sich die Generalversammlung im Rahmen ihrer jährlichen Sitzungen und in Sondersitzungen und Weltkonferenzen unter verschiedenen Perspektiven mit der Ressourcenknappheit des Wassers und der geographisch und sozial ungerecht verteilten Wassernutzung beschäftigt. Dennoch wurde dadurch nur eingeschränkt zur Verrechtlichung des Anspruches auf Wasserversorgung und ausreichende sanitäre Einrichtung beigetragen.

So wurde es vermieden, in den Resolutionen zur Internationalen Dekade der Wasserversorgung und sanitären Einrichtungen (1981-1990), zur Ernennung des 22. März zum Weltwassertag und des Jahres 2003 zum Internationalen Jahr des Frischwasser, von einem „Recht auf Wasser“ zu sprechen.<sup>65</sup>

Auch im Rahmen der Millenniumserklärung, in der als Ziel die Halbierung der Anzahl der Menschen ohne ausreichende Wasserversorgung bis zum Jahr 2015 festgeschrieben wurde, ist diese Aufgabe nicht aus einer menschenrechtlichen Pflicht abgeleitet worden.<sup>66</sup> Vielmehr wird in dieser, wie auch in der *Agenda 21* sowie der *Erklärung und Plan zur Implementierung des Weltnachhaltigkeitsgipfels* in Johannesburg (2002), von der Notwendigkeit der Wasserversorgung für die Verwirklichung anderer Menschenrechte – wie Gesundheit und nachhaltige Entwicklung – und der Armutsbekämpfung ausgegangen. Darauf aufbauend wird Wasserversorgung und die Existenz ausreichender sanitärer Einrichtungen als menschliches Bedürfnis formuliert das zur nachhaltigen und ökologischen Befriedigung eines Rahmenplanes bis zum Jahr 2005 bedarf.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Resolutionen 35/18 vom 10. November 1988, 47/193 vom 22. Dezember 1992, 55/196 vom 20. Februar 2000

<sup>66</sup> Artikel 19 Millenniumserklärung (vgl. Fn. 7)

<sup>67</sup> Kapitel D, Artikel 18.47f. *Agenda 21* (vgl. Fn. 37) und Artikel 24 Buchstabe b) „Plan of Implementation“ des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung; U.N. Doc A/CONF.199/L.6 & Corr.1 vom 04. September 2002 (<http://www.johannesburgsummit.org> - 04. November 2002)

## 5.5. Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen

Neben der Institutionalisierung des Menschenrechtsschutzes auf der Grundlage der Charta der Vereinten Nationen hat die institutionelle Bedeutung der völkervertragsrechtlichen Schutzmechanismen zugenommen. Der *Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (Sozialausschuss) wurde durch den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Staaten bei der Erfüllung der durch den *Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (Sozialpakt) übernommenen Pflichten gegründet.<sup>68</sup> Wie für jeden Vertragsausschuss ist es die Aufgabe des Sozialausschusses, bei fehlenden oder unzureichenden Ausführungen zum Schutzbereich eines im Sozialpakt formulierten Menschenrechtes, Staaten eine Interpretation und Empfehlungen für dessen Erfüllung zu geben.<sup>69</sup> Diese Funktion nimmt er unter anderem durch allgemeine Kommentare wahr, die die gesammelte Erfahrung aus den Staatenberichten zusammen fassen und durch „bevollmächtigte Auslegung“ Ziel, Bedeutung und Inhalt des jeweiligen Menschenrechts des Sozialpaktes analysieren.<sup>70</sup>

Erstmals im Jahr 1992 stellte der Sozialausschuss in seinem Allgemeinen Kommentar Nummer 4 fest, dass zum Recht auf angemessenen Wohnraum eine ausreichende Versorgung mit Trinkwasser und sanitären Einrichtungen gehört.<sup>71</sup> Im Jahr 1996 stellte der Sozialausschuss in seinem Allgemeinen Kommentar Nummer 6 in Bezug auf die Rechte älterer Menschen fest, dass ein angemessener Lebensstandard gemäß Artikel 11 des Sozialpaktes den Zugang zu Wasser mit umfasse.<sup>72</sup> Im Jahr 1997 beschäftigte sich der Sozialausschuss mit der Zulässigkeit von Sanktionen und deren Wirkung auf die Wahrnehmbarkeit wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte. In diesem Zusammenhang stellte er in seinem Allgemeinen Kommentar Nummer 8 fest, dass die Unterbrechung der Wasserversorgung oder von sanitären Einrichtungen eine dramatische Verschlechterung anderer Menschenrechte nach sich zieht und diese gefährdet.<sup>73</sup>

Im Jahr 1999 diskutierte der Sozialausschuss Umfang, Bedeutung und Inhalt des Menschenrechts auf ausreichende Ernährung und Schutz vor Hunger gemäß Artikel 11 Absatz 1 und 2 des Sozialpaktes.<sup>74</sup> Zwar wird im dazu verabschiedeten Allgemeinen Kommentar Nummer 12 nicht ausdrücklich auf die Notwendigkeit des Zugangs zu Wasser als Bestandteil der Nahrung und zu dessen Zubereitung eingegangen, jedoch sei das Menschenrecht auf ausreichende Ernährung nicht eng zu interpretieren und „flüssige Nahrung“ dem Sinn und Zweck dieses Rechts zuzuordnen, nach dem sämtliche Grundnahrungsbedürfnisse zu befriedigen sind.<sup>75</sup>

Im folgenden Jahr 2000 hat der Sozialausschuss im Allgemeinen Kommentar Nummer 14 die Reichweite des Menschenrecht auf ein erreichbares Höchstmaß an körperlicher und geistiger

---

<sup>68</sup> Resolution 1985/17 „Review of the composition, organization and administrative arrangements of the Sessional Working Group of Governmental Experts on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights“ des Wirtschafts- und Sozialrates vom 28. Mai 1985, U.N. Doc. E/RES/1985/17 (bestätigt durch Resolution 40/114 „Indivisibility and interdependence of economic, social, cultural, civil and political rights“ vom 13. Dezember 1985, U.N. Doc A/RES/40/144)

<sup>69</sup> Artikel 5 und 8 des Berichtes des Internationalen Rechtsausschusses „Preliminary Conclusions of the International Law Commission on Reservations to Normative Multilateral Treaties including Human Rights Treaties, U.N. Doc A/52/10

<sup>70</sup> Resolution 1987/5 „International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights“ des Wirtschafts- und Sozialrates vom 26. Mai 1987, U.N. Doc. E/RES/1987/5 (bestätigt durch Resolution 42/102 „Indivisibility and interdependence of economic, social, cultural, civil and political rights“ vom 07. Dezember 1987, U.N. Doc A/RES/42/102)

<sup>71</sup> Artikel 8 Buchstabe b) Allgemeiner Kommentar des Sozialausschusses zu Artikel 11 Absatz 1 Sozialpakt; U.N. Doc E/CN.12/1992/23

<sup>72</sup> Allgemeiner Kommentar Nummer 6 des Sozialausschusses zu Artikel 11 Sozialpakt (Allgemeiner Kommentar Nummer 6); U.N. Doc E/CN.12/1996/22

<sup>73</sup> Allgemeiner Kommentar Nummer 8 des Sozialausschusses; U.N. Doc E/1998/22

<sup>74</sup> Allgemeiner Kommentar Nummer 12 des Sozialausschusses zu Artikel 11 Sozialpakt (Allgemeiner Kommentar Nummer 12); U.N. Doc E/CN.12/1999/5

<sup>75</sup> Artikel 6 Allgemeiner Kommentar Nummer 12 (vgl. Fn. 74)

Gesundheit erläutert und die entsprechenden Staatenpflichten dargestellt.<sup>76</sup> In diesem Kommentar stellte der Sozialausschuss in vielfältiger Art die Verbindung zwischen Gesundheit und dem Recht auf Wasser her. So wird festgestellt, dass Trinkwasserversorgung und sanitäre Einrichtungen eine Voraussetzung für ein gesundes Leben sind und das Menschenrecht auf Gesundheit bestimmen. Daraus folge, dass ein jeder das Recht auf einen Lebensstandard habe, der angemessen für die eigene Gesundheit und die der Familie sei, und Essen, Kleidung, Wohnung, medizinische Versorgung und notwendige soziale Services mit umfasse.<sup>77</sup> In diesem Allgemeinen Kommentar unterstreicht der Sozialausschuss darüber hinaus die Notwendigkeit einer ausreichenden sanitären Versorgung für die Verwirklichung des Menschenrechts auf ein erreichbares Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit und stellt fest, dass ein Recht auf ausreichende sanitäre Einrichtung nicht nur aus dem Recht auf angemessenen Wohnraum, sondern auch aus dem Recht auf ein erreichbares Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit folgt.<sup>78</sup>

Auf der Grundlage dieser Vorarbeit und der Erfahrung aus mehreren hundert Staatenberichten, begann der Sozialausschuss im Jahr 2002 seine Arbeit am Allgemeinen Kommentar Nummer 15, der Ziel, Inhalt und Bedeutung des Menschenrechts auf Wasser klären und die aus dem Menschenrecht folgenden Pflichten und Verantwortlichkeiten konkretisieren sollte.<sup>79</sup> Der Allgemeine Kommentar Nummer 15 stellt das Menschenrecht auf Wasser zwischen das Recht auf ein erreichbares Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit (Artikel 12 Sozialpakt) und das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard, einschließlich ausreichende Ernährung und Unterbringung (Artikel 11 Sozialpakt), um daraus dessen eigenen Menschenrechtsgehalt zu klären. Demnach berechtigt das Recht auf Wasser jedermann zu einer ausreichenden, bezahlbaren und physisch zugänglichen, sicheren und akzeptablen (im Sinne von gesunden) Wasserversorgung für den eigenen und häuslichen Gebrauch.<sup>80</sup>

Zwar ist dieser Allgemeine Kommentar Nummer 15 – wie es die Direktorin der Weltgesundheitsorganisation, Gro Harlem Brundtland, formulierte – „ein großer Auftrieb für die Bestrebungen, das Millenniumsziel zu erreichen, die Anzahl der Menschen ohne Wasseranschluss bis zum Jahr 2015 um die Hälfte zu verringern“.<sup>81</sup> Jedoch bleibt der Allgemeine Kommentar Nummer 15 hinter den Erwartungen von Nichtregierungsorganisationen zurück, die vor allem eine Klärung der Rolle von privaten Akteuren und Unternehmen in diesem Sektor erwartet hätten. Auch fällt er hinter die deutliche Sprache der Allgemeinen Kommentare 11 und 12 in Bezug auf die Schutz- und Erfüllungspflichten des Staates, die Pflicht zur internationalen Kooperation sowie die Achtungspflicht nicht-staatlicher Akteure zurück.

---

<sup>76</sup> Allgemeiner Kommentar Nummer 14 des Sozialausschusses zu Artikel 12 Sozialpakt (Allgemeiner Kommentar Nummer 14); U.N. Doc HRI/GEN/1/Rev.5 (Seite 90ff.)

<sup>77</sup> Artikel 4 und 8 Allgemeiner Kommentar Nummer 14 (vgl. Fn. 76)

<sup>78</sup> Artikel 12 Buchstabe a) Allgemeiner Kommentar Nummer 14 (vgl. Fn. 76)

<sup>79</sup> Allgemeiner Kommentar Nummer 15 des Sozialausschusses zu Artikel 11 und 12 Sozialpakt (Allgemeiner Kommentar Nummer 15); U.N. Doc E/CN.12/2002/11

<sup>80</sup> Artikel 2 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>81</sup> zitiert nach UN Consecrates Water As Public Good, Human Right, Inter Press Service, 28. November 2002



## 6. Normative Gehalt des Menschenrecht auf Wasser

Der normative Gehalt eines Menschenrechts ist durch Auslegung zu gewinnen. Diese Auslegung orientiert sich zunächst an dem Verhältnis zu anderen Menschenrechten, um so aus anerkannten Standards den Regelungszweck des Menschenrechts auf Wasser zu ermitteln.

Zweck aller Menschenrechte ist die Anerkennung internationaler Standards, verbunden mit der Verpflichtung diese gegenüber den Menschen im eigenen Staat zu gewährleisten. Diese Anerkennung kann sich ausdrücklich in Verträgen, aber auch durch ständige staatliche Übung und damit verbundene Bildung von Völkergewohnheitsrecht ausdrücken. Die Schutzbereiche der Menschenrechte sind dabei extensiv zu interpretieren, da diese Definitionshoheit gerade nicht der ausschließlichen staatlichen Souveränität unterliegt.<sup>82</sup> Auch hat eine solche Interpretation unabhängig vom konkreten Menschenrechtsverständnis eines bestimmten Staates stattzufinden, da den Menschenrechten ein autonomer Geltungsanspruch zukommt.<sup>83</sup> Der von den Menschenrechten beanspruchte autonome Geltungsanspruch ist durch den Vergleich unterschiedlicher Rechtsordnungen oder mit anderen internationalen Übereinkünften zu ermitteln<sup>84</sup>. Besonders auf letztere konzentriert sich die folgende Auslegung des Menschenrechts auf Wasser.

Die menschenrechtskonforme Auslegung hat weiterhin dem Effektivitätsgrundsatz und der dynamischen Auslegungsmethode zu folgen. Nach dem Effektivitätsgrundsatz sind menschenrechtliche Pflichten so auszulegen, dass bei unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten jene gewählt wird, die den effektivsten Schutz der Menschenrechte gewährleistet.<sup>85</sup> Die dynamische Auslegungsmethode folgt dem jedem Menschenrecht inhärenten Verwirklichungsanspruch. Danach werden Menschenrechtsverträge immer progressiv, das heißt im Hinblick auf die aktuellen sozialen, kulturellen und gesellschaftlichen Wertvorstellungen ausgelegt.<sup>86</sup>

Die Reichweite eines Menschenrechts ist zusätzlich nach seiner Übereinstimmung mit zivilgesellschaftlichen Forderungen zu beurteilen. Im Bezug auf das Menschenrecht auf Wasser sind diese zivilgesellschaftlichen Forderungen vielfältig durch ein globales Netzwerk von internationalen, regionalen, nationalen und lokalen Nichtregierungsorganisationen formuliert worden. Am deutlichsten hat diese das *European Council for Environmental Law* in seiner 1999 veröffentlichten *Erklärung von Madeira*<sup>87</sup> zusammengefasst. Diese Grundprinzipien beinhalten:

- Jedermann hat das Recht auf Wasser in ausreichender Quantität und Qualität für ein gesundes Leben;
- Staatliche Autoritäten haben die notwendigen Maßnahmen zur Versorgung aller zu treffen und die Aktivitäten von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren des Wassermanagement zu regulieren;

<sup>82</sup> Nowak, Manfred, U. N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentray, Kehl / Strasbourg / Arlington 1993

<sup>83</sup> EuGHMR, König Judgement of June 28, 1978, Series A No. 27, S. 29 § 88; Engel and Other Judgement on November 23, 1976, Series A No. 22, S. 34; UN HRCee, Communication No. 50 / 1979, Gordon C van Duzen v. Canada, Date of Adoption of Views on April 07, 1982, § 10.2 (HRLJ 3 (1982), S. 181ff; EuGRZ 10 (1983), S.14f.

<sup>84</sup> Wiesbrock, Katja, Internationaler Schutz der Menschenrechte vor Verletzungen durch Private, S. 16, m.w.N.

<sup>85</sup> Pechota, Vratislav, The Development of the Covenant on Civil an Political Rights, in: Luis Henkin (Hrsg.), The International Bill of Rights, New York 1981, S. 32 – 71; Reindel, Florian, Auslegung menschenrechtlicher Verträge ausm Beispiel der Spruchpraxis des UN – Menschenrechtsausschusses, des Europäischen und des Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte, Diss. München 1995

<sup>86</sup> UN-HRCee, Communications No. R 14 / 61, Hertzberg v. Finland, Date of Adoption of Views on April 2, 1982 (HRLJ 3 (1982), S. 174; EuGRZ 9 (1982), S. 342ff.)

<sup>87</sup> ECEL: Madeira Declaration on the Sustainable Management of Water, April 1999. Text published in Environmental Policy and Law, December 1999, Revue européenne de droit de l'environnement, 2000, and IUCN Environmental Law Programme Newsletter, Sept. Dec. 1999; U.N. Doc E/CN.4/Sub.2/2000/NGO/19-Annex vom 07. August 2000 / IUCN Environmental Law Programme Newsletter, Sept. - Dez. 1999

- Jede Gemeinschaft sollte die Kosten der Wasserversorgung so verteilen, dass für jeden das Recht auf Wasser verwirklicht werden kann;
- Private und ökonomische Akteure haben das Recht auf Wasser anderer zu achten.

An diesen Forderungen haben sich die folgenden Ausführungen messen zu lassen.

## 6.1. Wasser und das Recht auf Leben und Sicherheit

Ausgangspunkt für die menschenrechtliche Betrachtung des Zugangs zu Wasser und ausreichender Versorgung mit sanitären Einrichtungen ist Artikel 3 *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* (AEMR), der feststellt: „Jedermann hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person.“<sup>88</sup> Das Recht auf Leben stellt das Zentrum eines effektiven Menschenrechtsschutzes dar<sup>89</sup> und wird aus diesem Grund auch zu den *jus cogens* Normen des Völkerrechts gezählt – das heißt zu jenen unveräußerlichen Bestandteilen des Rechts, die gegenüber jedermann gelten (*erga omnes*) und deren zuwiderlaufende Bestimmungen nichtig sind.<sup>90</sup> Vertraglich geregelt ist das Recht auf Leben in Artikel 6 Zivilpakt.<sup>91</sup> Das den Zivilpakt überwachende Vertragsorgan, das Menschenrechtskomitee stellt hierzu fest, dass das Recht auf Leben, „das höchste Recht sei, von dem keine Verletzungen erlaubt sein, auch nicht in Zeiten des öffentlichen Notstands der die Existenz der Nation gefährdet .... Es stellt ein Recht dar, das nicht eng ausgelegt werden sollte ... und dessen Schutz durch den Staat positive Maßnahmen erfordert, [wie] solche zur Verringerung der Kindersterblichkeit, Erhöhung der Lebenserwartung ... zur Beseitigung von Unterernährung und Epidemien.“<sup>92</sup>

Davon ausgehend forderte das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) schon 1994, dem Recht auf Leben und dem immer aktueller werdenden Konzeptes von „*Human Security*“ eine klare und konkrete Bedeutung zu geben. Eine „*Weltsocialcharta*“, gefolgt von einem „*Global Compact for Human Development*“ sollten unter anderem „zur Verbesserung der medizinischen Versorgung, der Beseitigung der Unterernährung und zu sicherem Trinkwasser und Versorgung mit sanitären Einrichtungen für alle“<sup>93</sup> führen.

## 6.2. Wasser und das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard

Wasser spielt im Konzept des „Rechts auf Leben“ eine zentrale Rolle und Artikel 11 Sozialpakt formuliert „das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie [...] einschließlich ausreichende Ernährung, Bekleidung und Unterbringung sowie eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen.“<sup>94</sup> Nach dem *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau*<sup>95</sup> zählen sanitäre Einrichtungen und ausreichende Wasserversorgung ausdrücklich dazu.

<sup>88</sup> vgl. Fn. 33

<sup>89</sup> Vgl. u.a. Resolutionen 42/99 vom 7. Dezember 1987 (U.N. Doc. A/RES/42/99) und 43/111 vom 8. Dezember 1988 (U.N. Doc. A/RES/43/111), die das Recht aller auf ein eigenes Recht auf Leben bestätigt.

<sup>90</sup> Vgl. Artikel 53 der Wiener Vertragsrechtskonvention, U.N. Doc A/CONF.39/11/Add.2

<sup>91</sup> vgl. Fn. 34

<sup>92</sup> Allgemeiner Kommentar Nummer 6 zu Artikel 6; U.N. Doc HRI/GEN/Rev.5 (S.114f.)

<sup>93</sup> UNDP: „Human Development Report 1994“, UNDP 1994

<sup>94</sup> angenommen durch Resolution 2200 A (XXI) der Generalversammlung vom 16. Dezember 1966 und in Kraft getreten am 03. Januar 1976; U.N. Doc. A/RES/2200 A (XXI) / A/6316

<sup>95</sup> Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe h) Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, angenommen durch Resolution 34/180 der Generalversammlung am 18. Dezember 1979 und in Kraft getreten am 03. September 1981, U.N. Doc A/RES/34/180

### 6.3. Wasser und das Recht auf Nahrung

Das Recht auf ausreichende Ernährung ist in Artikel 25 Absatz 1 AEMR ausdrücklich anerkannt und als Recht eines jeden, frei von Hunger zu sein in Artikel 11 Absatz 2 Sozialpakt als Vertragspflicht formuliert. Das Recht auf angemessene Ernährung ist verwirklicht, wenn jede/r Mann, Frau oder Kind allein oder in Gemeinschaft jederzeit physischen oder ökonomischen Zugang zu ausreichender Nahrung oder die Möglichkeit ihrer Beschaffung hat.<sup>96</sup> Die Nahrung muss darüber hinaus in entsprechender Qualität und Menge zur Verfügung stehen und den kulturellen Traditionen der Konsumenten entsprechen.<sup>97</sup> Wasser stellt dabei einen Ernährungsbestandteil und eine Voraussetzung zur Nahrungszubereitung dar. Um diesem Zusammenhang gerecht zu werden, wird das Recht auf ausreichende Wasserversorgung auch als ein wesentlicher Bestandteil des Rechts auf Ernährung angesehen.<sup>98</sup>

Neben der Eigenschaft des Wassers als Ernährungsbestandteil, kommt Wasser in der Lebensmittelproduktion und Ernährungssicherung eine entscheidende Rolle zu. Wasserknappheit führt zu Missernten und fehlendes Wasser zur Unbrauchbarkeit des Bodens für die landwirtschaftliche Produktion. Wasser stellt damit eine notwendige Ressource für die Ernährungssicherung dar. Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe a) Sozialpakt formuliert diesbezüglich die staatliche Pflicht zu internationaler Kooperation, um Programme „zur Verbesserung der Methoden der Erzeugung ... von Nahrungsmitteln, durch volle Nutzung der technischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse ... mit dem Ziel einer möglichst wirksamen Erschließung und Nutzung natürlicher Hilfsquellen“ durchzuführen.

Wassermanagement zur effizienten landwirtschaftlichen Nutzung stellt demnach einen Bestandteil des Menschenrechts auf ausreichende Ernährung dar. In diesem Sinne stellt die Generalversammlung der Vereinten Nationen in der *Allgemeinen Erklärung zur Beseitigung von Hunger und Unterernährung*<sup>99</sup> fest, „maritime und Binnenwasserressourcen werden heutzutage immer wichtiger als Voraussetzung von Ernährung und ökonomischem Aufschwung. Diesbezüglich sollten Schritte zur rationalen Ausbeutung dieser Ressource unternommen werden.“<sup>100</sup>

Das *Übereinkommen über das Recht der nichtschiffahrtlichen Nutzung internationaler Flussgebiete* stellt in Bezug auf Nutzungsprioritäten fest, dass bei der Abwägung verschiedener Nutzungsarten die sozialen und ökonomischen Interessen der betroffenen Staaten sowie der vom Wasser abhängigen Bevölkerung der Vorrang einzuräumen ist.<sup>101</sup> Zu diesen gehören vor allem die Sicherung des menschlichen Lebens durch ausreichende Trinkwasserversorgung und Zurverfügungstellung von Wasser zur Sicherung der Nahrungsmittelproduktion.<sup>102</sup>

---

<sup>96</sup> Artikel 6 Allgemeiner Kommentars Nummer 12 (vgl. Fn. 74)

<sup>97</sup> Artikel 14 Bericht zum Recht auf Nahrung in Übereinstimmung mit Resolution 2000/10 der Kommission für Menschenrechte, U.N. Doc E/CN.4/2001/53

<sup>98</sup> Artikel 9 der Resolution 2001/25 zum Recht auf Nahrung der Kommission für Menschenrechte vom 20. April 2001 (U.N. Doc E/CN.4/RES/2001/25) und Artikel 58 des Berichtes zum Recht auf Nahrung in Übereinstimmung mit Resolution 2001/25 der Kommission für Menschenrechte (U.N. Doc A/56/201)

<sup>99</sup> Resolution des Welternährungsgipfels vom 16. November 1974 und bestätigt durch Resolution 3348 (XXIX) „Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition“ der Generalversammlung vom 17. November 1974; U.N. Doc A/RES/3348 (XXIX)

<sup>100</sup> Artikel 5 der Resolution des Welternährungsgipfels vom 16. November 1974 (vgl. Fn. 99)

<sup>101</sup> Art. 5 i.V.m. 10 Übereinkommen über das Recht der nichtschiffahrtlichen Nutzung internationaler Flussgebiete (vgl. Fußnote 10)

<sup>102</sup> Kommentar zu Artikel 10 Übereinkommen über das Recht der nichtschiffahrtlichen Nutzung internationaler Flussgebiete (vgl. Fußnote 11)

#### 6.4. Wasser und das Recht auf Gesundheit

Wasser ist eine Voraussetzung für eine ausreichende Hygiene. Wasserqualität und die Versorgung mit ausreichenden sanitären Einrichtungen sind damit entscheidend für die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit gemäß Artikel 25 AEMR und Artikel 12 Absatz 1 Sozialpakt. So stellt der Sozialausschuss fest, dass laut Artikel 12 Absatz 1 Sozialpakt ein erreichbares Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit nicht nur rechtzeitige und ausreichende medizinische Versorgung, sondern auch Zugang zu sicherem Trinkwasser und ausreichenden sanitären Einrichtungen umfasst.<sup>103</sup>

Zusätzlich unterstützt werden diese normativen Forderungen durch die *Erklärung der Vereinten Nationen über sozialen Fortschritt und Entwicklung*, wonach die Erreichung des höchstmöglichen Standards an medizinischer Versorgung eines der Ziele von sozialem Fortschritt und Entwicklung ist.<sup>104</sup>

Wasser ist aber auch Ursache von Krankheiten und Epidemien. Mit Chemikalien oder Schadstoffen sowie Krankheitserregern wie Viren, Bakterien, Pilzen, Würmern oder kontaminiertes Wasser sind häufig Ursachen von Krankheiten. Definiert werden wasserbedingte Krankheiten als „alle beträchtlichen schädlichen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit wie Tod, Behinderung, Krankheit oder Störungen, die unmittelbar oder mittelbar durch den Zustand oder durch Veränderungen in der Menge oder Qualität von Gewässern verursacht werden“.<sup>105</sup> Um diese Krankheiten zu reduzieren und letztendlich zu beseitigen, muss zunächst der Zugang für jedermann zu Trinkwasser und Abwasserversorgung gewährleistet sein.<sup>106</sup>

In Bezug auf die Gesundheit von Kindern stellt das *Übereinkommen über die Rechte des Kindes* ausdrücklich fest, dass das Recht auf das erreichbare höchste Maß an Gesundheit nur dann zu erfüllen sei, wenn eine ausreichende Bereitstellung von sauberem Trinkwasser gewährleistet würde.<sup>107</sup> Daran anknüpfend verabschiedete die internationale Staatengemeinschaft auf dem Weltkindergipfel 1990 die *Erklärung zum Überleben, Schutz und Entwicklung des Kindes* in der sie eine schlechte Wasserqualität als eine Hauptursache für Erkrankungen von Kindern ausmachte und sich in einem Zehn-Punkte-Programm verpflichtete, durch internationale Kooperation und Zusammenarbeit die Versorgung mit sauberem Wasser zu unterstützen und den Zugang zu sanitären Einrichtungen zu gewährleisten.<sup>108</sup>

Zur Umsetzung dieser Selbstverpflichtung wurde das *Aktionsprogramm Überleben, Schutz und Entwicklung des Kindes* verabschiedet, nach dem sich die Staaten verpflichteten, durch internationale Kooperation bis zum Jahr 2000 allen Kindern den universellen Zugang zu sicherem Trinkwasser zu verschaffen und ausreichend hygienische Sanitäreinrichtungen bereitzustellen.<sup>109</sup> Dass die Weltgemeinschaft von diesem Ziel weit entfernt ist, stellte der Bevölkerungsfond der Vereinten Nationen (UNFPA) im Jahr 2003 fest. So gehen weiterhin 60% aller Todesfälle unter Säuglingen auf verseuchtes Trinkwasser zurück und täglich

---

<sup>103</sup> Artikel 11 Allgemeinen Kommentar Nummer 14 (vgl. Fn. 76)

<sup>104</sup> Artikel 10d) der Resolution 2542 (XXIV) "Declaration on Social Progress and Development" der Generalversammlung vom 11. Dezember 1969; U.N. Doc. A/RES/2542 (XXIX) / A/7630 (1969)

<sup>105</sup> Artikel 2 Absatz 1 Protokoll über Wasser und Gesundheit zu dem Übereinkommen von 1992 zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und Internationaler Seen vom 17. Juni 1999 (Protokoll über Wasser und Gesundheit); U.N. Doc. MP.WAT/2000/1 und EUR/ICP/EHCO 020205/8Fin

<sup>106</sup> Artikel 6 Absatz 1 Protokoll über Wasser und Gesundheit (vgl. Fn. 105)

<sup>107</sup> Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe c des Übereinkommen über die Rechte des Kindes, angenommen durch Resolution 44/25 der Generalversammlung vom 20. November 1989 und in Kraft getreten am 02. September 1990; U.N. Doc A/RES/44/25

<sup>108</sup> Artikel 6 und 20 Abs. 2 der Erklärung zum Überleben, Schutz und Entwicklung des Kindes des Weltkindergipfels vom 30. September 1990 (<http://www.unicef.org/wsc/declare.htm> - 12. Juni 2003)

<sup>109</sup> Artikel 5 Buchstabe d) und 12 Aktionsprogramm zum Überleben, Schutz und Entwicklung des Kindes des Weltkindergipfels vom 30. September 1990 (<http://www.unicef.org/wsc/plan.htm> -12. Juni 2003)

sterben zwischen 10.000 und 20.000 Kinder wegen des fehlenden Zugangs zu sauberem Trinkwasser und sanitären Einrichtungen.<sup>110</sup>

## 6.5. Wasser und Recht auf Wohnen

Wasser ist die Voraussetzung, dass Wohnraum angemessen ist und dem Menschenrecht auf ausreichenden Wohnraum gemäß Artikel 25 Absatz 1 AEMR und Artikel 11 Absatz 1 I Sozialpakt entspricht. Dementsprechend stellt das Sozialausschuss in seinem allgemeinen Kommentar zum Recht auf Wohnen fest, „eine angemessene Wohnung hat bestimmte, für Gesundheit, Sicherheit, Komfort und Versorgung dienende Einrichtungen mit zu umfassen. Alle Begünstigte des Rechts auf Wohnen sollten nachhaltigen Zugang zu natürlichen und öffentlichen Ressourcen, sicherem Trinkwasser, [...] sanitären Einrichtungen und Waschmöglichkeiten [...] haben.“<sup>111</sup>

## 6.6. Wasser und „liquide waste“

Verklappung von Abwässern oder unzureichende Müllverwertung und -entsorgung sowie Deponien verunreinigen vielerorts das Grundwasser umliegender Gebiete. Es wird geschätzt, dass jährlich 5,2 Mio. Menschen – davon ca. 4 Mio. allein Kinder – an Krankheiten leiden, die im Zusammenhang mit unzureichender Müllentsorgung oder Abwasseraufbereitung stehen.<sup>112</sup>

Sowohl die Internationalen Konventionen zum Schutz der Wasserressourcen, wie auch die *Baseler Konvention zur Kontrolle grenzüberschreitenden Verkehrs von gefährlichem Müll und deren Verbringung* (Baseler Konvention)<sup>113</sup> und die *Bamako Konvention über das Verbot des Imports nach Afrika und die Kontrolle grenzüberschreitenden Transport von gefährlichem Müll in Afrika* (Bamako Konvention)<sup>114</sup> heben die Gefahren und den möglichen Schaden durch Müll für Gesundheit und Umwelt hervor. Ziel dieser Konventionen ist es, vor Schäden durch einen staatlichen Regulierungs- und Poenalisierungsauftrag zu schützen.

Die *Technische Arbeitsgruppe der Baseler Konvention* geht in den von ihr verabschiedeten *Richtlinien* zur Umsetzung der Baseler Konvention zwar davon aus, dass häusliche Abwässer und Klärschlämme nicht der Baseler Konvention unterliegen, fordert aber eine strikte Trennung von industriellen und Hausabwässern, da andernfalls Schwermetalle und Gifte über die natürlichen Entsorgungskreisläufe in den Naturkreislauf gebracht werden.<sup>115</sup> Demgegenüber weitet die Bamako Konvention den Schutzauftrag des Staates auf Haushaltsabwässer aus, indem als Abfall nicht nur jeder Stoff anzusehen ist, dessen Aufbewahrung staatlich geregelt wurde, sondern als „gefährlicher Abfall“ auch jede Form von Abfall angesehen wird, der von Haushalten gesammelt wird. Hierzu zählen auch Abwässer und Klärschlämme.<sup>116</sup>

---

<sup>110</sup> United Nations Population Fund (UNFPA): Global Population and Water: Access and Sustainability; Population and Development Strategies No. 6 (<http://www.unfpa.org> - link to publications)

<sup>111</sup> Artikel 8 b) des Allgemeinen Kommentars Nr. 4 des Sozialkomitees zu Artikel 11 Sozialpakt, U.N. Doc. E/1992/23 / HRI/GEN/1/Rev.5

<sup>112</sup> Artikel 22 Arbeitspapier des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 6)

<sup>113</sup> Baseler Konvention angenommen auf der „Confernece of the Plenipotentiaries“ am 22. März 1989 in Basel, in Kraft seit 05. Mai 1992

<sup>114</sup> Bamako Konvention angenommen am 29./30. Januar 1991 ([http://www.ban.org/Library/bamako\\_treaty.html](http://www.ban.org/Library/bamako_treaty.html) - 2003-06-04)

<sup>115</sup> Notiz über Klärschlämme, Sekretariat der Baseler Konvention und UNEP, Technische Richtlinien zur Hausmüllentsorgung Y46, Basel Convention series/SBC No. 02/08

<sup>116</sup> Artikel 1 Absatz 1, Artikel 2 i.V.m Annex I Buchstabe Y 18 Bamako Konvention (vgl. Fn. 114)

Neben diesen spezifischen völkerrechtlichen Verträgen stellt auch das *Übereinkommen über die Rechte des Kindes* den Zusammenhang zwischen Umweltverschmutzung und der Wasserqualität her, indem es die Staaten auffordert, bei der Versorgung mit Wasser deren Gefahren und Risiken zu berücksichtigen.<sup>117</sup>

## 6.7. Wasser und Diskriminierungsverbot

Jedermann hat das Recht, frei von Diskriminierungen zu sein. Dieses Recht umfasst – so formulieren es Artikel 2 AEMR und Artikel 26 Zivilpakt<sup>118</sup> – das Verbot von unzulässigen Unterscheidungen auf der Grundlage von (angenommener) Rasse (bzw. Ethnie), Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, nach Vermögen, Geburt oder sonstigem Status. Artikel 3 Zivilpakt enthält noch einen zusätzlichen Sicherungsauftrag für die Gleichheit von Mann und Frau und Artikel 2 Absatz 2 Sozialpakt verlangt die diskriminierungsfreie Gewährleistung der im Sozialpakt verbürgten Menschenrechte.

In Situationen der Wasserknappheit oder der fehlenden öffentlichen Wasserversorgung gehört die Sicherstellung bzw. Versorgung von Haushalten mit Wasser zum Trinken, Kochen, Waschen, Säubern und zur Hygiene zu täglichen Aufgaben. Häufig werden diese Aufgaben von Frauen – insbesondere jungen Mädchen – wahrgenommen.<sup>119</sup> So stellt das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (*UNDP*) in seinem „*Human Development Report 1996*“ fest, dass die Teilnahmen von Mädchen am Grundschulunterricht in niedrigst entwickelten Ländern (*least developed countries*) bei 50% liegt - im Vergleich zu 97 % in entwickelten Ländern.<sup>120</sup>

Unter dem Gesichtspunkt, dass nach Artikel 13 Sozialpakt „Bildung auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewusstseins ihrer Würde gerichtet sein und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten stärken soll“<sup>121</sup>, ist die unzureichende Wasserversorgung ein Hindernis bei der Bekämpfung des Analphabetentums, der Sicherung des Rechtes auf gleiche Teilhabe am kulturellen Leben, der Persönlichkeitsentwicklung und der Erhöhung des Bildungsniveaus – alles Mittel, die zur Armutsbekämpfung und Verwirklichung des Menschenrechts auf Entwicklung beitragen sollen.<sup>122</sup> Bildung soll als Mittel zur Befähigung (*empowerment*) von Menschen gesehen werden, einen eigenen, selbstbestimmten Lebensentwurf zu formulieren und diesen zu verwirklichen. Aufgaben zur Wasserversorgung dürfen nicht zur Marginalisierung und Diskriminierung führen. Das ist aber häufig der Fall, wenn es vor allem Mädchen und junge Frauen sind, die in ländlichen Gebieten der Entwicklungsländer für die Wasserversorgung ihrer Familien verantwortlich sind und so mehrere Stunden am Tag zwischen Wohnung und Brunnen pendeln, anstatt Bildungsangebote wahrnehmen zu können.

Aus diesem Grund wird der Schutz- und Erfüllungscharakter des allgemeinen Diskriminierungsverbotes für besonders gefährdete Gruppen, wie Frauen und Kinder, zu einer Pflicht zur Gewährung ausreichender Wasserversorgung ausgedehnt. So formuliert das *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau*: „die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau in ländlichen Gebieten, um dafür zu sorgen, dass sie gleichberechtigt mit dem Mann an

<sup>117</sup> Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe c des Übereinkommen über die Rechte des Kindes (vgl. Fn. 107)

<sup>118</sup> Vgl. Fn. 93

<sup>119</sup> Artikel 23 Arbeitspapier des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 6)

<sup>120</sup> UNDP: „*Human Development Report 1996*“; UNDP 1996

<sup>121</sup> vgl. Fn. 34

<sup>122</sup> Artikel 10 e) Declaration on Social Progress and Development (Vgl. Fn. 104)

der ländlichen Entwicklung und an den sich daraus ergebenden Vorteilen teilhaben kann, und gewährleisten ihr insbesondere das Recht auf [...] angemessene Lebensbedingungen, insbesondere im Hinblick auf Wohnung, sanitäre Einrichtungen, Elektrizitäts- und Wasserversorgung [...]“.<sup>123</sup>

Das *Übereinkommen über die Rechte des Kindes* nimmt Bezug auf die besondere Gefährdung der Gesundheit von Kindern und fordert die Vertragsstaaten auf, sich um die ausreichende Versorgung von Kindern mit ausreichender vollwertiger Nahrung und sauberem Trinkwasser zu bemühen.<sup>124</sup> Weiter konkretisiert werden diese Verpflichtungen durch die *Erklärung und das Aktionsprogramm zum Überleben, Schutz und Entwicklung des Kindes* des Weltkindergipfels.<sup>125</sup>

## 6.8. Wasser und das Recht auf Teilhabe und Partizipation

Während Artikel 21 AEMR und Artikel 25 Zivilpakt unter Teilhabe am politischen Meinungsbildungsprozess lediglich die Stimmabgabe bei allgemeinen, freien, gleichen und geheimen Wahlen verstehen, hat sich unter den Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen das Demokratieverständnis geändert. Schon der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen stellte 1994 fest, Demokratie sei eine Frage des Staatsaufbaus und der Repräsentation und spiegelt sich im öffentlichen Willen eines souveränen Volkes wieder.<sup>126</sup> Diese Feststellung erneuert das Bekenntnis der Weltmensenrechtskonferenz in Wien 1993, wo formuliert wurde, „Demokratie, Entwicklung und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten bedingen und stärken einander. Demokratie beruht auf dem frei zum Ausdruck gebrachten Willen des Volkes, über sein politisches, wirtschaftliches, soziales und kulturelles System selbst zu bestimmen, und auf seiner vollen Teilnahme an allen Aspekten des öffentlichen Lebens.“<sup>127</sup>

Eine Weiterentwicklung dieses Verständnisses erfolgte durch die Vorarbeiten der Menschenrechtskommission mit ihren Resolutionen zur Demokratie<sup>128</sup> die 2001 durch die Generalversammlung aufgegriffen und verdeutlicht wurden.<sup>129</sup> Dieses Demokratieverständnis stellt die Menschenrechte in den Mittelpunkt der Legitimierung staatlicher Gewalt und staatlichen Handelns und konstruiert so ein „Menschenrecht auf Demokratie und Partizipation“<sup>130</sup> in den Prozessen, von denen man betroffen ist.

Dieses Recht auf Teilhabe wird durch die primäre staatliche Pflicht, die Erfüllung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte zu gewährleisten, noch konkretisiert. So hat der Staat zu diesem Zweck das Recht und die Pflicht, die Mittel und Ziele von Entwicklung zu definieren und alle Ressourcen für Programme zu deren Verwirklichung zu mobilisieren. In diesem Prozess hat der Staat die volle Teilhabe der betroffenen Menschen zu gewährleisten und diese zu ermöglichen.<sup>131</sup>

<sup>123</sup> Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe h) (vgl. Fn. 95)

<sup>124</sup> Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe c des Übereinkommen über die Rechte des Kindes (vgl. Fußnote 107)

<sup>125</sup> Vgl. Artikel 1 der Resolution 55/217 „World Summit for Children“ der Generalversammlung vom 21. Dezember 1990; U.N. Doc A/RES/55/217 sowie Erklärung zum Überleben, Schutz und Entwicklung des Kindes des Weltgipfels (vgl. Fn. 108) und Aktionsprogramm zum Überleben, Schutz und Entwicklung des Kindes des Weltkindergipfels (vgl. Fn. 109)

<sup>126</sup> SC/Res. 940/1994

<sup>127</sup> Abschlusserklärung der Weltkonferenz über Menschenrechte (vgl. Fn. 36)

<sup>128</sup> Vgl. unter anderem: Resolution der Menschenrechtskommission 1999/57 „promotion of the right of democracy“ vom 28. April 1999, U.N. Doc E/CN.4/RES/1999/57 und Resolution 2000/47 „promoting and consolidation of democracy“ vom 25. April 2000, U.N. Doc E/CN.4/RES/2000/47

<sup>129</sup> Resolution der Generalversammlung 55/96 „Promotion and consolidating democracy“ vom 28 Februar 2001, U.N. Doc A/RES/55/96

<sup>130</sup> Steiner, J. Henry „Political Participation as a Human Right“, Harvard Human Rights Yearbook: 1988, S. 77

<sup>131</sup> Artikel 7 der Charta der ökonomischen Rechte und Pflichten von Staaten, angenommen durch die Resolution der Generalversammlung 3281 (XXIX) vom 12. Dezember 1974, U.N. Doc A/RES/3281 (XXIX)

Vor allem unter dem Gesichtspunkt, dass das Individuum als Teilhabender und Begünstigter im Mittelpunkt des Menschenrechts auf Entwicklung steht, fordert der *Weltgipfel für soziale Entwicklung*, dass es dem Einzelnen möglich sein muss, allein, in Gemeinschaft oder durch Interessengruppen an der staatlichen Erfüllung seiner Rechte bzw. Schritten und Anstrengungen diese zu erreichen, zu partizipieren. Dieser Pflicht zur Beteiligung von betroffenen oder begünstigten Gruppen steht die Aufgabe zur Seite, diese Gruppen zu einer aktiven Teilhabe durch Bildung, die Zurverfügungstellung der entsprechenden Ressourcen und die Unterstützung bzw. Gründung von Interessenorganisationen zu befähigen.<sup>132</sup>

In Bezug auf die Information über die Qualität des Wassers wird der Informationsanspruch noch durch das *Übereinkommen über Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsprozessen und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten* konkretisiert, die unter anderem den Zugang zu Informationen jeder Art und die Beteiligung an Entscheidungsprozessen über den Zustand des Wasser fordert.<sup>133</sup>

Damit das Millenniumsziel der Halbierung der Anzahl der Menschen ohne Wasserzugang und Versorgung mit ausreichender sanitärer Einrichtung erreicht wird, fordert auch der *Weltnachhaltigkeitsgipfel* den Zugang zu öffentlichen Informationen und die Beteiligung an Programmen des Wassermanagement.<sup>134</sup>

## 6.9. Wasser und das Recht auf rechtliches Gehör und Wiedergutmachung

Das Recht auf rechtliches Gehör und wirksamen Rechtsbehelf wurde erstmals in Artikel 8 AEMR anerkannt und in Artikel 26 Zivilpakt völkervertragsrechtlich verankert.

Im Fall, dass Individuen und Gruppen ihr Menschenrecht auf Wasser vorenthalten oder dieses verletzt wurde, bedarf es des Zugangs zu einer unabhängigen Justiz und zu nationalen und internationalen Abhilfemöglichkeiten.<sup>135</sup> Die nationalen Abhilfemöglichkeiten – und vor allem Gerichte – sollten den internationalen Menschenrechtscharakter und Schutzmechanismen beachten. Ebenfalls haben Staaten zu gewährleisten, dass Mitglieder der juristischen Berufe, vor allem Richter und Anwälte dem Recht auf Wasser mehr Beachtung schenken und zu diesem Zweck auch die Arbeit von Menschenrechtsaktivisten unterstützen.<sup>136</sup> Angemessene Wiedergutmachung kann die Wiederherstellung des Zustandes vor der Verletzungshandlung, die finanzielle Entschädigung, die anderweitige Befriedigung und die Garantie, die Verletzungshandlung nicht zu wiederholen umfassen. Nationale Menschenrechtsinstitutionen, wie Umbudspersonen, Institute oder Kommissionen sollten berechtigt sein, Verletzungen festzustellen.<sup>137</sup>

---

<sup>132</sup> Artikel 14 h) und 15 j) des Aktionsprogramms des Weltgipfel für soziale Entwicklung; U.N. Doc A/CONF.166/9 vom 19. April 1995 – Annex II

<sup>133</sup> Artikel 1, 3 Buchstabe a) Übereinkommen über Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsprozessen und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, angenommen in Aarhus (Dänemark) am 25. Juni 1998 (<http://untreaty.un.org/ENGLISH/notpubl/notpubl.asp> - 06. Juni 2003)

<sup>134</sup> Artikel 24 Buchstabe b) „Plan of Implementation“ des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung(vgl. Fn. 67)

<sup>135</sup> Artikel 4 Allgemeiner Kommentar Nummer 9 des Sozialausschusses zur nationalen Anwendung des Sozialpaktes (U.N. Doc E/1999/22), Artikel 55 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79) und Prinzip 10 der Abschlusserklärung von Rio (vgl. Fn. 37)

<sup>136</sup> Artikel 57, 58 und 59 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>137</sup> Artikel 55 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)



## 6.10. Wasser und das Recht auf Frieden

Die Erklärung der Generalversammlung zum „*Recht der Völker auf Frieden*“<sup>138</sup> stellt ein „heiliges Recht der Völker auf Frieden“ als grundlegendes Prinzip der Charta der Vereinten Nationen fest. Als Voraussetzungen für ein Recht auf Frieden werden unter anderem die Verwirklichung einer gerechten sozialen und internationalen Ordnung, die Achtung und Möglichkeit zur souveränen Selbstbestimmung und die Freiheit von fremder Ausbeutung, Dominanz sowie Ausbeutung natürlicher Ressourcen gesehen.<sup>139</sup> Fehlende Wasserversorgung und sozial ungleiche Verteilung von lebenswichtigen Ressourcen wie Wasser werden immer wieder als potentielle Konflikt- und Kriegsursachen dargestellt.<sup>140</sup> Aber selbst wenn Wasser und Wasserverteilung nicht als Kriegsursache bestehender Konflikte gesehen wird, sondern vielmehr deren sozioökonomische Ursachen untersucht werden, spielt Wasser im Rahmen dieser Ressourcenverteilung eine entscheidende Rolle.

## 6.11. Wasser und das Recht auf Kultur sowie kulturelle Selbstbestimmung

Der Umgang mit und Gebrauch von Wasser ist nicht nur kulturell bedingt, sondern bestimmt auch die Kultur.<sup>141</sup> Die *Erklärung über die Prinzipien kultureller Kooperation* der UNESCO legt fest, dass jede Kultur ihre Würde und Wert hat, die zu achten und schützen sind. Darüber hinaus hat jedes Volk sein eigenes Recht und die Pflicht, seine Kultur zu entwickeln.<sup>142</sup> Auf dieser Grundlage haben alle Völker das Recht und die Freiheit, ohne äußere Beeinflussung ihre Kultur selbst zu bestimmen und zu entwickeln sowie die notwendigen Voraussetzungen dafür zu schaffen und zu sichern. Daraus folgt eine Achtungspflicht traditioneller Wasserversorgungssysteme.

## 6.12. Wasser und das Recht auf kollektive Selbstbestimmung

Verbunden mit dem Recht auf Kultur und kulturelle Selbstbestimmung ist das Recht auf kollektive Selbstbestimmung, das das unveräußerliche Recht über alle Reichtümer und natürlichen Ressourcen mit umfasst. Dieses Recht ist unmittelbarer Ausdruck staatlicher Souveränität und damit von anderen Staaten zu achten.

Eines der zentralen Dokumente über die Reichweite der Souveränität über natürliche Ressourcen ist die *Erklärung über ständige Souveränität über natürliche Ressourcen* der Vereinten Nationen.<sup>143</sup> Danach obliegt es jedem Land selbst, auf der Grundlage seiner souveränen Gleichheit über die Ausbeutung und Erschließung seiner Ressourcen zu entscheiden. Dazu dienende internationale Kooperation, öffentliche oder private Auslandsinvestitionen sowie technische und wissenschaftliche Unterstützung müssen einer unabhängigen Entwicklung nutzen. Führt die Ausbeutung von Ressourcen – wie beispielsweise des Wassers – zu Konflikten zwischen Gemeinwohl und Privatinteressen, so

---

<sup>138</sup> Artikel 1 der Resolution 39/11 „Declaration on the Right of Peoples to Peace“ der Generalversammlung vom 12. November 1984; U.N. Doc. A/39/51

<sup>139</sup> Resolution der Generalversammlung 57/216 „Promotion of the right of peoples to peace“ der Generalversammlung vom 27. Februar 2003, U.N. Doc A/RES/57/216

<sup>140</sup> Vgl. Petrella, Seite 43, m.w.N. (vgl. Fn.14)

<sup>141</sup> Artikel 15 des Arbeitspapier des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 6)

<sup>142</sup> Artikel 1 der UNESCO Declaration of the Principles of of International Cultural Co-operation vom 04. November 1966

<sup>143</sup> Resolution der Generalversammlung 1803 (XVII) „Permanent sovereignty over natural resources“ vom 14. Dezember 1962, U.N. Doc GA/RES/1803 (XVII)

sind die Entscheidungen am Gemeinwohl auszurichten und sozioökonomischen Zielen Priorität einzuräumen.<sup>144</sup>

Diese Hierarchie zwischen Gemeinwohlinteresse und nationalen Interessen setzt sich auch in Bezug auf Auslandsinvestitionen fort. Stellen diese öffentliche Mittel dar, dann sind es häufig politische Ziele, wie *good governance*, die mit ihrer Vergabe erreicht werden sollen. Sind es private Direktinvestitionen, so ist es das Ziel, Gewinn zu machen, um den „shareholder value“ zu mehren. Beide Ziele haben im Konfliktfall hinter das Gemeinwohl zurückzutreten. Sollten entsprechende Vereinbarungen zur Durchsetzung der nationalen Interessen fehlen, so wird ausdrücklich das Recht zur Sozialisierung und Enteignung anerkannt.<sup>145</sup> Sollten darüber hinaus durch multilaterale Entscheidungen in Finanz- und Wirtschaftsfragen und durch Handelsliberalisierung den Marktkräften derart viel Spielraum gegeben werden, dass die souveräne, gemeinwohlorientierte Ressourcennutzung unmöglich wird, ist das Recht auf kollektive Selbstbestimmung verletzt.<sup>146</sup>

### 6.13. Wasser und das Recht auf Entwicklung

Die Generalversammlung stellt in ihrer *Erklärung zum Recht auf Entwicklung* fest: „Entwicklung [ist] ein umfassender wirtschaftlicher, sozialer kultureller und politischer Prozess, der die ständige Steigerung des Wohls der gesamten Bevölkerung und aller Einzelpersonen auf der Grundlage ihrer aktiven, freien und sinnvollen Teilhabe am Entwicklungsprozess und an der gerechten Verteilung der daraus erwachsenden Vorteile zum Ziel hat.“<sup>147</sup>

Die Verbindung von Entwicklung und Menschenrechten stellt damit im normativen Konzept der Menschenrechte keine formelhafte Fortschrittsgläubigkeit dar. Vielmehr lasen sich die Ziele von Entwicklung in einer gerechteren Verteilung der Lasten und Vorteile der Globalisierung sehen.<sup>148</sup> Ziel von Entwicklung ist es, extreme Armut zu bekämpfen und ihre Symptome, wie Einkommen unter einen US-Dollar, fehlende Grundschulbildung und Analphabetentum, hohe Kinder- und Müttersterblichkeit sowie fehlende Bekämpfung von Krankheiten wie Malaria, Tuberkulose oder HIV/AIDS zu lindern.<sup>149</sup> Die *Abschlussklärung der Weltkonferenz über Menschenrechte 1993* stellt hierzu fest: „Das Bestehen weiterverbreiteter extremer Armut behindert die volle und wirksame Durchsetzung der Menschenrechte; ihre sofortige Linderung und längerfristige Beseitigung muss nach wie vor für die internationale Gemeinschaft hohe Priorität haben.“<sup>150</sup>

Neben der Interdependenz zwischen der Armut und der Möglichkeit der Verwirklichung von Menschenrechten, hat Entwicklung einen eigenen menschenrechtlichen Kern. Seit der *Erklärung über das Recht auf Entwicklung*<sup>151</sup> und deren erneute Anerkennung in der *Abschlussklärung der Weltkonferenz über Menschenrechte 1993*<sup>152</sup> ist das Menschenrecht auf Entwicklung ein allgemeingültiges und unveräußerliches Recht, sowie ein integraler Bestandteil der grundlegenden Menschenrechte. „Demokratie, Entwicklung und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten bedingen und stärken einander“<sup>153</sup> und der Einzelne ist

<sup>144</sup> Artikel 2, 5 und 6 Resolution der Generalversammlung 1803 (XVII) (vgl. Fn. 143)

<sup>145</sup> Artikel 4 Resolution der Generalversammlung 1803 (XVII) (vgl. Fn. 143)

<sup>146</sup> Artikel 38 Vorbericht des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 3)

<sup>147</sup> Einleitungsartikel 2 der Resolution 41/128 „Declaration on the Right to Development“ der Generalversammlung vom 04. Dezember 1986; U.N. Doc A/RES/41/128

<sup>148</sup> Artikel 5 Millenniumserklärung (vgl. Fn.7)

<sup>149</sup> Artikel 11 und 19 Millenniumserklärung (vgl. Fn.7)

<sup>150</sup> Artikel 14 der Wiener Erklärung und Aktionsprogramm (vgl. Fn. 36)

<sup>151</sup> Resolution 41/128 „Declaration on the Right to Development“ (vgl. Fn. 147)

<sup>152</sup> Artikel 10 der Wiener Erklärung und Aktionsprogramm (vgl. Fn. 36))

<sup>153</sup> Artikel 8 der Wiener Erklärung und Aktionsprogramm (vgl. Fn. 36)

Träger der Entwicklung und die Person stellt das zentrale Subjekt von Entwicklung dar und sollte der aktiv Teilhabende und Begünstigte sein.<sup>154</sup>

Konkretisiert werden diese Aussagen durch deren Operationalisierung im *Aktionsprogramm des Weltgipfels für soziale Entwicklung*<sup>155</sup>, in dem festgestellt wird, dass ein Bewusstsein dafür geschaffen werden muss, dass die Befriedigung grundlegender Bedürfnisse, wie beispielsweise Nahrung, Gesundheit, Wasser, sanitäre Einrichtungen und Wohnraum, einen bestimmenden Bestandteil der Armutsbekämpfung darstellen.<sup>156</sup>

Auf dem *Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung*<sup>157</sup> wurde Rückschau gehalten, was in diesen Gebieten erreicht wurde und die Ergebnisse mit dem Begriff der Nachhaltigkeit verbunden. Nachhaltige Entwicklung, so beschreibt es die „Brundtland-Definition“ von 1987, sei die Befriedigung der Bedürfnisse einer Generation ohne die Beeinträchtigung der Möglichkeiten zur Bedürfnisbefriedigung künftiger Generationen.<sup>158</sup> Die Erreichung der Ziele, Wasserversorgung für alle zu erreichen und die Zahl der Menschen ohne Wasserzugang bis zum Jahr 2015 um die Hälfte zu reduzieren<sup>159</sup>, darf somit nicht durch rücksichtslose und einseitige Ausbeutung der bestehenden Ressourcen erfolgen, sondern sollte vor allem auch durch reduzierten Wasserverbrauch und Wassermanagement geschehen.<sup>160</sup> Unter diesem Gesichtspunkt hat die Nutzung erneuerbarer Wasserressourcen Vorrang vor der Nutzung und dem Verbrauch nicht erneuerbarer Wasserquellen, wie bspw. des Grundwassers.

#### **6.14. Wasser und das Recht auf Entwicklung und sozialen Fortschritt**

Entwicklung stellt im Rahmen des progressiven Erfüllungsauftrages der Menschenrechte nicht nur die Erfüllung der grundlegenden Bedürfnisse zur Ermöglichung des Lebens dar, sondern fordert auch die Teilhabe am globalen Fortschritt sowie wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen. In diesen Kontext stellt sich das Recht auf internationale Kooperation, das zum einen zur Lösung internationaler Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art beitragen soll und zum anderen eines der Ziele der Vereinten Nationen darstellt.<sup>161</sup>

Daraus folgend formuliert die *Erklärung der Vereinten Nationen über sozialen Fortschritt und Entwicklung* das Ziel, dass wissenschaftliche und technologische Erkenntnisse zwischen den Staaten gerecht geteilt werden sollen, damit eine gleiche Verteilung der Vorteile eintritt.<sup>162</sup> Dieses Ziel wird von der *Erklärung der Vereinten Nationen über die Nutzung des wissenschaftlichen und technologischen Fortschritts im Interesse des Friedens und zum Vorteil der Menschheit* erneut unterstrichen, indem diese die Mitgliedsstaaten zu einer intensiven Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern aufruft.<sup>163</sup> Vor allem in Anbetracht der geografischen und geopolitischen Ungleichverteilung der Wasserressourcen, von sicheren Wasserzugängen und technischen Erkenntnissen erhält das Recht auf sozialen Fortschritt und internationale Zusammenarbeit eine stärkere Bedeutung.

---

<sup>154</sup> Artikel 2 der Resolution 41/128 „Declaration on the Right to Development“ (vgl. Fn. 147)

<sup>155</sup> Weltgipfel für soziale Entwicklung, Kopenhagen 6. – 12. März 1995; U.N. Doc A/CONF.166/9 vom 19. April 1995

<sup>156</sup> Artikel 35 b) des Aktionsprogramms des Weltgipfel für soziale Entwicklung; U.N. Doc A/CONF.166/9 vom 19. April 1995 – Annex II Vgl. Fn. 67

<sup>158</sup> Dr. Gro Harlem Brundtland: „Meeting the needs of the present generation without compromising the ability of future generations to meet their needs.“ in: *Our Common Future: From One Earth to one World*, World Commission on Environment, Oxford University Press 1997

<sup>159</sup> Artikel 19 Millenniumserklärung (vgl. Fn.7) und Artikel 6a „Plan of Implementation“ des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung (vgl. Fn. 67)

<sup>160</sup> Artikel 6 Buchstabe a) i.V.m. 38 Buchstabe k) „Plan of Implementation“ des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung (vgl. Fn. 67)

<sup>161</sup> Artikel 1 Abs. 3 und 55 b Charta der Vereinten Nationen von 26. Juni 1945 (in Kraft seit 24. Oktober 1945)

<sup>162</sup> Artikel 13a) Declaration on Social Progress and Development (Vgl. Fn. 104)

<sup>163</sup> Art. 5 Resolution der Generalversammlung 3384 (XXX) “Declaration on the Use of Scientific and Technological Progress in the Interests of Peace and for the Benefit of Mankind” vom 10. November 1975, U.N. Doc A/RES/3384 (XXX)

Zumindest in Bezug auf bestimmte, marginalisierte und gefährdete Gruppen spiegelt sich das Recht auf Entwicklung und sozialen Fortschritt auch in internationalen Aktionsplänen wieder. So sollten beispielsweise nach der *Erklärung des Weltkindergipfels* von 1990 alle Kinder bis zum Jahr 2000 mit ausreichender Wasserversorgung und sanitären Einrichtungen ausgestattet sein. Zu diesem Zweck wurde Wasserversorgung und die Schaffung sanitärer Einrichtungen als prioritäres Ziel der internationalen Entwicklungszusammenarbeit formuliert.<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> Vgl. Fn. 134

## 7. Inhalt des Menschenrecht auf Wasser

Wie in Punkt 6 dargestellt wurde, findet das Menschenrecht auf Wasser ausdrückliche Erwähnung lediglich im Hinblick auf dessen diskriminierungsfreie Gewährung im *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau*.<sup>165</sup> Des Weiteren wird im *Übereinkommen über die Rechte des Kindes*<sup>166</sup> ausreichende Wasserversorgung als Voraussetzung für die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit und ihr damit ein eigener Rechtscharakter zugestanden.

Um die Ressource Wasser – vor allem vor Verunreinigungen – zu schützen, wurden vielfältige Konventionen verabschiedet, wie beispielsweise das *Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen*<sup>167</sup>, dessen *Zusatzprotokoll über Wasser und Gesundheit*<sup>168</sup> sowie das *Übereinkommen der nichtschiffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe*.<sup>169</sup> Allen Abkommen ist gemein, dass sie keine ausdrückliche Stellungnahme zu Inhalt, Reichweite und Schutzmechanismen des Rechts auf Wasser enthalten.

Auch die Konventionen des Humanitären Völkerrechts nehmen zwar Bezug auf das Recht auf Wasser, definieren dessen Wesensgehalt und die daraus resultierenden Staatenpflichten jedoch kaum. So wird zunächst definiert, dass das Aushungern – und entsprechend das Verdurstenlassen – als Kriegsmittel in internationalen und nichtinternationalen Kriegen untersagt, und das Zerstören, Entfernen und Unbrauchbarmachen von Trinkwasserversorgungsanlagen verboten ist.<sup>170</sup> Darüber hinaus sind Transport und Verlegung von Personen nur zulässig, wenn deren ausreichende hygienische Versorgung und die Bereitstellung von Nahrungsmitteln, einschließlich Wasser, sichergestellt sind. Daneben trifft eine Besatzungsmacht die Pflicht zur ausreichenden Versorgung der Zivilbevölkerung mit Nahrungsmitteln und Wasser unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse von Frauen und Kindern.<sup>171</sup> Gleiches gilt für die Versorgung von Kriegsgefangenen.<sup>172</sup>

Da das Menschenrecht auf Wasser in völkerrechtlichen Verträgen zwar erwähnt, aber nicht definiert wird, ist sein Schutzbereich anhand der dargestellten Beziehungen zu anderen Menschenrechten und durch Auslegung zu ermitteln. Das Recht auf Wasser ist dabei so auszulegen, dass die Menschenrechte, für deren Verwirklichung es Voraussetzung ist, verwirklicht werden können.<sup>173</sup> Grenze des Menschenrechts auf Wasser können nur andere Menschenrechte und die Menschenrechte zukünftiger Generationen bilden. Denn die Verwirklichung des Menschenrechts auf Wasser hat nachhaltig zu geschehen, das heißt, dass das Menschenrecht auch durch künftige Generationen verwirklicht werden kann.<sup>174</sup>

---

<sup>165</sup> Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe h) (vgl. Fn. 95)

<sup>166</sup> Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe c des Übereinkommen über die Rechte des Kindes (vgl. Fn. 107)

<sup>167</sup> angenommen in Helsinki am 17. März 1992 (<http://www.unece.org/env/water/pdf/watercon.pdf> - 04. Mai 2003)

<sup>168</sup> Vgl. Fn. 105

<sup>169</sup> Vgl. Fn. 10

<sup>170</sup> Artikel 54 Absatz 1 Protokoll I – Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen Konvention vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte und Artikel 14 Protokoll II – Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen Konvention vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte

<sup>171</sup> Artikel 49, 89, 127 IV. Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949

<sup>172</sup> Artikel 20, 46 III. Genfer Abkommen zum Schutz von Kriegsgefangenen vom 12. August 1949 und Artikel 89 IV. Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949

<sup>173</sup> Artikel 6 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>174</sup> Artikel 11 des Allgemeinen Kommentar 15 (vgl. Fn. 79)

## 7.1. Das Recht auf Wasserzugang

Auf der *Wasserkonferenz der Vereinten Nationen in Mar del Plata 1977* wurde erstmals in einem internationalen Dokument festgestellt: „Alle Völker, unabhängig vom Stand ihrer Entwicklung und ihrer sozialen und ökonomischen Verfassung, haben das Recht auf Zugang zu Trinkwasser in Quantität und Qualität die ihren Grundbedürfnissen entspricht“.<sup>175</sup>

Unterstrichen und ausgebaut wird diese Forderung durch die auf dem *Weltgipfel für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992* verabschiedete *Agenda 21*. Ebenso wie das *Aktionsprogramm der Wasserkonferenz der Vereinten Nationen in Mar del Plata 1977* ist die *Agenda 21* zwar nicht bindendes Völkervertragsrecht, wohl aber stellt sie normative Prinzipien auf, an denen sich internationales Verhalten zu messen hat. Beide Dokumente drücken so einen globalen Konsens und eine politische Selbstverpflichtung hinsichtlich der Entwicklung und internationaler Kooperation in Bezug auf das Recht auf Wasserzugang auf der höchsten Ebene aus.

Völkervertragsrechtlich wurde der Zugang zu Wasser erstmals ausdrücklich im *Protokoll über Wasser und Gesundheit zu dem Übereinkommen von 1992 zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und Internationaler Seen* erwähnt. So gehen die Vertragsparteien dieses Protokolls von den Grund- und Leitsätzen aus, dass „alle Teile der Bevölkerung, vor allem diejenigen, die unter Benachteiligung oder sozialer Ausgrenzung leiden, sollen einen gleichberechtigten [...] Zugang zu Wasser erhalten“.<sup>176</sup>

Neben diesen ausdrücklichen Anerkennungen ist das Recht auf Zugang zu Wasser – wie dargestellt – Bestandteil des Rechts auf ein erreichbares Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit gemäß Artikel 12 Sozialpakt.<sup>177</sup>

Das Recht auf Zugang zu Wasser beinhaltet das Recht, an bestehende Systeme der Wasserversorgung angeschlossen zu werden und bei bestehendem Anschluss, von diesem weder getrennt zu werden, noch, dass das erhaltene Wasser unbrauchbar gemacht wird. Das bedeutet, dass ein Anspruch auf ein System der Wasserversorgung besteht, das die gleiche Möglichkeit für jeden bietet, das Recht auf Wasser ohne Diskriminierung zu genießen.<sup>178</sup> Dieses Recht besteht nicht nur für Privathaushalte, sondern muss auch am Arbeitsplatz oder in Bildungseinrichtungen wahrnehmbar sein.<sup>179</sup>

Insbesondere sozial marginalisierten Gruppen, wie Landlosen oder illegal siedelnden Menschen darf der Zugang zur Wasserversorgung nicht unter dem Hinweis auf fehlende oder nicht nachgewiesene Landrechte verwehrt werden.<sup>180</sup>

Wo Versorgungssysteme nicht bestehen, sondern das Wasser individuell transportiert werden muss, hat die Wasserversorgung in einer physisch erreichbaren Weise zu geschehen. Das muss nicht so konkret ausgedrückt werden, wie durch die Südafrikanische Wasserbehörde, die in einer Richtlinie festschreibt, dass jeder Zugang zu 25 Liter Wasser im Umkreis von 200 Metern und bei einer Fließgeschwindigkeit von 10 Liter pro Minute haben soll.<sup>181</sup> Wohl aber muss jeder Zugang geschlechtsspezifische Besonderheiten beachten, die Privatsphäre achten und darf keine Gefahr für Leib und Leben darstellen.<sup>182</sup>

---

<sup>175</sup> Aktionsprogramm der Wasserkonferenz der Vereinten Nationen, Mar del Plata (vgl. Fn. 12)

<sup>176</sup> Artikel 5 Buchstabe l des Protokoll über Wasser und Gesundheit (vgl. Fn. 105)

<sup>177</sup> Artikel 12 Buchstabe a) des Allgemeinen Kommentar Nummer 14 (vgl. Fn. 76)

<sup>178</sup> Artikel 10 des Allgemeinen Kommentar 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>179</sup> Artikel 12 Buchstabe c) des Allgemeinen Kommentar 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>180</sup> Artikel 16 Buchstabe c) des Allgemeinen Kommentar 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>181</sup> Richtlinien des South African Water Department, zitiert nach Vorbericht des Sonderberichterstatters für das Recht auf Nahrung (A/56/201) (vgl. Fn. 52)

<sup>182</sup> Artikel 12 Buchstabe c) des Allgemeinen Kommentar 15 (vgl. Fn. 79)

## 7.2. Das Recht auf Wasser in entsprechender Qualität

Schon in der ersten internationalen Erklärung zum Recht auf Wasser wurde festgestellt, dass es sich nicht um irgendeine Wasserversorgung handeln sollte, sondern um eine solche, die in ihrer Qualität den Grundbedürfnissen gerecht wird.<sup>183</sup> Wasserqualität bedeutet dabei zunächst sicheres Wasser, d.h. Wasser, das keine Krankheiten verursacht. Jedermann hat somit einen Anspruch auf eine „bedarfsgerechte Versorgung mit gesundheitlich unbedenklichem Trinkwasser, das keine Mikroorganismen, Parasiten und Stoffe enthält, die aufgrund ihrer Menge oder Konzentration eine mögliche Gefährdung für die menschliche Gesundheit darstellen“.<sup>184</sup> Auch muss das Wasser eine annehmbare Farbe, Geruch und Geschmack für den beabsichtigten Gebrauch haben.<sup>185</sup>

Auch der Sozialausschuss legt den Anspruch auf ausreichende und gute medizinische Versorgung dahingehend aus, dass diese eine sichere – das heißt keine Krankheiten verursachende – Trinkwasser- und sanitäre Versorgung umfasst.<sup>186</sup> Konkretisiert wird dieser Bereich des Menschenrechts auf Wasser durch das *Protokoll über Wasser und Gesundheit*, das fordert: „Alle Teile der Bevölkerung, vor allem diejenigen, die unter Benachteiligung oder sozialer Ausgrenzung leiden, sollen einen gleichberechtigten und sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht bedarfsgerechten Zugang zu Wasser erhalten.“<sup>187</sup>

Zur Verwirklichung dieses Anspruches ist ein ausreichendes Ressourcenmanagement zur qualitativen und quantitativen, ausreichenden Wasserver- und -entsorgung notwendig.<sup>188</sup>

## 7.3. Das Recht auf Wasser in ausreichender Quantität

Wie bereits erwähnt, ist das Recht auf Wasser weit auszulegen und hat sich an den menschlichen Bedürfnissen zu orientieren. Diese sind eher sozialer und kultureller Art, als dass sie in Volumen, Techniken oder Mengen zu messen sind.<sup>189</sup> Die Bestimmung einer ausreichenden (*adäquate*) Menge der Wasserversorgung hat sich an den menschlichen Grundbedürfnissen zu orientieren.<sup>190</sup> Eine ausreichende Menge an „Trinkwasser“ bedeutet demnach „Wasser, das von Menschen zum Trinken, zum Kochen, für die Nahrungszubereitung, die persönliche Hygiene oder ähnliche Zwecke genutzt wird oder für diese Nutzung zur Verfügung stehen soll.“<sup>191</sup>

Die zur Verfügung stehende Menge sollte dabei mit den Vorgaben der Weltgesundheitsorganisation korrespondieren und die Notwendigkeit für zusätzlichen Wasserverbrauch durch bestimmte Gruppen auf Grund von Klima, Gesundheit oder ausgeübter Arbeit berücksichtigen.<sup>192</sup>

<sup>183</sup> Aktionsprogramm der Wasserkonferenz der Vereinten Nationen, Mar del Plata (vgl. Fn. 12)

<sup>184</sup> Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a) des Protokoll über Wasser und Gesundheit (vgl. Fn. 105)

<sup>185</sup> Artikel 12 Buchstabe b) des Allgemeinen Kommentar 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>186</sup> Artikel 12 Buchstabe d) des Allgemeinen Kommentar Nummer 14 (vgl. Fn. 76)

<sup>187</sup> Artikel 5 Buchstabe l) des Protokoll über Wasser und Gesundheit (vgl. Fn. 105)

<sup>188</sup> Artikel 18.5 Buchstabe d) und 18.47 ff. der Agenda 21 (vgl. Fn. 37)

<sup>189</sup> Artikel 11 des Allgemeinen Kommentar 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>190</sup> Aktionsprogramm der Wasserkonferenz der Vereinten Nationen, Mar del Plata (vgl. Fn. 12) und Artikel 5 Buchstabe l) des Protokoll über Wasser und Gesundheit (vgl. Fn. 105)

<sup>191</sup> Artikel 2 Absatz 1 des Protokoll über Wasser und Gesundheit (vgl. Fn. 105) und Artikel 12 Buchstabe a) des Allgemeinen Kommentar 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>192</sup> Artikel 12 Buchstabe a) des Allgemeinen Kommentar 15 (vgl. Fn. 79)

Fraglich erscheint, ob neben dem persönlichen und häuslichen Gebrauch von Wasser auch dessen kommerzielle Nutzung durch Industrie und Agrarproduktion vom Menschenrecht auf Wasser geschützt ist.<sup>193</sup> Für die nichtindustrielle Landwirtschaft ist das zu bejahen. Nach Artikel 1 Absatz 2 Sozialpakt darf niemand seines eigenen Existenzmittels beraubt werden. Aus diesem Grundsatz und dem Recht auf angemessene Ernährung nach Artikel 11 Sozialpakt sind zu schließen, dass für die individuelle Nahrungsmittelproduktion – das heißt eine persönliche Subsistenzwirtschaft – der dafür notwendige Wasserverbrauch vom Recht auf Wasser geschützt ist.<sup>194</sup> Auf dem *Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung* wurde der progressive Erfüllungsanspruch des Rechts auf Wasser im Bereich der individuellen Nahrungsmittelproduktion dahingehend konkretisiert, dass es Ziel sein muss, hierzu Wasser kostenlos zur Verfügung zu stellen.<sup>195</sup>

#### 7.4. Das Recht auf bezahlbares Wasser – Anspruch auf kostenloses Wasser?

Während das Recht auf Zugang zu einer Wasserversorgung in ausreichender Qualität und Quantität völkerrechtlich als anerkannt gelten kann, ist die Frage umstritten, ob ein Teil des zur Verfügung gestellten Wasser nicht kostenlos sein soll.

Der Sonderberichtersteller zum Recht auf Wasser schlägt vor, durch die semantische Klarstellung, dass es sich nicht um ein Recht *auf Zugang (access)* zu Wasser, sondern um ein Recht *auf Wasser* handle, ein Recht auf kostenlose Trinkwasserversorgung anzuerkennen.<sup>196</sup> Zwar hat diese semantische Klarstellung mittlerweile stattgefunden, jedoch folgt aus dem Menschenrecht *auf Wasser* nicht automatisch dessen Kostenfreiheit, wohl aber eine Begrenzung in der Kostenhöhe. So wurden auf der *Konferenz zu Wasser und Entwicklung 1992* und dem *Zweiten Weltwasserforum* anerkannt, dass Wasser auf Grund seiner Gefährdung und Begrenztheit ein ökologischer und ökonomischer Wert zukommt, dieser Wert jedoch leistbar bleiben muss.<sup>197</sup> Auch der Sozialausschuss schließt sich dieser Auffassung an, indem er feststellt, dass Wasser als soziales und kulturelles Gut, und nicht primär als ökonomische Ware zu betrachten sei.<sup>198</sup>

Die Orientierung an der Leistbarkeit führt dazu, dass nicht der Preis über die Verwirklichung des Menschenrechts auf Wasser entscheiden und dessen Höhe nicht zu sozialer Diskriminierung führt darf. Darüber hinaus haben alle Preissysteme eine progressive Steigerung zu enthalten, da nur so zu gewährleisten ist, dass der Wasserpreis den ökonomischen und finanziellen Verhältnissen der Verbraucher gerecht wird und dessen Nutzung nachhaltig erfolgt.<sup>199</sup> Als weitere Kostengrenze tritt hinzu, dass durch die direkten und indirekten Kosten der Wasserversorgung nicht die Befriedigung und Verwirklichung anderer Menschenrechte gefährdet werden darf.<sup>200</sup>

Unter bestimmten Voraussetzungen ist jedoch ein Anspruch auf kostenlose Wasserversorgung in Fällen fehlender Leistungsfähigkeit zu bejahen. So folgt aus dem menschenrechtlichen Anspruch auf einen Wasserzugang und dem Verbot der Verringerung der Gewährleistung

---

<sup>193</sup> Artikel 19 Vorbericht des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 3)

<sup>194</sup> Artikel 7 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 70)

<sup>195</sup> Artikel 38k „Plan of Implementation“ des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung (vgl. Fn. 67)

<sup>196</sup> Artikel 22 Vorbericht des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 3)

<sup>197</sup> Abschlussdokumente der Internationalen Konferenz über Wasser und Entwicklung in Dublin 1992 und Zweites Weltwasserforum in Deen Haag 2000

<sup>198</sup> Artikel 11 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>199</sup> Artikel 34 Vorbericht des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 3)

<sup>200</sup> Artikel 12 Buchstabe c) des Allgemeinen Kommentar 15 (vgl. Fn. 79)



bestehender Menschenrechte, dass eine bestehende Wasserversorgung nicht ohne weiteres eingeschränkt oder abgestellt werden kann.<sup>201</sup>

Aus dem Anspruch auf Leistbarkeit des Wassers ist zu schließen, dass eine ausreichende Wasserversorgung erheblichen Regulierungen unterliegen muss. Aus diesem Grund wird immer öfter in Frage gestellt, ob das Recht auf leistbares und teilweise kostenlose Wasserversorgung nicht mit dem Recht auf eine öffentliche Wasserversorgung korrespondiert. Mit anderen Worten, ob dieser Teilbereich des Menschenrecht auf Wasser unter den Bedingungen des marktwirtschaftlichen Wettbewerbes überhaupt erfüllt werden kann. Zwar wird dem Französischen Präsidenten in seiner Rede auf dem *Zweiten Weltwasserforum* die Aussage zugeschrieben, dass Wasser ein ererbtes, öffentliches, kollektives und rares Gut sei, das nicht den Marktgesetzen unterliegen könne,<sup>202</sup> jedoch ist eine derartige Schlussfolgerung aus dem menschenrechtlichen Charakter nicht zu schließen. Vielmehr folgt aus diesem ein spezieller Rahmen für die staatliche Erfüllungspflicht (vgl. Punkt 8.2.3.), nach dem bei erfolgter Privatisierung ein System der öffentlichen Subventionierung und / oder Versorgung von Gruppen ohne eigene Leistungskraft geschaffen werden muss.

## 7.5. Das Recht auf sanitäre Einrichtungen

Wasser und Abwasserversorgung sind zwei Seiten derselben Medaille. Wasser ist heute noch eine Grundvoraussetzung für eine hygienische Entsorgung menschlicher Exkremete. Entstehendes Brauchwasser wiederum stellt eine Gefahr für das Trinkwasser und die Gesundheit dar, wenn es nicht entsorgt und behandelt in den Wasserkreislauf zurückgegeben wird. Es wird davon ausgegangen, dass jährlich 5,2 Mio. Menschen – davon 4 Mio. Kinder and Krankheiten sterben, die mit schlechter oder fehlender Entsorgung oder Aufbewahrung von Abwässern zusammenhängen.<sup>203</sup>

Aus diesem Grund ist dem Recht auf Wasser das Recht auf eine ausreichende sanitäre Versorgung inhärent und die zur Verfügung gestellten Wassermengen müssen für den Betrieb sanitärer Einrichtungen ausreichen.<sup>204</sup> Eine ausreichende sanitäre Einrichtung ist entscheidend für die menschliche Würde und Privatsphäre und entsprechend der besonderen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen zu gestalten. Auch ist eine entsprechende Abwasserbeseitigung notwendig, die den Schutz der Qualität des Trinkwassers und anderer Wasserressourcen gewährleistet.<sup>205</sup> Abwasserbeseitigung bedeutet hierbei „die Sammlung, den Transport, die Aufbereitung und die Entsorgung oder Wiederverwendung menschlicher Ausscheidungen oder häuslichen Abwassers“.<sup>206</sup>

Unter kulturellen Gesichtspunkten und den Grundsätzen der Nachhaltigkeit hat sich die Technik zur Behandlung von Abwässern an den Bedürfnissen des Einzelnen zu orientieren und muss sich in regionale Besonderheiten (beispielsweise Wasseraufkommen und traditionelle Verfahren) einfügen.

---

<sup>201</sup> Artikel 56 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>202</sup> Artikel 29 Vorbericht des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 3)

<sup>203</sup> Artikel 44 Vorbericht des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 3)

<sup>204</sup> Artikel 2 Buchstabe b), 29 und 37 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>205</sup> Artikel 29 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>206</sup> Artikel 2 Absatz 8 Protokoll über Wasser und Gesundheit (vgl. Fn. 105)

## 7.6. Das Recht zur Mitbestimmung und Teilhabe

Wie unter Punkt 6.8 dargestellt, hat jeder das Recht, an Entscheidungen die ihn selbst betreffen, beteiligt zu werden. Maßnahmen, die zur Planung und Umsetzung von speziellen Programmen zur Beseitigung ungleicher sozialer oder geographischer Verteilung von Wasser ergriffen werden, haben unter Beteiligung der Betroffenen stattzufindenden.

Konkret haben Konsumenten und potentielle Konsumenten das Recht, bei der Erarbeitung und Umsetzung von Nationalen Wasserstrategien teilzunehmen und sind zu konsultieren. Werden die Wasser- und Abwasserversorgung durch nichtstaatliche oder privatisierte Unternehmen betrieben, so besteht das Recht auf Beteiligung, um zu gewährleisten, dass diese Unternehmen gleichen Zugang zu bezahlbarem und sicherem Trinkwasser sichern.<sup>207</sup>

## 7.7. Das Recht auf Information und Bildung

Voraussetzung für die Wahrnehmung des Rechts auf Teilhabe und Mitbestimmung sind ausreichende Informationen. Aus diesem Grund beinhaltet das Recht auf Wasser auch den Anspruch, auf Suche, Erhalt und Mitteilung von Unterlagen und Informationen in Bezug auf Wasser, die zur Meinungsbildung notwendig sind. Beabsichtigte Maßnahmen und bestehende Beteiligungsformen sind ausreichend bekannt zu machen.<sup>208</sup>

Zur Information über Partizipationsmöglichkeiten gehört darüber hinaus auch die Befähigung (*empowerment*) der relevanten Personen und Gruppen, in diesen Prozessen teilzunehmen. So ist das Wissen über die Menschenrechte damit zu verbinden, wie diese Rechte wahrzunehmen sind. Das hat durch eine entsprechende Bildung und Pädagogik zu erfolgen.<sup>209</sup> Der Anspruch auf eine gesundheits- und umweltbezogene Bildung in Fragen des Umgangs mit Wasser ist ausdrücklich im *Protokoll zu Gesundheit und Wasser* anerkannt.<sup>210</sup> Der *Plan zur Implementierung der Ergebnisse des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung* fordert darüber hinaus, das Verständnis einer nachhaltigen Nutzung, des Schutzes und des Managements von Wasserressourcen zu stärken.<sup>211</sup>

---

<sup>207</sup> Artikel 24 und 48 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>208</sup> Artikel 12 Buchstabe c), 48 und 56 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>209</sup> Artikel 23 Vorbericht des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 3)

<sup>210</sup> Artikel 9 Protokoll Gesundheit und Wasser (vgl. Fn. 105)

<sup>211</sup> Artikel 38 Buchstabe c) des Plans zur Implementierung (vgl. Fn. 67)

## 8. Pflichten zum Erhalt und Verwirklichung des Menschenrechts auf Wasser

Menschenrechtsbezogene Pflichten lassen sich unterschiedlichen Bereichen zuordnen. So bestehen zunächst Kernpflichten (*core obligations*), die den Wesensgehalt des Menschenrechts auf Wasser betreffen. Das heißt den Kern des Menschenrechts, ohne den das Menschenrecht an sich nicht wahrgenommen werden kann. Neben diesem „Mindestmaß“ bestehen auf Grund des progressiven Erfüllungsanspruches wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte weitere Pflichten, die der Verwirklichung des Menschenrechts auf Wasser förderlich sind. Zur feineren Einteilung der unterschiedlichen Handlungsebenen unterscheidet man zwischen der Pflicht zur Achtung (*respect*), zum Schutz (*protect*) und zur Erfüllung (*fulfil*) eines Menschenrechts. Pflichten lassen sich darüber hinaus in positive Pflichten, nämlich etwas zu tun, und negative Pflichten, das heißt etwas zu unterlassen, unterteilen.

Pflichten bedürfen eines Adressaten, der für deren Erfüllung verantwortlich ist. Originärer Pflichtenadressat des Völkerrechts ist der Staat. Das gilt auch für den völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz, in dem Staaten durch Verträge oder als Subjekt des Völkergewohnheitsrechts für die Erfüllung menschenrechtlicher Pflichten verantwortlich sind. Neben den staatlichen Pflichten bestehen jedoch individuelle Pflichten. Diese ergeben sich unter anderem aus den wortidentischen Abschnitten der Präambeln und den Artikeln 5 des Sozialpaktes und des Zivilpaktes, nach denen jedes Mitglied der Gesellschaft die Pflicht hat, die Menschenrechte des Anderen zu achten. Staaten haben die darauf bezogene Pflicht, die Rahmenbedingungen zu schaffen, die der Umsetzung dieser individuellen Achtungspflicht gerecht wird.<sup>212</sup> Hinzu kommt, dass sich Pflichten immer auch am Einflussbereich des Akteurs auf ein Menschenrecht orientieren. Aus diesem Grund können neben dem einzelnen Staat auch andere Staaten, Internationale Organisationen und private sowie nichtstaatliche Akteure auf Grund ihrer Rolle und Funktion Pflichtenadressaten werden.

Diese allgemeinen Pflichten konkretisieren sich in Bezug auf das Recht auf Wasser. Aus seinem menschenrechtlichen Charakter folgt, dass die ausreichende Versorgung mit Wasser eine lokale, nationale, regionale und internationale Aufgabe darstellt. Die Pflichten, die aus dem Menschenrecht auf Wasser resultieren, können mit – meist rechtlichen – Maßnahmen oder Verboten dargestellt werden, die dazu führen, dass Menschen der Zugang zu ausreichendem, bezahlbarem und sicherem Wasser sowie sanitären Einrichtungen ermöglicht wird bzw. deren Zugang erhalten und nicht verschlechtert wird.<sup>213</sup>

Neben dieser logischen Unterteilung von menschenrechtlichen Pflichten im Allgemeinen und der Konkretisierung auf das Menschenrecht auf Wasser im Besonderen haben sich menschenrechtliche Pflichten immer auch an der Erfüllbarkeit ihres normativen Anspruchs zu orientieren. Nach dem Grundsatz *nemo ultra posse obligatur* – kann niemand über sein Können hinaus verpflichtet werden.<sup>214</sup> In diesem Sinne besteht nach Artikel 2 Absatz 1 Sozialpakt die staatliche Pflicht, „einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der [...] anerkannten Rechte zu erreichen.“<sup>215</sup>

Damit ist anerkannt, dass die Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte ressourcenabhängig ist. Der Verweis auf die internationale Zusammenarbeit stellt aber klar, dass es bei den „verfügbaren Ressourcen“ nicht nur um staatliche Mittel des

<sup>212</sup> Artikel 20 des Allgemeinen Kommentar Nummer 12 (vgl. Fn. 74)

<sup>213</sup> Artikel 35 Vorbericht des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 3)

<sup>214</sup> Digesten: D.50.17.185

<sup>215</sup> Artikel 2 Absatz 1 Sozialpakt (vgl. Fn. 34)

einzelnen Landes, sondern auch um alle im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit und Hilfe verfügbaren Ressourcen geht.<sup>216</sup> Ressourcenabhängigkeit bedeutet jedoch nicht, dass die Menschenrechte unter einem Finanzvorbehalt stehen. Auch wenn sich der Umfang der staatlichen Pflichten aus den verfügbaren Ressourcen ergibt, so existieren allgemeine Pflichten, die ohne einen derartigen Vorbehalt formuliert sind. So besteht die Pflicht, unabhängig von den verfügbaren Ressourcen „Maßnahmen“ in Bezug auf das Recht auf Wasser zu ergreifen und die Pflicht, das garantierte Recht frei von Diskriminierung zu gewährleisten.

Maßnahmen zur Achtung, Schutz oder Erfüllung des Rechts auf Wasser müssen beabsichtigt, konkret und zielgerichtet auf die Verwirklichung des Menschenrechts auf Wasser unternommen werden.<sup>217</sup> Derartige zielgerichtete Maßnahmen sind Ausdruck des progressiven Erfüllungsauftrages der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Danach müssen die Staaten ihre Politik und Ressourcenverwendung dahingehend ausrichten, dass die Verwirklichung des Menschenrechts auf Wasser wahrnehmbar und praktikabel ist und so schnell als möglich erfolgt.<sup>218</sup>

Aus diesem Verwirklichungsauftrag folgt darüber hinaus, dass eine Verminderung oder ein Abbau des Schutzes unzulässig sind.<sup>219</sup> Bei Einschränkungen des Rechts auf Wasser besteht die Pflicht, nachzuweisen, dass ein Maximum an Ressourcen verwendet wurde um das Recht zu gewährleisten und eine gewissenhafte Abwägung mit anderen Interessen vorgenommen wurde.<sup>220</sup> Jeder Staat, der behauptet, er sei aus nicht zu vertretenden Gründen nicht in der Lage, seine Pflichten zu erfüllen, muss diese entsprechende Situation – einschließlich der fehlenden internationalen Hilfe – nachweisen.<sup>221</sup>

---

<sup>216</sup> Artikel 13 des Allgemeinen Kommentar Nummer 3 des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu Artikel 2 Abs. 1, U.N. Doc E/1991/23

<sup>217</sup> Artikel 17 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>218</sup> Artikel 18 und 45 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>219</sup> Artikel 9 Allgemeiner Kommentar Nummer 9 des Sozialausschuss zu Artikel 2 Absatz 1 Sozialpakt (U.N. Doc E/1991/23) und Artikel 19 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>220</sup> Artikel 19 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>221</sup> Artikel 17 Allgemeiner Kommentar Nummer 12 (vgl. Fn. 74)

## 8.1. Kernpflichten des Staates

Selbst in Zeiten der Ressourcenknappheit oder des Notstandes muss ein Kernbereich des Menschenrechtes gewährleistet werden.<sup>222</sup> Dieser Kernbereich (*core obligation*) wird mit den einfachsten Formen des in Frage stehenden Rechtes umschrieben. In Bezug auf das Recht auf Wasser stellt er ein Mindestmaß an sicherem, ausreichendem und regelmäßigem Wasser zur persönlichen und häuslichen Verwendung und einer einfachen – aber hygienischen Anforderungen gerecht werdenden – Abwasser- bzw. sanitären Versorgung dar.<sup>223</sup> Der Zugang zu Wasser darf somit weder eine Gefahr für Leib und Leben darstellen, nicht mit unzumutbaren Wegen oder Wartezeiten verbunden sein<sup>224</sup> und eine bestehende Wasserversorgung nicht vollständig abgeschaltet werden.<sup>225</sup>

Hinzu tritt die Kernpflicht, Wasserversorgung und deren Einrichtungen diskriminierungsfrei zur Verfügung zu stellen und die bestehenden Ressourcen gerecht zu verteilen.<sup>226</sup> Ebenfalls ist ein Vorenthalten oder eine Einschränkung der Wasserversorgung für bestimmte, abhängige oder gefährdete Gruppen, wie beispielsweise Häftlinge oder anderweitig Festgehaltene, Minderheiten, Asylbewerber oder illegalisierte Migranten unzulässig.<sup>227</sup>

Erfüllt werden sollten diese Kernpflichten durch die Annahme von wenig kostenintensiven Zielvorgaben in Form einer nationalen Wasserstrategie und eines Nationalen Aktionsplanes zu deren Umsetzung. Beides muss in einem transparenten und partizipatorischen Prozess entworfen und verabschiedet werden und dessen Verwirklichung sowie die Erfüllung des Rechts auf Wasser müssen einer ständigen Kontrolle und Beobachtung unterliegen.<sup>228</sup>

Selbst in Zeiten ökonomischer Anpassung oder Rezession, Klimaveränderung und ähnlich hinderlicher Faktoren sind Maßnahmen zu ergreifen, die die Wasserversorgung zur Nahrungszubereitung und als Ernährungsbestandteil für gefährdete Gruppen und Individuen sicherstellen.<sup>229</sup>

---

<sup>222</sup> Artikel 3, 10 und 12 des Allgemeinen Kommentar Nummer 3 (vgl. Fn. 216)

<sup>223</sup> Artikel 43 Buchstabe c) des Allgemeinen Kommentar Nummer 14 (vgl. Fn. 76) und Artikel 37 Buchstabe a) Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>224</sup> Artikel 37 Buchstaben c) und d) Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>225</sup> Artikel 35 Vorbericht des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 3)

<sup>226</sup> Artikel 37 Buchstaben b) und e) Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>227</sup> Artikel 34 i.V.m. 11, 12 Buchstaben a) und d) des Allgemeinen Kommentar Nummer 14 (vgl. Fn. 76)

<sup>228</sup> Artikel 37 Buchstaben f) und g) Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>229</sup> Artikel 28 des Allgemeinen Kommentar Nummer 12 (vgl. Fn. 74) und Artikel 37 Buchstabe h) Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

## 8.2. Staatliche Pflichten im eigenen Land

### 8.2.1. Achtungspflichten

Die Achtungspflicht (*obligation to respect*) eines Menschenrechtes beinhaltet, dass Staaten es unterlassen, direkt oder indirekt die Verwirklichung oder Wahrnehmbarkeit eines Menschenrechtes zu hindern, stören oder unmöglich zu machen.

Diese Pflicht umfasst in Bezug auf das Recht auf Wasser, dass Staaten es unterlassen, den gleichen Zugang zu Wasser oder traditionelle und gewohnheitsrechtliche Vereinbarungen der Wasserverteilung einzuschränken.<sup>230</sup> Die Achtungspflicht umfasst weiter, dass Staaten es zu unterlassen haben, Wasser unrechtmäßig durch Luftverschmutzung oder Industriemüll von staatlichen Betrieben sowie durch Tests von Atom-, Chemie- oder biologischen Waffen zu verschmutzen oder den öffentlichen Gebrauch zu verringern.<sup>231</sup> Ebenso sind Einschränkungen des Services oder die Zerstörung von Einrichtungen der Wasserversorgung als Strafmaßnahmen im Rahmen von kriegerischen Auseinandersetzungen zu unterlassen.<sup>232</sup>

Aus dem Recht auf eine diskriminierungsfreie Gewährleistung des Rechts auf Wasser folgt, dass Unterscheidungen auf Grund der angenommenen Rasse, Ethnie, Hautfarbe, Geschlechts, Alter, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauungen, nationaler oder sozialer Herkunft, Eigentum, Abstammung, psychischer oder physischer Krankheiten oder des Gesundheitsstatus bei der Gewährung der Wasser- und Abwasserversorgung dann unzulässig sind, wenn diese dazu führen können, dass das Recht als solches in Frage gestellt wird.<sup>233</sup> Dazu gehört auch das Verbot von *de facto* Diskriminierungen, die beispielsweise in der unverhältnismäßigen Finanzierung von Wasserversorgungssystemen für eine bestimmte privilegierte Gruppe liegen können.<sup>234</sup>

### 8.2.2. Schutzpflichten

Die staatliche Schutzpflicht (*obligation to protect*) stellt die Pflicht dar, andere Akteure – staatliche oder nichtstaatliche Individuen, Gruppen, Unternehmen oder andere Formen juristischer Personen – von der Beeinträchtigung eines Menschenrechtes abzuhalten. Damit kommt Staaten die Pflicht zu, die Rahmenbedingungen zu schaffen, in dem der Rechtsträger des Menschenrechts auf Wasser sein Recht wahrnehmen kann und Dritte davon abgehalten werden, das Recht, beispielsweise durch Diskriminierungen, zu beeinträchtigen oder zu verletzen. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen konkretisierte diese Pflicht dahingehend, dass zur Erfüllung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte die direkte Pflicht bestehen kann, die Aktivitäten von Unternehmen zu regulieren, damit die Unternehmenspraxis zur Verwirklichung dieser Menschenrechte beiträgt.<sup>235</sup>

Die Schutzpflicht beinhaltet vor allem die Schaffung von Gesetzen und anderen Mitteln zur Regulierung, um die Lebensressource Wasser – beispielsweise vor überdurchschnittlicher Ausbeutung und Verbrauch – zu schützen und die Aktivitäten der Privatwirtschaft und der

---

<sup>230</sup> Artikel 21 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>231</sup> Artikel 34 Allgemeiner Kommentar Nummer 14 (vgl. Fn. 76) und Artikel 21 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>232</sup> Artikel 21 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>233</sup> Artikel 13 und 15 des Allgemeinen Kommentar 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>234</sup> Artikel 14 des Allgemeinen Kommentar 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>235</sup> Artikel 2 Buchstabe b) Charta der ökonomischen Rechte und Pflichten von Staaten (vgl. Fn. 131)

Zivilgesellschaft in Übereinstimmung mit dem individuellen Recht auf Wasser zu bringen.<sup>236</sup> Steht die Versorgung mit Wasser durch Wasserleitungen, Tankwagen oder den Zugang zu Flüssen und Brunnen unter der Kontrolle oder im Eigentum von Unternehmen, so folgt aus dem menschenrechtlichen Schutzauftrag des Staates, dass dieser Eigentümer und Unternehmen davon abzuhalten hat, den gleichen Zugang zu bezahlbarem, ausreichendem und gesundem Wasser zu gefährden. Dieser Schutzauftrag umfasst neben der Schaffung eines effektiven Regulierungssystems auch die Schaffung einer unabhängigen Beobachtungsstelle und eines Bestrafungssystems für Fälle der Nichtbeachtung sowie ausreichender öffentlicher Beteiligung.<sup>237</sup>

Wasser ist ein durch Verschmutzung und Verschwendung gefährdetes Gut. Die staatliche Schutzpflicht konkretisiert sich aus diesem Grund in eine Pflicht zum Schutz der für Trinkwasserzwecke genutzten Wasservorkommen und ihrer entsprechenden Wasserökosysteme vor Verschmutzung aus anderen Quellen, einschließlich der Landwirtschaft, der Industrie und anderer Einleitungen und Emissionen von Gefahrstoffen. Ziel hat es zu sein, Einleitungen und Emissionen von Stoffen, die als gefährlich für die menschliche Gesundheit und für Wasserökosysteme eingestuft werden, wirksam zu verringern und zu beseitigen. Des Weiteren beinhaltet dieser Schutzauftrag die Aufbereitung des Wassers und Erhaltung – bzw. Verbesserung und Schaffung – gemeinschaftlicher Ver- und Entsorgungssysteme.<sup>238</sup>

Da das Recht auf Zugang zu Wasser ein Bestandteil des Rechts auf Ernährung ist, besteht die staatliche Pflicht, sicherzustellen, dass Unternehmen oder Einzelpersonen andere nicht ihres Zugangs zu Wasser zur individuellen Nahrungsmittelproduktion bzw. -zubereitung berauben.<sup>239</sup>

### 8.2.3. Erfüllungspflichten

Die Pflicht ein Menschenrecht zu erfüllen (*obligation to fulfil*), erfordert von den Staaten, alle notwendigen Schritte zu dessen voller Verwirklichung zu unternehmen. Die Erfüllungspflicht zerfällt dabei in drei Ebenen: Der Staat ist verpflichtet, proaktiv die Position des Einzelnen durch Beistand zu verbessern und die Wahrnehmung des Rechtes zu erleichtern (*facilitate*). Die Pflicht zur Förderung (*promote*) beinhaltet Maßnahmen, die auf den nachhaltigen Umfang mit Wasser hinwirken. Letztendlich besteht im Hinblick auf Gruppen oder Einzelpersonen, die aus selbst nicht zu vertretenden Gründen nicht in der Lage sind, sich ausreichend mit Wasser zu versorgen, die staatliche Pflicht zur Versorgung (*provide*) mit einem überlebensnotwendigen Service.<sup>240</sup>

Grundsätzlich sind Staaten frei, die Maßnahmen zur Umsetzung der Erfüllungspflicht anhand ihrer sozioökonomischen Verhältnisse und verfügbaren Ressourcen zu entwerfen. Begrenzt wird diese Entscheidungsfreiheit, jedoch durch den besonderen Charakter des Wassers und seiner Beziehung zu anderen Menschenrechten. So ist Wasser – wie bereits dargestellt – ein soziales und öffentliches Gut.<sup>241</sup> Daneben hat Wasser aber auch einen „wirtschaftlichen und einen umweltbezogenen Wert und soll deshalb so bewirtschaftet werden, dass diese Werte auf vernünftigste und nachhaltigste Art und Weise miteinander verbunden werden.“<sup>242</sup> Die Bejahung eines wirtschaftlichen Wertes des Wassers darf aber nicht mit einem kommerziellen

<sup>236</sup> Artikel 27 Allgemeiner Kommentar Nummer 12 (vgl. Fn. 74) und Artikel 23 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>237</sup> Artikel 24 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>238</sup> Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben a) und c) des Protokoll über Wasser und Gesundheit (vgl. Fn. 105)

<sup>239</sup> Artikel 15 Allgemeiner Kommentar Nummer 12 (vgl. Fn. 74)

<sup>240</sup> Artikel 25 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>241</sup> Petrella: „res publica“ (vgl. Fn. 14)

<sup>242</sup> Artikel 5 Buchstabe g des Protokoll über Wasser und Gesundheit (vgl. Fn. 105)

Wert missverstanden werden. Staaten haben die allgemeine Pflicht, den Schutz der Menschenrechte über Wirtschaftspolitik und internationale Handelsübereinkommen zu stellen<sup>243</sup> und die konkrete Pflicht, den Wasserverbrauch und -versorgung zu regulieren bzw. zu überwachen.<sup>244</sup> Inhalt dieser Überwachung hat zu sein, dass Wasser zwar ein ökonomischer Wert zukommen kann, dieser aber nicht ausschließlich als Ware unter Marktgesichtspunkten der Selbstregulierung überlassen werden kann. Hierin besteht der Unterschied zwischen ökonomischen Wert und kommerzieller Nutzung der Ressource.

Hinzu kommt, dass wegen der Natur des Wassers als flüssiger Stoff eine Wasserversorgung nur durch ein Monopol stattfinden kann. Im Gegensatz zu zähl-, misch- und wieder trennbaren Waren oder auch Dienstleistungen wie Stromversorgung oder Telefon ist ein Wettbewerb in der Versorgung mit Wasser durch Leitungen nicht möglich, da sich Wasser immer vermischen wird und somit monopolistische Versorgungsstrukturen fordern. Dem Profitstreben der Wasseranbieter sind dadurch keine Grenzen im Sinne des Marktes gesetzt, sondern vielmehr ethische, normative oder legale. Diese sind staatlich zu regulieren und zu kontrollieren.

Bei der Verwirklichung des Menschenrechts auf Wasser sind Staaten zunächst frei, ob die Wasserversorgung öffentlich oder privat gestaltet wird.<sup>245</sup> Auch das *Protokoll über Wasser und Gesundheit* stellt hinsichtlich der gesundheitsgerechten Abwasserentsorgung fest, dass es unerheblich ist, ob diese durch ein Organ des öffentlichen Sektors, ein Unternehmen des Privatsektors oder durch gemeinschaftliches Tätigwerden beider Sektoren bereitgestellt wird.<sup>246</sup>

Da dem progressiven Erfüllungsanspruch des Menschenrechts auf Wasser das Verbot gegenübersteht, dessen Schutz oder die Gewährleistung zu verringern, sind die staatlichen Pflichten bei der Privatisierung der Wasser- und Abwasserversorgung aufgrund der dabei stattfindenden Delegation ehemals staatlicher Souveränität an private Akteure besondere. Sollte durch die Privatisierung eine Verschlechterung in der Wahrnehmbarkeit des Menschenrecht auf Wasser eintreten, da beispielsweise auf Grund von Kostensteigerungen Wasser nicht mehr bezahlbar ist, so besteht die staatliche Pflicht, unter Angabe von Gründen und Darstellung der Abwägung zwischen verschiedenen Möglichkeiten die Privatisierung zu rechtfertigen.<sup>247</sup> Auch nach erfolgter Privatisierung haben Staaten die Pflicht, sicherzustellen, dass arme Menschen ein Minimum an Wasser und sanitärer Versorgung erhalten. Weiterhin besteht die Pflicht zur Aufsicht über Finanzierungsvorhaben, Qualität und Menge des Wassers, die Art der Behebung von Wassermangel, die Gestaltung des Preissystems, der Umfang der sanitären Versorgung und Beteiligungsformen der Nutzer. In Fällen des Missbrauchs der Monopolstellung oder dominanter Position des privaten Anbieters können weitere, spezielle Maßnahmen hinzutreten.<sup>248</sup>

Auch die Erfüllungspflicht umfasst die Aufgabe, konkrete Maßnahmen zur Wahrnehmbarkeit eines Menschenrechts zu unternehmen. In Bezug auf das Recht auf Zugang zu qualitativ und quantitativ ausreichendem Wasser sind Staaten verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, die die Versorgung mit ausreichendem Trinkwasser gewährleisten.<sup>249</sup> Diese Maßnahmen sollten zweckmäßigerweise durch gesetzgeberische Initiativen sowie die Annahme einer nationalen Wasserstrategie und eines entsprechenden nationalen Aktionsplanes begleitet sein.<sup>250</sup>

---

<sup>243</sup> So ausdrücklich die Unterkommission für Menschenrechte in Artikel 3 ihren Resolutionen 2000/7 und 2001/21 zum Verhältnis von geistigem Eigentum und Menschenrechten, U.N. Doc E/CN.4 Sub.2/2000/7 und U.N. Doc. E/CN.4 Sub.2/2001/21

<sup>244</sup> Artikel 19 Vorbericht des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 3)

<sup>245</sup> Artikel 19 Vorbericht des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 3)

<sup>246</sup> Artikel 2 Absatz 9 Buchstabe b) Protokoll über Gesundheit und Wasser (vgl. Fn. 105)

<sup>247</sup> Artikel 19 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>248</sup> Artikel 33 Vorbericht des Sonderberichterstatters – wobei hier verkannt wird, dass Wasser immer ein Monopol in der Versorgung bedarf und nicht erst bei Monopolbildung eingeschritten werden sollte. (vgl. Fn. 3)

<sup>249</sup> Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a) Protokoll über Wasser und Gesundheit (vgl. Fn. 105)

<sup>250</sup> Artikel 26 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)



Gesetzgeberische Initiativen haben dabei auch bestehende Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit dem Menschenrecht auf Wasser zu überprüfen und dürfen nicht die Erfüllung anderer Menschenrechte gefährden oder beeinträchtigen.<sup>251</sup>

Solche gesetzgeberische Initiativen können in eine Rahmengesetzgebung eingebettet sein. Diese Rahmengesetzgebung sollte einen Zeitplan zur Verwirklichung des Rechts auf Wasser beinhalten, die zu erreichenden Ziele klar darstellen, die Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaft, Betroffenen und Wirtschaft sicherzustellen, einen nationalen Überwachungsmodus und Mechanismus zur Wiedergutmachung bei Verletzung schaffen und Prozesse für Rechtsmittel, Ressourcenakquirierung und -vergabe entwerfen.<sup>252</sup>

Die zu erarbeitende nationale Wasserstrategie hat verpflichtend auf den Menschenrechtsprinzipien und dem Menschenrecht auf Wasser aufzubauen und diesen Pflichten staatliche und institutionelle Verantwortlichkeiten gegenüberzustellen. Auch die nationale Wasserstrategie hat einen Zeitplan, Rahmenbedingungen und Mindeststandards festzulegen und muss die zur Verfügung stehenden Ressourcen identifizieren. Die nationale Wasserstrategie ist in einem transparenten und partizipatorischen Prozess zu verabschieden, in dem Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft ihrer besonderen Verantwortung gerecht werden, und durch eine unabhängige Justiz zu gewährleisten.<sup>253</sup>

Die Pflicht zu gesetzgeberischen Initiativen und der Erarbeitung einer nationalen Wasserstrategie ergibt sich auch aus dem Recht auf ein erreichbares Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit, dessen staatliche Erfüllungspflicht die einheitliche, ausreichende Versorgung mit Trinkwasser und sanitären Einrichtungen mit umfasst.<sup>254</sup> Staaten haben beim Auftreten wasserbedingter Krankheiten<sup>255</sup> oder Gefährdungen nach dem Vorsorgeprinzip schnellstmögliche Abhilfe zu schaffen und eine ausreichende Wasserversorgung sicherzustellen. Zur Vermeidung von wasserbedingten Krankheiten sowie zum Schutz der für Trinkwasserzwecke genutzten Wasservorkommen vor Kontaminierung haben Staaten vorbeugende Maßnahmen, wie Information, Aufklärung und Bildungsmaßnahmen zu ergreifen.<sup>256</sup>

Hinzu tritt die Pflicht, Maßnahmen zu ergreifen, die zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten Abwasserbeseitigung führen, durch welche die Gesundheit des Menschen und die Umwelt hinlänglich geschützt werden.<sup>257</sup> Dies geschieht vor allem durch die Schaffung, Verbesserung und Erhaltung gemeinschaftlicher Ver- und Entsorgungssysteme und die Verringerung der Einleitung von unbehandelten Abwässern und Regenwasserabläufen aus Abwassersammelsystemen in andere Gewässer.<sup>258</sup> Zu diesem Zweck sind Staaten aufgefordert, die sanitären Einrichtungen vor allem in ländlichen und sozial benachteiligten Gebieten von Städten zu verbessern.<sup>259</sup>

Die zu ergreifenden Maßnahmen bedürfen darüber hinaus eines rechtlichen und institutionellen Rahmens zur Überwachung und Durchsetzung der Qualitätsstandards für das Trinkwasser.<sup>260</sup> In Bezug auf das Recht auf Zugang zu Wasser für Ernährung und Nahrungszubereitung sind Staaten gehalten, nationale Strategien durch ein Rahmengesetz zu

---

<sup>251</sup> Artikel 46 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>252</sup> Artikel 50 und 55 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>253</sup> Artikel 47, 48 und 49 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>254</sup> Artikel 36 des Allgemeinen Kommentar Nummer 14 (vgl. Fn. 76)

<sup>255</sup> Solche Krankheiten umfassen nach der Definition der Weltgesundheitsorganisation sowohl Krankheiten, die auf Grund von unzureichender oder schlechter Wasserversorgung herrühren, aber auch Krankheiten, die über das Wasser übertragen werden bzw. durch Insekten oder Schlangen etc. die das Wasser als Lebensraum nutzen. Vgl. Artikel 7 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>256</sup> Artikel 5 Buchstabe a) und e) Protokoll über Wasser und Gesundheit (vgl. Fn. 105)

<sup>257</sup> Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b) Protokoll über Wasser und Gesundheit (vgl. Fn. 105)

<sup>258</sup> Artikel 2 Absatz 9 und Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe g) Protokoll über Wasser und Gesundheit (vgl. Fn. 105)

<sup>259</sup> Artikel 29 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>260</sup> Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe c) Protokoll über Wasser und Gesundheit (vgl. Fn. 105)

schaffen. Ein solches Rahmengesetz hat die Aktivitäten der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft zu berücksichtigen.<sup>261</sup>

Im Hinblick auf die Nahrungsmittelproduktion durch individuelle und traditionelle Landwirtschaft haben Staaten den ausreichenden Zugang zu Wasser sicherzustellen und diesem eine Priorität einzuräumen.<sup>262</sup>

Aus dem Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zu Wasser folgt die staatliche Pflicht, die oben dargestellten, unzulässigen Differenzierungskriterien zu verbieten und das Verbot auch für den privatrechtlichen Bereich durchzusetzen. Darüber hinaus besteht die Pflicht, bestehende Diskriminierungen oder fortdauernde Folgen von Diskriminierungen abzubauen. Hierzu gehört es, dass Gruppen, die traditionell Schwierigkeiten bei der Wahrnehmung des Recht auf Wasser haben, wie unter anderem Frauen, Kinder, Minderheiten, indigene Völker, Flüchtlinge, Migranten und inhaftierte oder anderweitig festgehaltene Personen, in ihrer Wahrnehmung des Rechts auf Wasser unterstützt werden.<sup>263</sup> So sollte die überdurchschnittliche Last für Frauen und Mädchen, zur Wasserversorgung der Haushalte beizutragen, vermindert und diese in wasserrelevanten Entscheidungsprozessen besonders beteiligt werden. Kinder sollten von der Verantwortung für die Wasserversorgung frei gestellt werden und in Bildungseinrichtungen ist eine ausreichende Wasserversorgung sicherzustellen.

Damit niemand von der öffentlichen oder privat betriebenen Wasserversorgung aus ökonomischen Gründen ausgeschlossen wird, haben Staaten die Pflicht, die Anwendung wenig kostenintensiver Technologien sicherzustellen, ein angemessenes, an der Leistungsfähigkeit des Konsumenten orientiertes Preissystem zu schaffen und Einkommensergänzungen bzw. Zuschüsse zu gewähren. Ebenso ist einer überproportionalen Belastung ärmerer Haushalte im Vergleich mit Haushalten mit höheren Einkommen durch die Wasserkosten vorzubeugen.<sup>264</sup>

Unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit haben Staaten die Pflicht, in ihre nationalen Strategien Mechanismen zu verankern, die die Wasserversorgung künftiger Generationen sichert.<sup>265</sup> Solche können unter anderem in der Verringerung des Verbrauchs und der Verschmutzung, der Nutzung erneuerbarer Wasserquellen, der Beobachtung des Einflusses auf Klimawandel, Bodenversalzung sowie in Wiederaufforstung und Schaffung nationaler Strategien und Programme zur Ressourcensicherung liegen.<sup>266</sup>

Auf Grund der den Menschenrechten eigenen Verrechtlichungstendenz sind soziale Ansprüche nicht nur einfachgesetzlich zu regeln, sondern sollten entsprechend der eigenen Rechtstraditionen in der stärksten Art und Weise postuliert werden. In Bezug auf das Recht auf Wasser konkretisiert sich diese Pflicht, zur Aufgabe an den Gesetzgeber, das Recht auf Wasser – beispielsweise in der Form als Schutz vor Abschaltung der Wasserversorgung – durch gesetzgeberische Maßnahmen zu schützen.<sup>267</sup>

---

<sup>261</sup> Artikel 29 des Allgemeinen Kommentar Nummer 12 (vgl. Fn. 74)

<sup>262</sup> Artikel 7 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79) und Kommentar zu Artikel 10 Übereinkommen über das Recht der nichtschiffahrtlichen Nutzung internationaler Flussgebiete (vgl. Fn. 11)

<sup>263</sup> Artikel 16 des Allgemeinen Kommentar 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>264</sup> Artikel 27 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79) und Artikel 34 Vorbericht des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 3)

<sup>265</sup> Kapitel 5.7 und 18 Agenda 21 (vgl. Fn. 37) und Artikel 6 a), 1), m) und 7, 36, 38 „Plan of Implementation“ des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung (vgl. Fn. 67)

<sup>266</sup> Artikel 28 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>267</sup> Artikel 41 Vorbericht des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 3)

### 8.3. Staatliche Pflichten gegenüber Drittländern

#### 8.3.1. Die Pflicht zur Achtung des Rechts auf Wasser in anderen Ländern

Staaten haben die Pflicht, „die Erreichung und den Erhalt sowie die Stärkung von internationalem Frieden und Sicherheit zu unterstützen.“<sup>268</sup> In Bezug auf das Recht auf Wasser bedeutet das, dass sich Staaten solcher Maßnahmen zu enthalten haben, die die Wahrnehmbarkeit bzw. Verwirklichung des Menschenrechts auf Wasser in andern Ländern beeinträchtigt oder Konfliktpotential in sich bergen. Diese „Pflicht der Zurückhaltung“ betrifft auch die Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure, die der Hoheitsgewalt des betroffenen Staates unterstehen. Aus der Achtungspflicht des Rechts auf Wasser und der Souveränität über die Ressource Wasser in anderen Ländern folgt eine adäquate Regulierungspflicht von Unternehmen mit Sitz im eigenen Land und Aktivitäten in anderen Ländern.<sup>269</sup>

#### 8.3.2. Die internationale Pflicht zur Kooperation

Internationale Zusammenarbeit ist zugleich Ziel und Mittel zur Erreichung der Ziele der Vereinten Nationen. Aus diesem Grund verpflichten sich die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen in Artikel 55 und 56 Charta der Vereinten Nationen<sup>270</sup> untereinander und mit den Organisationen der Vereinten Nationen bei der Achtung und Erfüllung der Menschenrechte sowie der Lösung wirtschaftlicher, sozialer, gesundheitlicher oder ähnlicher Probleme zusammenzuarbeiten.

In Bezug auf den Menschenrechtsschutz wird diese Kooperationspflicht in Artikel 28 AEMR und Artikel 2 Absatz 1 sowie 23 Sozialpakt konkretisiert. Hinsichtlich der Verwirklichung des Menschenrechts auf Wasser als Bestandteil des Rechts auf angemessenen Lebensstandard wird internationale Kooperation in Artikel 11 Absatz 1 Sozialpakt ausdrücklich gefordert.

Konkret wird die Pflicht zur Kooperation zur Erfüllung des Rechts auf Entwicklung, für das das Recht auf Wasser eine Voraussetzung darstellt, formuliert. Entwicklung stellt einen mehrdimensionalen und internationalen Prozess dar, der nur durch gemeinsame Anstrengungen aller Staaten erfüllt werden und zur Verwirklichung der Menschenrechte führen kann. Staaten anerkennen „die Pflicht, miteinander zusammenzuarbeiten, um Entwicklung herbeizuführen und Entwicklungshindernisse zu beseitigen. Die Staaten sollen ihre Rechte so wahrnehmen und ihren Pflichten so nachkommen, dass hierdurch eine neue internationale Wirtschaftsordnung auf der Grundlage der souveränen Gleichheit, der Interdependenz, der gemeinsamen Interessen und der Zusammenarbeit zwischen allen Staaten sowie die Wahrung und Verwirklichung der Menschenrechte gefördert werden.“<sup>271</sup>

Auf der *Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien 1993* unterstrichen die Staaten nochmals, dass die Verwirklichung des Menschenrechts auf Entwicklung von zweckmäßigen entwicklungspolitischen Konzepten auf nationaler Ebene, fairen Wirtschaftsbeziehungen und einem günstigen wirtschaftlichen Umfeld auf der internationalen Ebene abhängig ist.<sup>272</sup>

Auf der Grundlage dieses Gedankens formuliert die Generalversammlung in der *Erklärung über Fortschritt und Entwicklung*, „die Verwirklichung der Ziele von Fortschritt und

<sup>268</sup> Artikel 7 der Resolution 41/128 „Declaration on the Right to Development“ (vgl. Fn. 147)

<sup>269</sup> Artikel 31 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>270</sup> Vgl. Fn. 161

<sup>271</sup> Artikel 3 Absatz 3 der Resolution 41/128 „Declaration on the Right to Development“ (vgl. Fn. 147)

<sup>272</sup> Artikel 10 der Wiener Erklärung und Aktionsprogramm (vgl. Fn. 36)

Entwicklung auf sozialem Gebiet erfordert schließlich den Einsatz der folgenden Mittel und Methoden: [...] Gewährung technischer, finanzieller und materieller Hilfe sowie günstiger Konditionen für Entwicklungsländer, um die direkte Ausbeutung ihrer nationalen Ressourcen und natürlichen Reichtümer durch diese Länder selbst zu erleichtern, damit deren Bevölkerung aus ihren nationalen Ressourcen uneingeschränkten Nutzen ziehen kann.<sup>273</sup> Eine solche Gewährung von Unterstützung ist nur durch breitmöglichste Zusammenarbeit und einen Erfahrungsaustausch sowie Technologietransfer, einschließlich *Know-how* und Patenten, möglich.<sup>274</sup>

Zur Beseitigung des Hungers und der Unterversorgung mit Wasser wird diese Pflicht zur Kooperation nochmals durch die *Allgemeine Erklärung zur Beseitigung von Hunger und Unterernährung*<sup>275</sup> der Generalversammlung konkretisiert, in dem diese alle entwickelten Länder auffordert, die Anstrengungen der Entwicklungsländer, Land und Wasserressourcen für landwirtschaftliche Produktion zu vergrößern, technisch und finanziell zu unterstützen bzw. zu diesem Zweck zusammenzuarbeiten.<sup>276</sup>

Die Pflicht zur Kooperation konkretisiert sich in Bezug auf Entwicklungsländer, für und mit diesen Programme zur Verwirklichung des Menschenrechts auf Wasser zu entwickeln und ausreichende Ressourcen zu Verfügung zu stellen.<sup>277</sup> Eine solche „Entwicklungshilfe bzw. -zusammenarbeit“ hat die Bedürfnisse des Empfängerlandes zu berücksichtigen und Anpassungsprogramme müssen auf ihren Einfluss auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte überprüft werden und dürfen deren Verwirklichung nicht entgegenwirken.<sup>278</sup>

Letztendlich dürfen derartige Programme aber nicht zu einer weiteren Verschuldung des Empfängerlandes führen, denn die Entschuldung der Entwicklungsländer wird als Voraussetzung für die Verbesserung der Menschenrechtssituation angesehen.<sup>279</sup> Zu diesem Zweck bedarf es der Erfüllung der Forderung der *Millenniumserklärung* nach einem „offenen, fairen, regelgestützten, berechenbaren und diskriminierungsfreien multilateralen Handels- und Finanzsystems.“<sup>280</sup>

Ziel der internationalen Zusammenarbeit muss es sein, die Forderung der *Millenniumserklärung* zu erfüllen, „der auf Dauer nicht tragbaren Ausbeutung der Wasserressourcen ein Ende zu setzen, durch die Entwicklung regionaler und nationaler Wasserwirtschaftsstrategien, die sowohl den fairen Zugang als auch ausreichende Vorräte fördern“.<sup>281</sup> Hierbei haben wirtschaftlich entwickelte Staaten eine besondere Verantwortung und ein eigenes Interesse, ärmeren und Entwicklungsländern in Fällen der Katastrophenhilfe und der Versorgung von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen zu unterstützen.<sup>282</sup>

Verstärkt muss die Leistungsfähigkeit von Entwicklungsländern in Bezug auf deren Möglichkeit zur Erfüllung der Kernpflichten berücksichtigt werden. Hier ist es die Pflicht der entwickelten Länder, diese insbesondere durch wirtschaftliche und technische Hilfe zu unterstützen<sup>283</sup> sowie finanzielle Hilfe zu gewährleisten.<sup>284</sup> Vor allen der finanziellen Hilfe kommt eine besondere Bedeutung zu. So stellt der *Weltentwicklungsbericht 2003* in Bezug

---

<sup>273</sup> Artikel 23 d) Declaration on Social Progress and Development (vgl. Fn. 104)

<sup>274</sup> Vgl. Artikel 24 Declaration on Social Progress and Development (vgl. Fn. 104)

<sup>275</sup> Resolution des Welternährungsgipfels vom 16. November 1974 (vgl. Fn. 99)

<sup>276</sup> Artikel 10 der Resolution des Welternährungsgipfels vom 16. November 1974 (vgl. Fn. 99)

<sup>277</sup> Artikel 13 und 14 des Allgemeinen Kommentar Nummer 3 des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu Artikel 2 Abs. 1, U.N. Doc E/1991/23

<sup>278</sup> Artikel 7 und 9 Allgemeinen Kommentar Nummer 2 des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu Artikel 2 Abs. 1, U.N. Doc E/1990/23

<sup>279</sup> Artikel 12 der Wiener Erklärung und Aktionsprogramm (vgl. Fn. 36)

<sup>280</sup> Artikel 13 Millenniumserklärung (vgl. Fn. 7)

<sup>281</sup> Artikel 23 Millenniumserklärung (vgl. Fn. 7)

<sup>282</sup> Artikel 34 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>283</sup> Artikel 38 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>284</sup> Artikel 39 Vorbericht des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 3)

auf die Millenniumsziele fest, dass die dafür notwendigen Investitionen von geringem Interesse für ausländische Direktinvestitionen sind. Unter diesem Gesichtspunkt sind verstärkt finanzielle Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit zu ergreifen, um die fehlende Attraktivität für private Investitionen und *public private partnerships* zu kompensieren.<sup>285</sup>

Die Verpflichtung zur Ergreifung gemeinsamer und einseitiger Maßnahmen zur Verwirklichung der Sicherung des Wasserzugangs zur Nahrungszubereitung und als Nahrungsbestandteil wird dadurch umgesetzt, indem Staaten Schritte unternehmen, die die Wahrnehmbarkeit dieses Rechts in anderen Ländern achten, dieses Recht schützen und den Zugang erleichtert sowie notwendige Hilfe zur Verfügung stellen, wenn diese gefordert wird. Staaten haben in internationalen Übereinkommen sicherzustellen, dass die Erfüllung und Wahrnehmbarkeit der Menschenrechte ausreichend berücksichtigt wurde und gegebenenfalls neue internationale Instrumente zu dessen Schutz entwickelt werden müssen.<sup>286</sup>

Zusätzlich besteht die ausdrückliche Pflicht zur Kooperation in den internationalen Verträgen zum Schutz der Ressource Wasser und Bekämpfung von Gesundheitsrisiken.<sup>287</sup>

Das Gegenteil von Kooperation ist das Embargo. Ein solches ist in Bezug auf Wasserversorgung und der für diese notwendigen Dienstleistungen oder Waren unzulässig. Wasser ist kein Medium, mit dem politischer Druck ausgeübt werden darf.<sup>288</sup>

---

<sup>285</sup> UNDP: Weltentwicklungsbericht 2003– Millenniums-Entwicklungsziele: Ein Pakt zwischen Nationen zur Beseitigung menschlicher Armut., Seite 105; UNDP 2003

<sup>286</sup> Artikel 36 des Allgemeinen Kommentar Nummer 12 (vgl. Fn. 74) und Artikel 35 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>287</sup> Artikel 10 Baseler Konvention (vgl. Fn. 113), Artikel 10 und 11 Bamako Convention (vgl. Fn. 114) und Artikel 11 Protokoll über Wasser und Gesundheit (vgl. Fn. 105)

<sup>288</sup> Artikel 3 Allgemeiner Kommentar Nummer 8 des Sozialausschusses (U.N. Doc. E/1998/22) und Artikel 32 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

#### 8.4. Staatenpflichten als Mitglied Multilateraler Institutionen

Staaten haben die Pflicht, in anderen Gremien und Institutionen die eigenen Staatenpflichten zu beachten und sich nicht ihrer Möglichkeiten zu deren Erfüllung zu entäußern. Hinzu tritt die Pflicht, dass die Erfüllbarkeit der Menschenrechte in anderen Ländern nicht beeinträchtigt werden darf. Ein „Menschenrechtsansatz“ in den Spezialorganisationen der Vereinten Nationen und ihrer Programme würde der Erfüllung dieser Pflicht entgegenkommen.<sup>289</sup>

In Bezug auf das Recht auf Wasser bedeutet das, dass Staaten durch Verhandlungen der bi- oder multilateralen Handelsliberalisierung – beispielsweise im Rahmen der WTO – keine Entscheidungen treffen dürfen, die das Recht auf Wasser einschränken oder deren Verwirklichung hemmen. Diese Pflicht bezieht sich zum einen auf die eigene Kapazität zur Verwirklichung des Rechts, aber auch auf die Möglichkeiten und Handlungsoptionen von Drittländern.<sup>290</sup> Letztere kann insbesondere durch die Aktivitäten von Unternehmen mit Sitz in Drittstaaten oder Investitionsbedingungen beeinflusst sein.

Als Mitglieder von internationalen Finanzinstitutionen wie Weltbank, regionalen Entwicklungsbanken oder des Internationalen Währungsfonds haben die Staaten die Pflicht, die Politik dieser Institutionen an den menschenrechtlichen Pflichten auszurichten und bei Kreditvergabepolitik und -bedingungen, Strukturanpassungsprogrammen und Armutsreduzierungsstrategien auf die Beachtung des Menschenrechts auf Wasser hinzuwirken.<sup>291</sup>

Internationalen Hilfsorganisationen wie Weltgesundheitsorganisation, Hochkommissariat für Flüchtlinge, Internationales Komitee des Roten Kreuzes und UNICEF sowie im Bereich der humanitären Hilfe tätige Organisationen haben die Pflicht, sicheres Trinkwasser und Wasser zur Nahrungszubereitung für am meisten gefährdete und marginalisierte Gruppen zur Verfügung zu stellen.<sup>292</sup>

---

<sup>289</sup> Artikel 9 Artikel 2, 6 und 9 Allgemeiner Kommentar Nummer 2 des Sozialausschusses zu Artikel 22 Sozialpakt; U.N. Doc E/1990/23, Artikel 60 Allgemeiner Kommentar Nummer 13 und Artikel 60 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>290</sup> Artikel 35 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>291</sup> Artikel 36 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>292</sup> Artikel 65 Allgemeiner Kommentar Nummer 14 (vgl. Fn. 76)

## 8.5. Pflichten von Multilateralen Institutionen

Internationale Organisationen, wie die Vereinten Nationen und ihre Unterorganisationen, haben das Menschenrecht auf Wasser in ihren eigenen Programmen und Aktivitäten zu achten und zur Verwirklichung des Menschenrechts auf Wasser mit Staaten effektiv zusammenzuarbeiten.<sup>293</sup>

Andere Internationale Organisationen, wie WTO, IMF oder Weltbank sollten ihre Expertise zur Verfügung stellen und darauf hinwirken, dass das Menschenrecht auf Wasser bei ihrer Handelspolitik, Kreditvergabekriterien und -verträgen sowie Strukturanpassungsmaßnahmen und Entwicklungsprojekten unterstützt wird. Eine ausdrückliche Aufnahme in die Organisationspolitik wird als fördernd für die Verwirklichung des Menschenrechts auf Wasser angesehen.<sup>294</sup>

In Bezug auf Trinkwasser und Wasser zur Nahrungszubereitung haben die Internationalen Finanzinstitutionen sicherzustellen, dass in jedem ihrer Strukturanpassungsmaßnahmen dieser Bereich des Menschenrechts auf Wasser geschützt ist.<sup>295</sup> Auch haben diese Institutionen die Pflicht, sich Entscheidungen zu enthalten, die die individuelle Wahrnehmung des Menschenrechts auf Wasser gefährden oder die nationalstaatlichen sozioökonomischen Handlungsspielräume zur Erfüllung menschenrechtlicher Pflichten beeinträchtigt. Zu diesem Zweck sollten Finanzierungs- und Kreditprogramme mit einer menschenrechtlichen Prognose verbunden werden.

---

<sup>293</sup> Artikel 2, 6 und 9 Allgemeiner Kommentar Nummer 2 (vgl. Fn. 289)

<sup>294</sup> Artikel 7 Allgemeiner Kommentar Nummer 2 (vgl. Fn. 79) und Artikel 60 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>295</sup> Artikel 41 Allgemeiner Kommentar Nummer 12 (vgl. Fn. 74)

## 8.6. Pflichten von nichtstaatlichen Akteuren

Wie dargestellt wurde, sind Staaten unmittelbare und originäre Adressaten menschenrechtlicher Pflichten. Jedoch stellt schon die Generalversammlung bei der Verabschiedung der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* fest, diese sei „das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal, damit jeder einzelne und alle Organe der Gesellschaft sich diese Erklärung stets gegenwärtig halten und sich bemühen [...] diese Rechte und Freiheiten zu fördern und durch fortschreitende Maßnahmen im nationalen und internationalen Bereich ihre allgemeine und tatsächliche Anerkennung und Verwirklichung [...] zu gewährleisten.“<sup>296</sup> Die wortidentischen Bestimmungen der Präambel des Zivil- und Sozialpaktes stellen fest, dass „der Einzelne gegenüber seinen Mitmenschen und der Gemeinschaft, der er angehört, Pflichten hat und gehalten ist, für die Förderung und Achtung der in diesem Pakt anerkannten Rechte einzutreten.“<sup>297</sup>

Für das Menschenrecht auf Wasser bedeutet das, dass nicht nur der Staat die Pflicht hat, dieses Recht zu achten, sondern auch nichtstaatliche Akteure das Menschenrecht auf Wasser zu achten haben.<sup>298</sup> In Bezug auf den Zugang zu Wasser zur Ernährung und Nahrungszubereitung haben „alle Mitglieder einer Gesellschaft – Individuen, Familien, lokale Gemeinschaften, Nichtregierungsorganisationen, zivile und soziale Einrichtungen sowie die Privatwirtschaft – die Verantwortung dieses Recht zu achten. Vor allem die nationale und internationale Privatwirtschaft sollte ihre diesbezüglichen Aktivitäten im Rahmen eines gemeinsam mit Regierungen und Nichtregierungsorganisationen zu erarbeitenden Verhaltenskodexes vornehmen.“<sup>299</sup>

---

<sup>296</sup> Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (vgl. Fn. 33)

<sup>297</sup> Präambeln des Zivilpaktes und Sozialpaktes (vgl. Fn. 34 und Fn. 93)

<sup>298</sup> Artikel 34 Vorbericht des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 3)

<sup>299</sup> Artikel 20 Allgemeiner Kommentar Nummer 12 (vgl. Fn. 74) und Artikel 34 Vorbericht des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 3)



## 9. Verletzung des Menschenrechts auf Wasser

Voraussetzung für die Verletzung eines Menschenrechtes ist die Verletzung einer bestehenden menschenrechtlichen Pflicht (vgl. Darstellung in Punkt 8). Auch wenn es nicht möglich ist, alle Verletzungen darzustellen, da die Pflichten sich je nach geographischer, politischer, wirtschaftlicher oder sonstiger Lage eines Landes unterschiedlich gestalten, soll im Folgenden an Beispielen im Bereich der Kernpflichten sowie der Achtungs-, Schutz- und Erfüllungspflichten erläutert werden, welche staatlichen Handlungen und Unterlassungen sowie Verhalten nichtstaatlicher Akteure eine Verletzung des Menschenrechts auf Wasser darstellen.

Aus dem progressiven Erfüllungsanspruch der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte folgt, dass die staatliche Pflicht besteht, Maßnahmen zur Verwirklichung, Wahrnehmbarkeit, Schutz und Verbesserung des Menschenrechts auf Wasser zu unternehmen. Den dabei herausgearbeiteten Kernpflichten steht der unveräußerliche Wesensgehalt des Menschenrechts auf Wasser gegenüber. Handeln Staaten nicht in gutem Glauben und können nicht darstellen, aus welchen, nichtvertretbaren Gründen diese Kernpflichten unerfüllbar sind, stellt dies eine Verletzung des Menschenrecht auf Wasser dar.<sup>300</sup> Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass zwischen Unmöglichkeit und Unwilligkeit zu unterscheiden ist. Diese Unterscheidung wird sich vor allem anhand der eingesetzten Ressourcen treffen lassen. Hat ein Staat nicht das Höchstmaß der zur Verfügung stehenden Ressourcen eingesetzt, um beispielsweise eine Grundversorgung an Trinkwasser und sanitären Einrichtungen sicherzustellen, die bestehenden Systeme frei von Diskriminierung zu gewährleisten oder Unternehmen von einem ungerechten und überhöhten Preissystem abzuhalten, so stellt das eine Verletzung des Menschenrechts auf Wasser und des Menschenrechts auf ein erreichbares Mindestmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit dar.<sup>301</sup>

Das Recht auf Wasser ist auch dann verletzt, wenn in kriegerischen Auseinandersetzungen als Strafmaßnahme die Wasserversorgung eingeschränkt oder Infrastruktur zerstört wird. Das Recht auf Wasser ist so Ausdruck des Humanitären Völkerrechts, das alle Staaten in kriegerischen Auseinandersetzungen, Notsituationen und Naturkatastrophen zu achten haben.<sup>302</sup>

Staatliche Verletzungen des Menschenrechts auf Wasser müssen nicht notwendig direkt sein, sondern können sich auch indirekt äußern. So ist beispielsweise dann von einer Verletzung des Menschenrechts auf Wasser zu sprechen, wenn der Schutz oder die Achtung des Menschenrechts verringert wird und damit Kernbereiche des Menschenrechts – wie sie in den Kernpflichten beschrieben wurden – betroffen sind. Hierzu gehört das Fehlen oder fehlende Anwenden von Gesetzen zur Regulierung von Unternehmen, das Fehlen einer nationalen Wasserstrategie ebenso, wie auch die Aufhebung von entsprechenden Gesetzes- oder Verwaltungsbestimmungen oder auch die Schaffung derartiger Bestimmungen, die mit bestehenden Pflichten nicht übereinstimmen.<sup>303</sup>

Die Verletzung der Achtungspflicht des Staates folgt häufig aus der Einmischung des Staates in die individuelle Wahrnehmung des Menschenrechts auf Wasser. So stellt die ungerechtfertigte Abschaltung oder der Ausschluss von der Wasserversorgung ebenso eine Verletzung dar, wie eine unbezahlbare Preiserhöhung oder die Verunreinigung des Wassers.<sup>304</sup>

<sup>300</sup> Artikel 40 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>301</sup> Artikel 41 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79), Artikel 51 des Allgemeinen Kommentar Nummer 14 (vgl. Fn. 76) und Allgemeiner Kommentar Nummer 3 über die Natur der Staatenpflichten; U.N. Doc HRI/GEN/1/Rev.5, Seite 18ff.

<sup>302</sup> Artikel 21 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>303</sup> Artikel 39, 42 und 43 Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>304</sup> Artikel 44 Buchstabe a) Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

Sofern während der Privatisierung der Wasser- und Abwasserversorgung keine Mechanismen der gerechten Preisverteilung und der Sicherung von bezahlbarem Service eingebaut werden, stellt auch die Privatisierung an sich eine Verletzung der Achtungspflicht dar.<sup>305</sup>

Seine Schutzpflichten verletzt der Staat, wenn er es versäumt Einmischungen von Individuen, Gruppen, Unternehmen oder sonstiger nichtstaatlicher Akteure zu unterbinden. Das kann sich darin äußern, dass der Staat keine Gesetze schafft oder anwendet, die die Verunreinigung oder die überdurchschnittliche und nicht nachhaltige Ausbeutung von Wasserressourcen und den Verbrauch von Wasser verbietet.<sup>306</sup> Auch das Versäumnis, private Anbieter und Betreiber von Wasser- und Abwasserversorgung bzw. sanitären Einrichtungen zu regulieren und zu kontrollieren, stellt eine Verletzung des Menschenrechts auf Wasser dar. Wenn die Anerkennung eines ökonomischen Wertes des Wassers dazu führt, dass dieses nicht mehr bezahlbar wird und in der Konsequenz andere Menschenrechte nicht mehr wahrgenommen werden können, so ist das Menschenrecht auf Wasser verletzt.<sup>307</sup> Ebenso hat der Staat nach seinem Schutzauftrag die Wasserversorgungssysteme wie Leitungen und Pumpen vor Zerstörung und Abbau zu schützen.<sup>308</sup>

Die Erfüllungspflicht des Staates ist in der Regel dann verletzt, wenn der Staat es versäumt, alle notwendigen Schritte zur Verwirklichung des Menschenrechts auf Wasser zu unternehmen. Das kann sich im Fehlen der Annahme einer nationalen Wasserstrategie zur Erreichung des Zieles der Wasserversorgung für jedermann, dem unzureichenden oder fehlplatzierten Einsatz öffentlicher Mittel, dem fehlenden Monitoring, der fortlaufenden ungleichen Wasserverteilung, im Fehlen von Mechanismen der Krisenreaktion oder der Nichtbeachtung der menschenrechtlichen Pflichten und deren Erfüllung bzw. Erfüllbarkeit beim Abschluss von anderen internationalen Übereinkünften äußern.<sup>309</sup>

Die Pflicht zur Achtung der Menschenrechtspflichten von Drittstaaten wird in Fällen verletzt, in denen bei fehlender Regulierung in Bezug auf die Nutzung von Wasserressourcen diese zum eigenen Vorteil ausgenutzt werden und das zur Verletzung des Menschenrechts auf Wasser führt.<sup>310</sup>

Die Pflicht zur internationalen Kooperation ist verletzt, wenn zur Verbesserung der Wasserversorgung in Entwicklungsländern entwickelte Länder es unterlassen, auf eine Reduzierung der Schuldenlast und die Entwicklung von Strukturanpassungsmaßnahmen zur Verbesserung der Versorgung mit Trinkwasser und sanitären Einrichtungen hinzuwirken. Auch die fehlende Planung und ungerechte geographische und sozioökonomische Verteilung von Trinkwasser sowie des Abwasserservice stellt eine Verletzung der Kooperationspflicht dar.<sup>311</sup>

---

<sup>305</sup> Vgl. Artikel 29 working paper "Relationship between the enjoyment of economic, social and cultural rights and the promotion of the realization of the right to drinking water supply and sanitation"; U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2002/10 vom 25. Juni 2002

<sup>306</sup> Artikel 44 Buchstabe b) Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79) und durch Artikel 51 des Allgemeinen Kommentar Nummer 14, nach dem ebenfalls das Recht auf ein erreichbares Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit verletzt ist (vgl. Fn. 76)

<sup>307</sup> Artikel 12 Buchstabe c) und 44 Buchstabe b) des Allgemeinen Kommentar 15 (vgl. Fn. 79) und Allgemeiner Kommentar Nummer 3 in Bezug auf den fehlenden ausreichenden Schutz von Diskriminierungen durch Unternehmen (vgl. Fn. 216)

<sup>308</sup> Artikel 44 Buchstabe b) Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>309</sup> Artikel 44 Buchstabe c) Allgemeiner Kommentar Nummer 15 (vgl. Fn. 79)

<sup>310</sup> Bericht zur Globalisierung gegenüber der Menschenrechtskommission (E/CN.4/2002/54 vom 15. Januar 2002) mit Bezug auf das Recht auf Nahrung

<sup>311</sup> Artikel 29 Vorbericht des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 3)

## 10. Finanzierung des Menschenrechts auf Wasser

In Entwicklungsländern liegt die Wasser- und Abwasserinfrastruktur zu 90% in öffentlicher Hand. Von den notwendigen Investitionen werden 65-70% durch öffentliche Mittel, je 10-15% durch Entwicklungshilfe und international tätige Unternehmen sowie 5% durch die lokale Wirtschaft vorgenommen.<sup>312</sup>

Zur Erreichung der Zielvorgaben der Agenda 21, bei denen es lediglich um eine integrierte, internationale Wasserpolitik ging, wurden jährliche Kosten von 20 Mrd. USD veranschlagt, von denen 7,4 Mrd. USD aus Entwicklungshilfe bestehen sollten.<sup>313</sup> Dem standen in den 1990er Jahren internationale Leistungen im Rahmen von Entwicklungshilfe für Wasser- und Abwasserprojekte von jährlich 3 Mrd. USD gegenüber. Während der Betrag von 1996-1998 auf 3,5 Mrd. USD anstieg, fiel er in den Jahren 1999-2001 auf 3,1 Mrd. USD. Insgesamt blieb der Anteil von Wasser- und Abwasserprojekten in den Entwicklungshilfebudgets, trotz verstärkter internationaler Erklärungen, bei 4-5% stabil. Von diesen Mitteln floss der größte Anteil in Großprojekte und Städte. Nur ca. 12% dieser Entwicklungshilfe erreichte Regionen mit einer Wasserversorgung unter 60%.<sup>314</sup>

---

<sup>312</sup> UNDP: Weltentwicklungsbericht 2003 (vgl. Fn. 285)

<sup>313</sup> Zielvorgabe der Agenda 21 Nr. 18.47 (vgl. Fn. 37)

<sup>314</sup> Weltentwicklungsbericht 2003, Seite 105f. unter Bezug auf das im Rahmen des 3rd World Water Forum stattgefundene „World Panel on Financing Water Infrastructure 2003“ (vgl. Fn. 285)

## 10.1. Kosten zur Erreichung des Millenniumszieles

In der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen haben sich die Staaten der Welt nunmehr das konkrete Ziel gesetzt, bis 2015 den Anteil der Menschen um die Hälfte zu senken, die keinen nachhaltigen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben.<sup>315</sup> Unter Beachtung des Bevölkerungswachstums von weiteren ca. 1,5 Mio. Menschen bedeutet dieses Ziel, zusätzliche 100 Mio. Menschen pro Jahr mit Trinkwasser und 125 Mio. Menschen mit sanitären Einrichtungen zu versorgen.<sup>316</sup>

Zur Erreichung der Millenniumsziele gehen die Vereinten Nationen davon aus, dass jährlich ca. 50 Mrd. an zusätzlicher Finanzhilfe bzw. Investitionen notwendig sind, von denen ca. 12,6 Mrd. USD auf die Erreichung des Ziels im Bereich der Wasser- und Abwasserversorgung entfallen.<sup>317</sup> Das *World Panel on Financing Water Infrastructure* legte während des *Dritten Weltwasserforums* (Kyoto 2003) seinen Abschlussbericht vor. Dieser, nach dem Vorsitzenden und früheren IMF Direktor Michel Camdessus benannte *Camdessus-Bericht*, stellt fest, dass jährlich Investitionen von ca. 10 Mrd. USD nur für die einfachsten technischen Möglichkeiten notwendig seien. Die Finanzierung eines städtischen Standards lässt das notwendige Finanzierungsvolumen auf jährlich 17 Mrd. USD für Wasser und weitere 32 Mrd. USD für Abwasserentsorgung ansteigen.<sup>318</sup> Richard Jolly, Leiter des *Water Supply and Sanitation Collaborative Council* verglich den Betrag von ca. 10 Mrd. USD in seiner Rede von dem Millenniumsgipfel mit dem ungefähr gleich hohen Betrag, den Europäer jährlich für Eiscreme oder US-Amerikaner für ihre Haustiere ausgeben.<sup>319</sup>

Obwohl das *Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen* (UNDP) schon 1994 feststellte, dass an Kosten für die Erreichung von Wasserversorgung und ausreichenden Sanitäreinrichtungen für die Menschheit von 1995-2005 10 bis 15 Mrd. USD notwendig sind, wurden diese Investitionen nicht erreicht.<sup>320</sup> Jacques Diouf, Generaldirektor der *Welternährungsorganisation*, stellte in einer Rede aus Anlass des „*high level segments*“ im *Wirtschafts- und Sozialrat* 2003 fest, dass unter Beibehaltung des derzeitigen Investitionsvolumens und ohne Erhöhung der Anstrengungen, die Millenniumsziele erst im Jahr 2050 erreicht würden.<sup>321</sup>

---

<sup>315</sup> Artikel 19 Millenniumserklärung (vgl. Fn.7)

<sup>316</sup> The United Nations World Water Report, Seite 110 (vgl. Fn.1)

<sup>317</sup> The United Nations World Water Report, Seite 120 (vgl. Fn.1); UNDP: Weltentwicklungsbericht 2003, Seite 146 (vgl. Fn. 285)

<sup>318</sup> World Panel on Financing Water Infrastructure: "Financing Water for All" (Camdessus-Report), p. 12; (<http://www.worldwatercouncil.org/download/CamdessusReport.pdf> - 04. Oktober 2003)

<sup>319</sup> zitiert nach Artikel 33 Bericht "Right to Food" vom 07. Februar 2001, U.N. Doc E/CN:4/2001/53

<sup>320</sup> Weltentwicklungsbericht 1994, UNDP 1994

<sup>321</sup> Fourth Ministerial Round Table Discussions Held to Discuss Integrated Rural Development Strategies, New York 30. Juni 2003, U.N. Doc UN-Press Release vom 30. Juni 2003

(<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/47E7281825009BB0C1256D560026A9B3?opendocument> - 01. Juli 2003)

## 10.2. Die Forcierung der Privatisierung durch Internationale Finanzinstitutionen

Auf Grund fehlender nationaler öffentlicher Mittel und zu geringer Entwicklungshilfe haben Internationale Finanzinstitutionen wie Weltbank, Internationaler Währungsfond (IMF) und Regionale Entwicklungsbanken immer wieder versucht, in Rahmen ihrer Mandate zur Verbesserung des Wasser- und Abwassersektors beizutragen. Da keine dieser Organisationen einen menschenrechtlichen Ansatz verfolgen, haben sich diese Programme unter die jeweiligen Organisationsstrategien einzuordnen. Diese sind bei der Weltbank das Ziel, Entwicklungsländern bei ihrem Kampf gegen Armut und um ökonomischen Wachstum durch eine Mischung von Finanzierung und Beratung zu unterstützen.<sup>322</sup> Die Hauptaufgaben des IMF bestehen in der Untersuchung und Beratung makro-ökonomischer Politik und der Vergabe von Krediten an Staaten, die sich in einem wirtschaftlichen Ungleichgewicht oder einer Währungskrise befinden.<sup>323</sup>

Die Weltbank hat erstmals 1993 ihre Präferenzen im Wassersektor festgehalten. In ihrem *Water Resource Management Policy Paper*<sup>324</sup> wurde ausdrücklich auf die *Prinzipien von Rio und Dublin* Bezug genommen, um deren drei Prinzipien in die Weltbankpolitik aufzunehmen. Diese umfassen das *ökologische Prinzip*, das einen ganzheitlichen Betrachtungsansatz auf die Ressourcen Land, Wasser und Wasserquelle fordert. Weiterhin besteht das *institutionelle Prinzip*, auf dessen Grundlage eine Beteiligung aller relevanter Gruppen und Institutionen gefordert wird. Letztendlich wurde das *instrumentelle Prinzip* eingeführt, nach dem das Wassermanagement effizienter und durch Einführung ökonomischer Prinzipien gestaltet werden soll. Diese Prinzipien führten dazu, dass immer wieder die Einbeziehung der Privatwirtschaft und die damit verbundene (Teil-) Privatisierung von Wasserdienstleistungen in Projekten gefordert wurde.

Im Jahr 2003 wurden die Erfahrungen von zehn Jahren Arbeit im Wassersektor in einer neuen Politikbestimmung der Weltbank „*Water Resources Sector Strategy: Strategic Directions for World Bank Engagement*“ festgehalten.<sup>325</sup> Erneut stellt die Weltbank darin fest, dass Wassermanagement und -entwicklung zentral für nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung sind und als solche im Mittelpunkt der Weltbankpolitik stehen. Neben der Weiterverfolgung der alten Politik bekennt sich die Weltbank zu einer differenzierten Betrachtungsweise, wenn es um regionale Besonderheiten geht. Dennoch ist eines der bestimmenden Vergabekriterien weiterhin die Einbeziehung der Privatwirtschaft durch *Public Private Partnerships*. Diese Einbeziehung setzt mindestens eine Teilprivatisierung im Servicebereich, Einführung marktwirtschaftlicher Mechanismen im Preissystem und die ökonomische Bewertung des Wassers voraus. Obwohl die Weltbank ihr federführendes Engagement in den Philippinen und bei der Privatisierung der Wasserversorgung in Manila und die daraus entstandenen Probleme in seiner neuen Politikbestimmung anerkennt,<sup>326</sup> zieht sie lediglich die Schlussfolgerung, mehr Wert auf Koordinierung und die Ausbildung der Akteure zu setzen. Eine Kritik oder gar eine Abkehr von der Privatisierungspolitik findet nicht statt.

Einen differenzierteren Ansatz verfolgt die Asiatische Entwicklungsbank, die in ihrer Politikbestimmung „*Water for All: The Water Policy of the Asian Development Bank*“ einen

<sup>322</sup> World Bank: Mission Statement ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org))

<sup>323</sup> Vgl. Artikel 1 des Agreement of the International Monetary Fund; <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/aa01.htm> (28. September 2003)

<sup>324</sup> World Bank: Water Resources Management: A World Bank Policy Paper; Washington DC 1993

<sup>325</sup> World Bank: Water Resources Sector Strategy: Strategic Directions for World Bank Engagement; Washington DC 2003

<sup>326</sup> Vgl. die Ausführungen unter 11.1.2. und World Bank Office Memorandum vom 20. April 2000: The World Bank's role in Water Resources Management in the Philippines: Results of a Consultation; ([http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/18ByDocName/PhilippinesFocusCountryStudyandtheManilaConsultation/\\$FILE/Philippines+focus+country+report+-+finat2.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/18ByDocName/PhilippinesFocusCountryStudyandtheManilaConsultation/$FILE/Philippines+focus+country+report+-+finat2.pdf) - 04. Oktober 2003)

menschenrechtlichen Ansatz (*rights approach*) zur Armutsbeseitigung verfolgt, sich zu staatlichen Subventionen des Wasserpreises bekennt und weder öffentliche, noch private Betreiberform als Bedingung für Projekte beschreibt.<sup>327</sup>

Ebenso wie die Weltbank verfolgt auch der Internationale Währungsfond (IMF) die Politik, durch die Vergabe von Krediten sowohl die Privatisierung von Dienstleistungen im Wasser- und Abwasserbereich, als auch die Veränderung der Preisstruktur, hin zu einer höheren Konsumentenbeteiligung an den Gesamtkosten, zu erreichen.<sup>328</sup>

Diesen steten Forderungen nach ausländischen Direktinvestitionen stehen Feststellungen des *UNDP Weltentwicklungsbericht 2003* konträr gegenüber. Darin wird in Bezug auf die Millenniumsziele festgestellt, dass die dafür notwendigen Investitionen von geringem Interesse für ausländische Direktinvestitionen sind. Unter diesem Gesichtspunkt sind verstärkt finanzielle Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit zu ergreifen, um die fehlende Attraktivität für private Investitionen und *Public Private Partnerships* zu kompensieren.<sup>329</sup> Es geht gerade nicht darum, die Erfüllung der Millenniumsziele in einen Investitionsmarkt mit entsprechenden Renditen und Investorensicherheiten umzuwandeln, sondern um eine verstärkte öffentliche Entwicklungshilfe.

---

<sup>327</sup> Asian Development Bank: *Water for All: The Water Policy of the Asian Development Bank*, Manila 2001

<sup>328</sup> Vergleich von 40 Ausgewählten Kreditverträgen des IMF in: *Citizens' Network on Essential Services: IMF and World Bank Push Water Privatization and Full Cost Recovery on Poor Countries*, Volume 2, Number 4, News and Notice (Spring 2001); [http://www.challengeglobalization.org/html/news\\_notices/spring2001\\_05.pdf](http://www.challengeglobalization.org/html/news_notices/spring2001_05.pdf) (02. Oktober 2003)

<sup>329</sup> *Weltentwicklungsbericht 2003*, Seite 159 (vgl. Fn. 285)

### 10.3. Die Vision der Europäischen Union: Privatisierung

Im Vorfeld des *Weltnachhaltigkeitsgipfels* in Johannesburg (2002) hat die Europäische Union im September 2002 eine *EU Wasserinitiative* vorgestellt, mit der sie zur Erreichung der Millenniumsziele und einer gerechteren Wasserversorgung in Entwicklungsländern beitragen will. Mit der Initiative sollen vor allem die bestehenden Projekte der EU im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit koordiniert und zusammengefasst werden. Zentrales Element der *EU Wasserinitiative* ist das Festhalten an einer überdurchschnittlichen Finanzierung des Verwaltungsbereiches von Wasserunternehmen und die Festschreibung des Grundsatzes der Beteiligung von privaten Unternehmen (*private sector participation*).

Darauf aufbauend und geleitet von der internationalen Diskussion um die Wasserknappheit und die Feststellung im *Camdessus-Report*, dass die Mittel um ein Vielfaches erhöht werden müssen, um die Millenniumsziele zu erreichen, hat Europäische Union am 20. April 2003 einen *EU Wasser Fond* mit einem Volumen von 1 Mrd. Euro vorgeschlagen. Durch diesen sollen die 77 AKP-Staaten, die das Cotonou-Abkommen unterzeichnet haben, unterstützt werden.<sup>330</sup> Die Mittel sollen aus dem *Europäischen Entwicklungsfond* entnommen werden, um bestehende Finanzierungsmechanismen zu ergänzen. Die Einstellung in den Haushalt wird frühestens im Jahr 2004 erfolgen, wenn die Kommission auf Drängen von einigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (u.a. Deutschland, Schweden und U.K.) die Idee der Schaffung einer gesonderten Verwaltung des Fonds fallen lässt.<sup>331</sup> Damit werden durch die EU zwar zusätzliche Mittel eingestellt, diese jedoch an die Voraussetzung einer Beteiligung der Privatwirtschaft in Form von *Public Private Partnerships* oder durch Schaffung von originärem Privateigentum geknüpft.

Ergänzt wird diese Konditionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit im Wasserbereich durch die Forderungen der EU im Rahmen der WTO Verhandlungen, den Bereich der Dienstleistungen im Wasser- und Abwasserbereich als Umweltdienstleistung (*environmental service*) einer Regelung durch das *General Agreement on Trade in Service* (GATS) zu unterwerfen. Zu diesem Zweck beantragte die EU schon 1999 die Aufteilung der Umweltdienstleistungen in sieben Untersektoren, von welchem einer „*water for human use and wastewater management*“ darstellen soll.<sup>332</sup>

Entworfen wurde die Forderung zur Marköffnung in enger Zusammenarbeit mit europäischen Wasserkonzernen, wie *Vivendi*, *Suez Lyonnaise des Eaux* und *REW*, die von dem Handelskommissariat der EU Kommission offen zur Erklärung ihrer Forderungen aufgefordert wurde, um diese in der kommenden Welthandelsrunde umzusetzen.<sup>333</sup> In ihren darauf aufbauenden Forderungen stellte die EU zwar klar, dass eine Zustimmung zur Unterwerfung des Wassermanagement unter das GATS nicht staatliche Regulierung ausschließe.<sup>334</sup>

Im Rahmen der WTO-Doha-Runde fragte die EU dann bei 109 Staaten nach, dieser Änderung des GATS zuzustimmen und gleichzeitig ihren Wasser- und Abwassermarkt zu öffnen.<sup>335</sup> Zwar geht es der EU vor allem um den Marktzugang für in ihr ansässige Unternehmen, jedoch versäumt sie nicht zu beteuern, dass der Zugang zu Wasser, das Recht zur Regulierung

<sup>330</sup> EU NEWS 20/2003 vom 23 April 2003 (IP/03/556 Brussels)

<sup>331</sup> The U.K. Parliament: Select Committee on European Scrutiny Twenty-Eighth Report; <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk> (04. Oktober 2003)

<sup>332</sup> WTO: EC-Communication S/CSC/25 vom 28. September 1999

<sup>333</sup> Politi, Daniel: What the European Commission Doesn't Want You to Know; The Centre of Public Integrity 2003; <http://www.publicintegrity.org/dtaweb/report> (03. Oktober 2003)

<sup>334</sup> WTO: EC-Communication S/CSC/W/25 vom 28. November 1999

<sup>335</sup> European Commission: Summary Of The EC's Initial Requests To Third Countries In The GATS Negotiations vom 1. Juli 2002; [http://europa.eu.int/comm/trade/services/gats\\_sum.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/services/gats_sum.htm) (03. Oktober 2003)

und die Eigentumsverhältnisse durch eine Unterwerfung nicht betroffen wären. Auf der anderen Seite lehnt die EU aber eine eigene Marktöffnung aus protektionistischen Gründen ab.<sup>336</sup>

Trotz des ergebnislosen Endes der Verhandlungen im Rahmen der WTO in Cancun im September 2003 stellen diese Anfragen die weitere Agenda der EU dar, die sie sowohl im Rahmen der weiteren Verhandlungen in der WTO, als auch im Rahmen der bilateralen Wirtschafts- und Entwicklungshilfeverhandlungen versuchen wird durchzusetzen. Für die EU stellen Dienstleistungen im Rahmen des Wasser- und Abwassermanagements ein Handelsgut dar. Voraussetzung dazu ist der freie Marktzugang für private Unternehmen. Bedingung für private Investitionen sind Investitionssicherheit, akzeptable Profitrate und Risikominimierung. Diese Bedingungen führen stets zu (Teil-) Privatisierung des Servicebereiches und einer schwachen Regulierungsbehörde.

---

<sup>336</sup> European Parliament: WTO negotiations on trade in services, Plenary Session, Strasbourg, 10. März 2003; [http://europa.eu.int/comm/commissioners/lamy/speeches\\_articles/spla158\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/commissioners/lamy/speeches_articles/spla158_en.htm) (03. Oktober 2003)



#### 10.4. Wasser und die Verhandlungen um das GATS im Rahmen der WTO

Derzeit sind Dienstleistungen im Wasser- und Abwasserbereich nicht Gegenstand des GATS und unterliegen damit nicht den Streitschlichtungsverfahren der WTO. Ziel des GATS ist gemäß Artikel VII Monopole zu vermeiden und diese ggf. zu regulieren. Das GATS ermöglicht daneben die Marktöffnung durch eine ausdrückliche Unterwerfung (*specific commitment*), welche grundsätzlich im Ermessen des Mitgliedsstaates liegt. Fortschreitende Verhandlungen und Unterwerfungen haben dazu geführt, dass die Marktöffnung ein Hauptziel der Verhandlungen im Rahmen der WTO geworden ist.

Sollte die WTO Verhandlungen zu einer Einbeziehung der Wasser- und Abwasserdienstleistungen in das GATS führen, so hätte das folgende, hauptsächliche Konsequenzen: Bei Marktöffnung besteht nach Artikel XVII GATS ein Verbot der Diskriminierung zwischen ausländischem und inländischem Anbieter (*national treatment provision*); entsprechend Artikel XVI (f) besteht das Recht ausländischer Investoren Aktien und Anteile an nationalen Unternehmen zu erwerben; Unternehmen könnten ihre Rechtsform frei wählen und wären nach Artikel XVI (e) nicht an ein *joint venture* gebunden.<sup>337</sup>

Die entscheidende Veränderung würde jedoch durch das verbindliche Streitschlichtungsverfahren (*dispute settlement*) der WTO eintreten. Zwar wären dann Investoren (Unternehmen) nicht mehr direkt postulationsfähig, jedoch üben diese schon heute erheblichen Druck auf Regierungen aus, wenn sie sich benachteiligt fühlen, damit diese das Streitschlichtungsverfahren eröffnen. Dieses Streitschlichtungsverfahren ist jedoch kaum transparent und menschenrechtliche Aspekte werden darin keine Rolle spielen können, da diese nicht im Rahmen der WTO geregelt sind. Durch die Unterwerfung unter das Streitschlichtungsverfahren der WTO kann damit jede nationale ökonomische Intervention von der freien Entscheidung zur internationalen Verpflichtung werden. Dadurch wird die Flexibilität der Regierungen in der Setzung seiner sozioökonomischen Prioritäten erheblich eingeschränkt.

---

<sup>337</sup> Tuerk, Elisabeth; Speed, Robert: GATS and Water – Draft Discussion Paper; Centre for International Environmental Law; <http://www.ciel.org>

## 10.5. Investitionsbedarf und internationale Bindung

Nationale Strategien zur Verbesserung der Wasser- und Abwasserversorgung können durch die Koppelung an bilaterale Investmentverträge bindend werden bzw. deren Änderung zu einer Strafe führen. Bezieht die nationale Strategie ausländische Investitionen mit ein so werden diese zum Gegenstand vertraglicher Vereinbarungen, die von einem Drittland oder dem Investor juristisch geltend gemacht werden können. Durch eine Einbeziehung von Dienstleistungen im Wasser- und Abwasserbereich in das GATS werden diese Vereinbarungen in einem internationalen Streitschlichtungsverfahren einklagbar.

Die Strategie der Internationalen Finanzinstitutionen, in Ermangelung ausreichender öffentlicher Mittel privates Investment und Management zu fordern, führt zu einer fortschreitenden internationalen Verrechtlichung nationaler, sozioökonomischer Entscheidungen. EU-Kommissar Lamy nennt in Bezug auf die Bereitstellung öffentlicher Güter folgende Gestaltungsmöglichkeiten:

- öffentliche oder private Organisation;
- Öffnung des Dienstleistungsmarktes für den Wettbewerb nationaler Anbieter;
- Öffnung des Dienstleistungsmarktes für nationale und internationale Anbieter ohne Unterwerfung unter das GATS;
- Unterwerfung unter das GATS mit Öffnung des Dienstleistungsmarktes für internationale und nationale Anbieter mit dem Recht, zu erklären, ob eine gleiche Behandlung stattfinden soll oder nicht.<sup>338</sup>

Mit einer Unterwerfung unter das GATS sind jedoch die anderen Alternativen ausgeschlossen und eine Rückkehr zum Protektionismus – auch wenn er menschenrechtlich motiviert ist – kann nicht ohne die Konsequenz eines Vertragsbruches und folgender Sanktionsmöglichkeit erfolgen.

Aus diesem Grund sind die menschenrechtlichen Pflichten beim Eintritt in die Verhandlungen über Kreditbedingungen, Marktöffnung oder Unterwerfung unter GATS zu beachten. Diese menschenrechtlichen Pflichten bestehen für beide Vertragspartner. Eine Deregulierung, Liberalisierung oder Privatisierung ist dann unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten unzulässig, wenn die Handlungsalternativen zur Erfüllung eines Menschenrechts derart eingeschränkt werden, dass einer Gefährdung oder Verletzung des Menschenrechts nicht mehr wirksam begegnet werden kann.

---

<sup>338</sup> Commissioner Lamy: WTO negotiations on trade in services, European Parliament Plenary Session, 10. März 2003; [http://europa.eu.int/comm/commissioners/lamy/speeches\\_articles/spla158\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/commissioners/lamy/speeches_articles/spla158_en.htm) (03. Oktober 2003)

## 11. Der Fall Manila

### 11.1. Hintergründe der Privatisierung

#### 11.1.1. Die öffentliche Wasserversorgung

Manila ist nicht nur das politische Zentrum der Philippinen, sondern auch eine Hoffnung für die verarmte Landbevölkerung die auf der Suche nach Arbeit und einer Möglichkeit zu überleben in die Stadt strömt. Dabei wird Manila auch häufig zur Endstation auf einem langen Weg der Verelendung.

Die genaue Einwohnerzahl einer dergestalt ständigen Migration unterliegenden Metropole lässt sich nur schwer bestimmen. Der letzte Zensus von 2000 gab knapp 10 Mio. Einwohner, bei einer Wachstumsrate von 1,06% an. Unberücksichtigt bleiben dabei der Zuzug und die Veränderung der Wachstumsrate. Für die folgenden Betrachtungen wird unter Zugrundelegung eines jährlichen Bevölkerungswachstums von ca. 2,5% und einem ständigen Zuzug die Einwohnerzahl der Metropole Manila auf ca. 15 Mio. geschätzt. Einem solchen, unkontrollierten Bevölkerungsanstieg wäre kein Stadtentwicklungskonzept gewachsen. In Manila gibt es ein solches aber auch nicht. Der Grund und Boden der Stadt gehört fünf der insgesamt 350 Familien spanischer Nachkommen der Kolonialzeit, denen die gesamten Philippinen gehören. Entwickelt wurden industrielle Nutzungsprojekte, Einkaufszentren, Büro- und Hotelhochhäuser sowie abgeschirmte Wohnkomplexe für die Oberklasse. Die Mittelklasse wohnt in den Vorstädten und die Ärmsten entlang der Eisenbahnlinien, in trockenen Flussniederungen, unter den Hochbahnen und zwischen den Investruinen der Asienkrise.

Ein Problem von Megacities wie Manila ist, dass diese Städte schneller als ihre Infrastruktur wachsen. Das gilt vor allem für die Wasser- und Abwasserversorgung. Ein Grossteil der ärmsten Bevölkerung hat deshalb keinen Zugang zum öffentlichen Abwassernetz. Für die Haushalte mit Wasseranschluss waren Rohrbrüche des maroden Systems, Wasserunterbrechungen und fehlender Wasserdruck Anfang der 1990er Jahre an der Tagesordnung. Auf Grund des niedrigen Wasserdrucks und der illegalen Wassernutzung waren die teilweise jahrhundertealten Wasserleitungen ständig verunreinigt, was dazu führte, dass wasserbedingte Krankheiten üblich waren.

Verschiedene Parameter veränderten zu Beginn der 1990er Jahre diese Situation. Eine teilweise Industrialisierung – einhergehend mit dem wirtschaftlichen Aufschwung in der Post-Marcos-Zeit – führte zu größerem Wasserverbrauch, der teilweise durch illegale Nutzung oder ohne Bezahlung erfolgte. Hinzu kamen der eingangs beschriebene Zustrom von Menschen aus ländlichen Gebieten und die Urbanisierung der Randgebiete. Viele der Zugewanderten fanden zunächst Zuflucht in den Slums und wurden in vielen, nicht anerkannten Wohnvierteln sesshaft. Diese Wohnviertel (*squatter*) wurden weder an die öffentliche Stromversorgung, noch an das öffentliche Wasser- und Abwassernetz angeschlossen, um nicht den Anschein zu geben, diese Wohnviertel würden akzeptiert oder damit gar legalisiert.

Die 1878 gegründete *Metropolitan Waterworks and Sewerage System* (MWSS) versorgten Mitte der 1990er Jahre nur nahezu zwei Drittel der Bevölkerung mit Wasser. Die ca. 3,6 Mio. Menschen ohne Wasserversorgung waren überwiegend arme, sozial schwache und andere marginalisierte Gruppen. Diese mussten Wasser von mobilen Versorgern zu exorbitanten Preisen kaufen oder entzogen den Wasserleitungen illegal das Wasser. Eine Abwasserversorgung existierte vielerorts überhaupt nicht. Hinzu kam, dass die Haushalte mit einem Anschluss an das öffentliche Wassernetz unter einem unregelmäßigen und fehlerhaften Service litten.

Unter diesen Bedingungen kam es 1995 zu 480 Fällen von Cholera im Vergleich zu 54 Fällen im Jahr 1991 und Durchfallerkrankungen stiegen 1997 auf das Dreifache von 1990, d.h. 109.483 Fälle an.<sup>339</sup>

Nach dem *National Water Code* von 1976 war die Wasserversorgung eine öffentliche Aufgabe, die effizientes, gerechtes und nachhaltiges Wassermanagement erforderte. Vor der Privatisierung wurden diese Ziele weder durch die philippinische Regierung, noch das staatliche Unternehmen MWSS erreicht. Ebenfalls waren die staatlichen Behörden nicht in der Lage, das Menschenrecht auf Wasser – insbesondere in seiner Verbindung zum Recht auf Gesundheit und angemessenen Wohnraum – zu gewährleisten und vor dessen Verletzung zu schützen. Hinzu kamen Diskriminierungen auf der Grundlage des Geschlechts und der sozialen Stellung, da es von staatlicher Seite abgelehnt wurde, in nicht genehmigten Siedlungen wie bspw. Slums eine Wasserversorgung zu installieren.

Auch die öffentliche Meinung wandte sich immer öfter gegen MWSS, die als die unbeliebteste und unfähigste Behörde galt. Von 1993 bis 1995 ging der Nettogewinn auf Grund der steigenden Kosten und erhöhten Zinszahlungen um 62% zurück. Um das Leitungssystem zu erneuern wurden ca. 7 Mrd. Peso (ca. 253 Mio. USD<sup>340</sup>) veranschlagt, die ausschließlich durch internationale Finanzinstitutionen, wie Weltbank und Asiatische Entwicklungsbank (*Asian Development Bank*), akquiriert werden konnten. 1995 betrugen die langfristigen Schulden von MWSS ca. 307 Mio. USD, wovon Weltbank und Asiatische Entwicklungsbank von über 80% (ca. 249 Mio. USD) die Gläubiger waren.<sup>341</sup>

Die Notwendigkeit weiterer ausländischer Investitionen führte dazu, dass man sich nach privaten Investoren umsah. Damit ein Engagement jedoch für ausländische Direktinvestitionen interessant werden konnte, musste die Möglichkeit für Eigentum und Gewinn durch die Privatisierung geschaffen werden.

Die Diskussion über die Privatisierung wurde in der philippinischen Gesellschaft wenig kontrovers geführt. Nach dem Sturz des Regimes von Marcos hatte man überwiegend gute Erfahrungen gemacht. Privatisierung bedeutete Pressevielfalt statt Staatsmedien und die Privatisierung des Telekommunikations- und Elektrosektors in der ersten Hälfte der 1990er Jahre hatte zur Verbesserung von Versorgung und Service geführt. Hinzu kam der politische Aufbruch und ein gewisser Wirtschaftsoptimismus, der die Philippinos hoffen ließ, zu einem weiteren „Tigerstaat“ zu werden.

Krankheiten und das Fehlen von Wasser zur Befriedigung der grundlegendsten und lebensnotwendigen Bedürfnisse ließ jedoch eine „Krisenstimmung“ aufkommen, die 1995 dazu führte, dass Präsident Ramos öffentlich eine Wasserkrise erklärte und der Kongress einen *Water Crises Act* verabschiedete, der dem Präsidenten die Möglichkeit bot, neben der Bekämpfung der akuten Wasserknappheit und fehlenden Wasserqualität die MWSS zu privatisieren.<sup>342</sup> Im April 1996 verabschiedete die *Water Crises Commission*, die unter dem *Water Crises Act* als gemeinsame Kommission von Legislative und Exekutive gegründet worden war, ihre Empfehlungen an Präsident Ramos. Diese Empfehlungen beinhalteten auch die Privatisierung.

---

<sup>339</sup> The Centre for Public Integrity: Loaves, Fishes and Dirty Dishes – Manila’s Privatized Water Can’t Handle the Pressure (CPI: Loaves, Fishes and Dirty Dishes), 2003 (<http://www.icij.org/dtaweb/water/PrintReady.aspx?AID=8> - 17. Februar 2003)

<sup>340</sup> Die Angabe von Investitionen, Kosten und Krediten erfolgt in der Literatur und Interviews wechselnd in Peso oder USD. Die jeweilige Währung in der Klammer orientiert sich am Wechselkursverhältnis (Annex III). Da das Wechselkursverhältnis starken Schwankungen unterliegt, musste wurde dort ein Mittelwert gebildet, wo die Kostenangabe nicht auf ein Datum bezogen wurde.

<sup>341</sup> CPI: Loaves, Fishes and Dirty Dishes (vgl. Fn. 339)

<sup>342</sup> National Water Crises Act (RA 8041)

### 11.1.2. Erwartungen an die Privatisierung

Mit der Privatisierung sollten somit die folgenden Vorteile<sup>343</sup> erreicht werden:

- 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.

#### 11.1.2.1. Ziel der Verringerung der staatlichen Schuldenlast

Während diese Vorteile überwiegend selbstredend sind, soll im Folgenden besonders auf die Verschuldungsproblematik eingegangen werden. Es wird immer wieder behauptet, dass Privatisierung die Schuldenlast eines Landes reduziert und darüber hinaus hilft, die verdeckten Subventionen abzubauen.<sup>344</sup>

Durch Kredite und internationale Investitionen betragen die Schulden der staatlichen Wasserversorgung MWSS in etwa 585 Mio. USD. Davon waren von 481 Mio. USD internationale Finanzinstitutionen wie Weltbank, Asiatische Entwicklungsbank, Banque de France, Banque Paribas und die Japanische OECF Gläubiger.<sup>345</sup> Die Verringerung der Schuldenlast sollte durch die Konzessionsgebühren (*concession fees*) erfolgen, die durch die privaten Investoren zu zahlen waren. Hinzu kamen noch beantragte Projekte der Wassergewinnung und neue Finanzierungen für bestehende Projekte, so dass an die privaten Konzessionsnehmer 880 Mio. USD weitergegeben wurden.

Gleichzeitig sollte der Abbau verdeckter Subventionen mit einer indirekten Steuerentlastung stattfinden. So finanzieren sich Subventionen für öffentliche Güter – wie beispielsweise Wasser – in der Regel über Steuern. Wachsen die Kosten für die Versorgung mit Wasser auf Grund ineffizienter Arbeitsweise, Bürokratie und Missmanagement an und werden diese nicht auf den Endverbraucher umgelegt, so hat der Steuerzahler diese Ausgaben zu kompensieren. Da der Wasserverbrauch an sich nicht besteuert wurde, wuchs somit die indirekte Steuerlast über andere Verbrauchs- oder Verkehrssteuern an. Indirekte Steuern jedoch hemmen das Wirtschaftswachstum und damit die direkten Steuereinnahmen. An dieser Stelle greift nun die Privatisierung ein. Durch sie wird der Staat aus der Verantwortung entlassen und das wirtschaftliche Risiko geht vom Staat – und somit vom Steuerzahler – auf den privaten Investor, das heißt bei der Wasserprivatisierung auf den Konzessionsnehmer, über. Mit der Privatisierung bestand nun die Möglichkeit, 10% allgemeine Verbrauchsteuer (VAT) auf Wasser zu erheben und am Gewinn der Konzessionsnehmer über eine Umsatzsteuer teilzuhaben. Obwohl letztere für die ersten acht Jahre erlassen wurde, wurde einschließlich der Konzessionsgebühren ein Gewinn von ca. 4 Mrd. USD für den Zeitraum der Konzession prognostiziert.

---

<sup>343</sup> Pamintuan, Steven John / Solon, Orville: Opportunities and Risks in the Privatization-Regulation of the Metropolitan Water and Sewerage System (Pamintuan / Solon: Opportunities and Risks), Seite 133

<sup>344</sup> Pamintuan / Solon: Opportunities and Risks, Seite 133 (vgl. Fn. 343)

<sup>345</sup> Business Week Philippines vom 04. Februar 1997

Diesen Einnahmen standen aber auch prognostizierte Ausgaben für das Vorruhestandsprogramm von ehemals öffentlichen Bediensteten in Höhe von etwa 1,2 Mrd. Peso (40 Mio. USD), der Verlust des Nettogewinns der staatlichen MWSS, den man bei Beibehaltung des schlechten Services auf 670 Mio. bis 1,1 Mrd. Peso (22,7 bis 37,3 Mio. USD) schätzte.

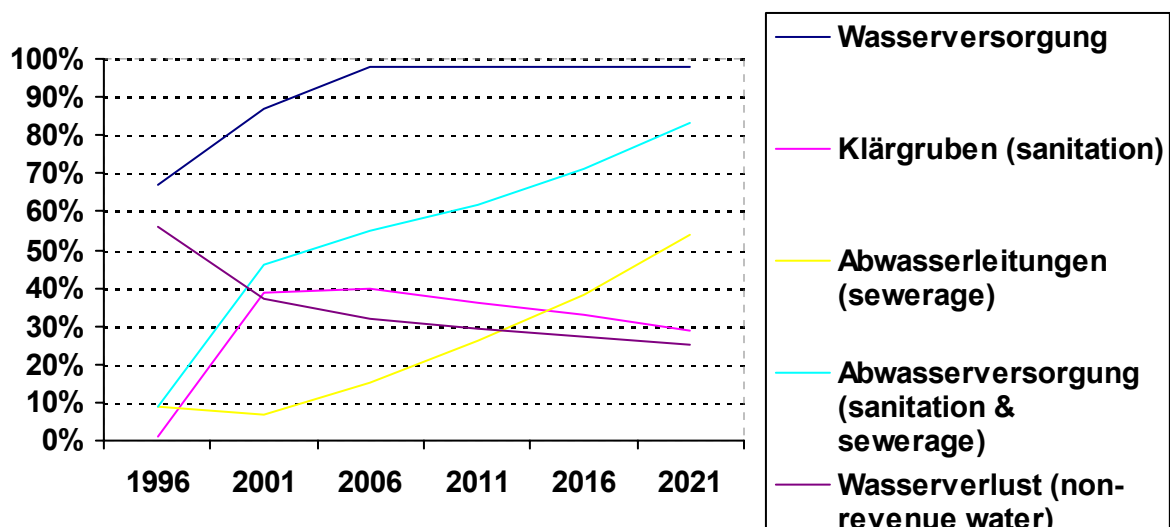
### 11.1.2.2. Ziel der Verbesserung der Wasser- und Abwasserversorgung

Neben den Ersparnissen und der Befreiung von der Kostenlast ging es bei der Privatisierung aber vor allem um die Verbesserung der Wasser- und Abwasserversorgung sowie ein besseres Wassermanagement. Konkret prognostizierte IFC die Verbesserung der Wasser- und Abwasserversorgung wie folgt:

#### Privatisierungsvorteil „Verbesserung der Wasser- und Abwasserversorgung“

Serviceleistung	1996 (vor Privatisierung)	2001	2006	2011	2016	2021
Wasserversorgung	67%	87%	98%	98%	98%	98%
Klärgruben ( <i>sanitation</i> )	1%	39%	40%	36%	33%	29%
Abwasserleitungen ( <i>sewerage</i> )	9%	7%	15%	26%	38%	54%
Abwasserversorgung ( <i>sanitation &amp; sewerage</i> )	9%	46%	55%	62%	71%	83%
Wasserverlust ( <i>non-revenue water</i> )	56%	37,1%	31,8%	29,4%	27,2%	25%

Quelle: MWSS 1997 / Interview 2003



### 11.1.3. Engagement Internationaler Finanzinstitutionen

In den frühen 1990er Jahren hat die Weltbank auf die Wasserknappheit und die Unterversorgung hingewiesen und festgestellt, dass sich diese verschlimmert hat.<sup>346</sup> Da die der Weltbank zur Verfügung stehenden Mittel nicht für den Bedarf ausreichten, wurde immer wieder für ein stärkeres Engagement der Privatwirtschaft in diesem Sektor geworben. Zu diesem Zweck sollte der Wasserpreis aktuelle Kosten widerspiegeln, Bürokratie abgebaut und die Verwaltung verschlankt werden. Ein Mittel, dies zu erreichen, sollte die Dezentralisierung und die Privatisierung sein. Die Asiatische Entwicklungsbank ergänzte diese Strategien durch eigene Konzepte, vor allem für die ärmere urbane Bevölkerung.

Die Asiatische Entwicklungsbank hat eine führende Rolle bei der Entwicklung und Verbesserung der Wasser- und Abwasserversorgung in den Philippinen im Allgemeinen und in Manila im Besonderen gespielt. Seit 1973 wurden 13 Projekte im Gesamtwert von 546 Mio. USD finanziert und mit ebenso vielen Maßnahmen technischer Unterstützung (*technical assistance grants*) im Wert von 5,1 Mio. USD unterstützt. Dazu gehören unter anderem:

- 1989 das **Angat Water Supply Optimization Project** in Höhe von 130 Mio. USD, das zusätzliche Wasserversorgungs- und -behandlungsmöglichkeiten bietet, um dem gestiegenen Bedarf der Haushalte zu befriedigen;
- 1991 das **Manila South Water Distribution Project** in Höhe von 31,4 Mio. USD zur Verbesserung der Wasserversorgung im Süden Manilas;
- 1993 das **Minicipal Water Supply Project** in Höhe von 43,2 Mio. USD zur Wiederherstellung und Erweiterung der Wasserversorgung in acht einzelnen Städten;
- 1995 die **Study to Strengthen the Operation of MWSS** als Technische Zuschüsse im Wert von 1,2 Mio. USD;
- 1995 das **Umiray-Angat Trans-Basin Project** in Höhe von 92 Mio. USD zur Erhöhung der Wasserversorgung durch die Verringerung von Wasserverlusten und Effizienzsteigerung;
- 1996 das **Rural Water Supply and Sanitation Improvement Project** in Höhe von 37 Mio. USD zur Versorgung der ländlichen Bevölkerung und dem Capacity Building;
- 1996 das **Small Town Water Supply Project I** in Höhe von 50 Mio. USD, das Wasserversorgung gewährleisten soll, hygienische und gesundheitsfördernde Maßnahmen mit umfasst sowie durch Capacity Building und Bildungsmaßnahmen zu sparsamen Umgang mit Wasser führen soll.

Neben der Asiatischen Entwicklungsbank kann auch die Weltbank auf ein langes Engagement im Wassersektor von Manila zurückblicken.<sup>347</sup>

- Im **First Subic Bay Freeport Projekt** von 1994 wurde ein Kredit in Höhe von 40 Mio. USD bewilligt, um in dem Industriegebiet „Subic Bay“ private Investoren zu finden, die zur Wiederherstellung der Infrastruktur beitragen. Hier wurde der Weg des „Joint Ventures“ gegangen, um die Infrastruktur im Wasserbereich zu verbessern.
- Im **Water Recourse Project** von 1996 in Höhe von 58 Mio. USD wurde beispielsweise erstmals von „Wasserkrise“ gesprochen und hat vor allem Konstruktion

<sup>346</sup> World Bank: Toward sustainable management of water resources, World Bank 2001

<sup>347</sup> Gesamtübersicht bei Perez-Corral, Violeta Q.: MDB Program / Project Loans in Philippine Water Sector; Freedom from Debt Coalition 2000 und World Bank Office Memorandum vom 20. April 2000: The World Bank's role in Water Resources Management in the Philippines: Results of a Consultation (vgl. Fn. 326)

und Verbesserung der Wasserversorgungseinrichtungen finanziert. In diesem Projekt wurden auch aber auch Defizite in der Verwaltung und Management angesprochen.<sup>348</sup>

Entscheidend für den Privatisierungsprozess war jedoch das **Philippines LGU Urban Water and Sanitation Project (APL2) / Urban Water Supply Sector**<sup>349</sup>, in dem die Defizite der Wasserversorgung analysiert und Lösungsmöglichkeiten vorgeschlagen wurden. Als Gründe für die unzureichende Wasser- und Abwasserversorgung stellte die Weltbank fest:

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

---

<sup>348</sup> World Bank News Release No 97/1183EAP: Water Resource Development Project, 26 November 1996

<sup>349</sup> World Bank PID Project No. PHPA39022



## 11.2. Der Privatisierungsprozess

Auf Grund der unzureichenden Wasserversorgung und der fehlenden Investitionen wurde national entschieden, die Wasser- und Abwasserversorgung von Metro Manila zu privatisieren, um so die Verbesserung der Versorgung durch private Direktinvestitionen zu erreichen.

Zu diesem Zweck unterzeichnete MWSS im November 1995 mit der privatwirtschaftlich organisierten Untergliederung für Investitionen der Weltbank, der *International Finance Corporation* (IFC) einen Vertrag, damit diese den Privatisierungsprozess vorbereiten sollte. Der Vertrag umfasste unter anderem die Zusammenstellung von Informationen für das Bieterverfahren, Suche nach potentiellen Konzessionsnehmern, Erarbeitung der Konzessionsverträge und Öffentlichkeitsarbeit. IFC holte sich weitere Institutionen und „Experten“ in dieses *MWSS advisory team* zu denen gehörten:<sup>350</sup>

- die private Beraterfirma und Tochter von Suez-Lyonnaise Sogreah/BCEOM (France) zur technischen Beratung;
- NERA (UK) als Beratung für Regulierung und Wirtschaft;
- die Anwaltskanzlei Cleary, Gottlieb & Hamilton (USA) in Zusammenarbeit mit ACCRA (Philippines) zur Erarbeitung der Konzessionsverträge;
- die Beratungsfirmen Ernst & Young International (USA) und Punongbayan & Araullo (Philippines) als Wirtschaftsberater und Betriebswirte
- und die Firma Ogilvy and Mather (USA) für die Öffentlichkeitsarbeit.

Die Gesamtkosten für diese Beratung belaufen sich auf 5,8 Mio. USD, die über einen Weltbankkredit finanziert wurden. Die französische Regierung gewährte eine zusätzliche Unterstützung (*technical assistant grant*) von 1 Mio. USD unter der Bedingung, dass die französische Suez-Lyonnaise Tochter Sogreah/BCEOM in die Konsultationen mit einbezogen wird. Von den 5,8 Mio. USD Gesamtkosten waren 2 Mio. USD eine so genannte Erfolgsprämie, die bei erfolgreicher Privatisierung gezahlt werden sollte. Allein 1 Mio. USD hat davon IFC erhalten.

Begleitet wurde diese technische Vorbereitung von „politischer Meinungsbildung“, um den Weg für die Privatisierung auch in der Gesellschaft vorzubereiten. So studierte im April 1996 eine Gruppe von Politikern, Beamten, Managern von MWSS und Gewerkschaftern auf Initiative der Weltbank die Privatisierung der öffentlichen Wasserversorgung von Buenos Aires, wo ihnen überwiegend positive Erfahrungen mitgeteilt wurden.<sup>351</sup> Nachdem im September 1997 die Rückzahlung einer Rate von 550 Mio. Peso (ca. 16,9 Mio. USD) fällig wurde, waren sich die philippinische Regierung und die IFC einig, dass die Privatisierung vor diesem Datum liegen musste, da sonst diese Rate nicht hätte bedient werden können.

Im Mai 1996 legte IFC seinen Plan zur Privatisierung vor, in dem es das „Pariser Modell“, eine Teilung des zu privatisierenden Gebietes vorschlug. Zwei Konzessionsnehmern – bei denen die Mehrheitsbeteiligung durch eine philippinische Firma gestellt werden sollte – sollte erlaubt werden, für 25 Jahre in den zugesprochenen Versorgungsgebieten die Wasser- und Abwasserversorgung zu übernehmen und diesen Service gegenüber den Konsumenten abzurechnen. Durch die Teilung des Konzessionsgebietes sollte einerseits ein Wettbewerb

---

<sup>350</sup> McIntosh A.C and Yniguez C.E.: Privatization of Water Supplies in Ten Asian Cities, Asian Development Bank 2000, Seite 7f.

<sup>351</sup> Dumol, Mark: The Manila Water Concession – A Key Government Official’s Diary of the World’s Largest Privatization; World Bank 2000

unter den Anbietern stattfinden. Andererseits sollten so vergleichbare Daten für Preisgestaltung und Durchführung geschaffen werden.

Im Gegenzug mussten sich beide Unternehmen verpflichten, die Wasser- und Abwasserversorgung zu verbessern und auszuweiten. Die diesbezüglichen Zielvorgaben wurden ihnen vom vormals staatlichen Betreiber MWSS, der in eine Regulierungsbehörde (MWSS-RO) umgewandelt wurde, vorgegeben. So war es beispielsweise notwendig, dass sich die Konzessionsnehmer zunächst auf philippinische Wasserstandards verpflichten mussten, um später, im Jahr 2000, die der WHO zu übernehmen. Auch waren sie verpflichtet, den Wasserdruck von 16 auf 20 psi zu erhöhen, um spätestens im Jahr 2000 die 24-stündige Wasserversorgung gewährleisten zu können. Hinzu kam ein Ausbau des Abwassersystems, an dessen Ende 66% der Westkonzession und 55% der Ostkonzession eine ausreichende Wasserentsorgung haben. Dafür würden ca. 100 Mrd. Peso (3,4 Mrd. USD) nötig sein. Die Höhe der notwendig werdenden Investitionen wurden auf insgesamt 7 Mrd. USD in den 25 Jahren Laufzeit veranschlagt.<sup>352</sup> 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 wurden den Unternehmen Zahlungen für die Übernahme von Dämmen, Wasserreservoirs und -rückhaltebecken, Wasserbehandlungs- und -filteranlagen sowie das Leitungsnetz erlassen. Die durch die Konzessionsnehmer neu geschaffenen Werte und Anlagen sollen nach Ende der Vertragslaufzeit wieder an die staatliche MWSS zurückfallen.

Ebenfalls im Mai 1996 wurden diese Informationen über die erfolgten Privatisierungsplanungen veröffentlicht. Alle Informationen zur Kalkulation des eigenen Bieterpreises wurden durch die staatlichen Wasserbetriebe MWSS an IFC zur Verfügung gestellt und durch diese überprüft und aufgearbeitet. Diese Informationen entsprachen jedoch nicht immer den Tatsachen, sondern wurden häufig geschönt, um das Ansehen von MWSS zu schonen. Gérard Payen, Geschäftsführer von Suez-Lyonnaise, einer der späteren Konzessionsnehmer, beschreibt das so: *„The reality is that when you sign a contract as a private company, you commit yourself in order to get results anticipated in the contract. After that comes the real work. In many cases we discovered that the real situation was very, very different from the information given to us by the previous local government.“*<sup>353</sup>

Auf der Grundlage dieser häufig unzureichenden Informationen kalkulierten die Bieter ihr Gebot. Zur Berechnung des potentiellen Profits eines Konzessionsvertrages wird folgende Formel vorgeschlagen.<sup>354</sup>

$$NPV = \sum \frac{((P^* * Q^d) - ((C^i + C^f) * (Q^s)))}{(1 + r^{25})}$$

NPV – Wert der kalkulierten zukünftigen Gewinne

P – Bieterpreis (Kalkulierter Grundpreis)

Q<sup>d</sup> – Wasserbedarf (d – demand)

Q<sup>s</sup> – Wasserversorgung (s – supply)

Q<sup>s</sup> - Q<sup>d</sup> = Wasserverlust durch Diebstahl oder Verlust

C<sup>i</sup> – Investitionskosten (Anforderungen an Wasserversorgung und Qualität der Regulierungsbehörde)

C<sup>f</sup> – Konzessionspreis /-gebühr (Übernahme der staatlichen Schulden)

r<sup>25</sup> – Zinssatz (discount rate) potenziert mit Anzahl der Jahre der Konzession

<sup>352</sup> Esguerra, Jude H.: The Corporate Muddle of Manila's Water Concession – How the World's Biggest and Most Successful Privatisation Turned into a Failure (Esguerra: The Corporate Muddle of Manila's Water Concession), Work In Progress Occasional Paper No. 21, May 2002, Seite 1

<sup>353</sup> Interview mit ICIJ in: CPI: Loaves, Fishes and Dirty Dishes (vgl. Fn. 339)

<sup>354</sup> Pamintuan / Solon: Opportunities and Risks, Seite 125 (vgl. Fn. 343)

Einzig vom Bieter beeinflussbare Variablen waren der Bieterpreis, Rabattrate und kalkulierte Investitionen. Die Zuschläge für die Wasser- und Abwasserversorgung von Manila erfolgten auf der Grundlage einer technischen Vorauswahl und anschließend auf der Grundlage des niedrigsten Preises. Damit liefen die Bieter Gefahr, um die Konzession zu gewinnen, einen derart niedrigen Wasserpreis zu kalkulieren, dass die Gewinnkalkulation (*NPV*) gegen Null geht. Damit *NPV* nicht unter Null fällt, konnten nur die Investitionen geringer kalkuliert werden, als sie tatsächlich notwendig waren. Umgekehrt bestand nach Gewinn der Konzession theoretisch die Möglichkeit, durch Erhöhung der Wasserpreise, Verringerung der Investitionen oder Rücknahme von Rabatten den Gewinn (*NPV*) zu steigern.

Der Grundpreis ist jedoch nicht Endverbraucherpreis. Zum Grundpreis kommt zunächst ein Wechselkurs-Veränderungs-Faktor (*currency exchange rate adjustment factor*) und ein automatischen Verlust-Veränderungs-Faktor (*automatic recoup adjustment factor*) hinzu, die zusammen den Standardtarif bilden.<sup>355</sup> Den Endtarif bildet der Standardtarif zuzüglich der Abwassergebühr (50% des Standardtarifs), einer 10%igen Umweltabgabe (10% des Standardtarifs) und weiteren Kosten für Wasserzähler und -uhren und Wartung.

Das Bieterverfahren erfolgte ausschließlich an Hand des Grundpreises. Die dargestellten Zusatzkosten waren nicht Gegenstand des Vergabeverfahrens. Ebenso wenig waren die unternehmerischen Kalkulationen gegenüber dem staatlichen Anbieter offen zu legen. Aber selbst der bestehende Grundpreis war eine Fiktion, die die tatsächlichen Kosten nicht widerspiegelte. Während der Grundpreis von Beginn der 90er Jahre stetig um ca. 16% anstieg, stagnierte er von 1992 bis 1996, um dann sechs Monate vor der Privatisierung um 38% anzusteigen. Drei Gründe können dafür angeführt werden: Zum einen wollte man die versäumten Preissteigerungen nachholen, da nach der Privatisierung damit nicht die Konzessionsnehmer belastet werden sollten. Zum zweiten bot sich so die Möglichkeit, etwaige Preissenkungen durch die Privatisierung psychologisch zu nutzen und so „Privatisierung“ als ein „Allheilmittel“ für Staatsversagen darzustellen. Und letztendlich bestand zum dritten damit die Möglichkeit, der Gefahr aus dem Weg zu gehen, dass ein Unterbieten des niedrigen staatlichen Preises im Bieterprozess nicht möglich gewesen wäre. Keiner der Gründe umfasste eine Kosten-Nutzen-Kalkulation, sondern basierte auf politischen Erwägungen.

Bis Ende 1996 legten vier Bieterkonsortien, jeweils angeführt von einem philippinischen Unternehmen, ihre Gebote vor. Das waren:

- *Aboitiz Equitiy Ventures* (Philippines) mit *Compagnie General des Eaux* (France) als *Philwater*;
- *Ayala Corporations* (Philippines) unter Beteiligung von *Bechtel Enterprises* (USA) und *Northwest Water* (UK), einer Tochter von *Thames Water*, das später von *REW* (D) übernommen wurde; zusammen bildeten sie die spätere *Manila Water Company Inc.* (*Manila Water*);
- *Benpres Holdings Corporation* (Philippines) mit *Lyonnaise des Eaux* (France), das später in *Suez-Lyonnaise* aufgeht und für seine Aktivitäten in den Philippinen *Ondeo Services* gründet; zusammen bilden diese Firmen später *Maynilad Water Services Inc.* (*Maynilad Water*);
- *Metro Pacific* (Philippines) mit *Anglian Water International* (UK) als *Metro Water*.

Alle Bieter kalkulierten den gleichen Preis für beide Konzessionsgebiete. Da der Preis von *Manila Water* unerwartet niedrig lag (vgl. Tabelle unten) und sich auch von den anderen Bietern abhob, erbat der staatliche Anbieter weitere Informationen und stellte klar, dass in den

---

<sup>355</sup> Pamintuan / Solon: Opportunities and Risks, Seite 126 (vgl. Fn. 343)

ersten zehn Jahren keine erhebliche Preissteigerung stattzufinden habe. *Manila Water* bestätigte alle Nachfragen und erklärte, dass im Fall eines Konfliktes zwischen Gebot und Konzessionsvertrag letzterem der Vorrang eingeräumt werde.

Auf Anfrage von MWSS stellte aber auch IFC fest, dass es für *Manila Water* möglich sei, mit einem derart niedrigen Gebot die Anforderungen des Konzessionsvertrages zu erfüllen.<sup>356</sup> So seien zwar die Verbrauchskalkulation 45% höher als in einer eigenen Studie des MWSS und das Ziel, den Wasserverlust in fünf Jahren zu halbieren, sehr ambitioniert. Jedoch hat MWSS auch einen sehr geringen Zinssatz für die Yen-dominierten Schulden (2,79%), 25% geringere Investitionskosten für die ersten fünf Jahre im Vergleich zu den anderen Bietern und einen geringeren internen Geldrücklauf angenommen. Unter diesen Gesichtspunkten sei zwar ein negativer *cash-flow* in den ersten zehn Jahren zu erwarten (ca. 496 Mio. USD). Auch wenn es unter diesen Bedingungen unwahrscheinlich erscheint, dass Fremdinvestitionen erreicht werden und Kreditsicherheit von Geldgebern angenommen wird, so sei doch die Erfüllung der Konzession möglich. MWSS ist dieser Einschätzung gefolgt und hatte auf Grund der politischen Macht des hinter *Manila Water* stehenden Ayala Imperiums auch praktisch (politisch) keine andere Wahl.

Letztendlich erfolgte der Zuschlag an *Manila Water* für die Ost-Konzession und *Maynilad Water* für die West-Konzession, da man die Konzessionen an unterschiedliche Anbieter vergeben wollte. Bestandteile der Konzession waren die o.g. Versorgungsziele und -rahmen sowie das dargestellte Preissystem. Hinzu kam die Möglichkeit, gegenüber der Regulierungsbehörde MWSS-RO außerordentliche Preiserhöhungen (*extra-ordinary price adjustments*) zu beantragen und nach zehn Jahren (mit Zustimmung der MWSS-RO auch nach fünf) eine Preisneubestimmung vorzunehmen (*rate rebasing*). Diese Veränderungsmöglichkeiten sollten jedoch limitiert sein. So können außerordentliche Preiserhöhungen nur für Veränderungen beantragt werden, die nicht im Einfluss oder der Kontrolle der Vertragsparteien liegen. Ebenso ist der Gewinn (*rate of return*) auf 12% und alle Veränderungen sind durch das Verhältnis des genehmigten Preises zum vorhergehenden Preis zuzüglich der Inflationsrate begrenzt.<sup>357</sup>

Nachdem am 07. Januar 1997 die Gebote veröffentlicht wurden, erfolgte am 23. Januar 1997 die Veröffentlichung der Zuschläge, welche am 31. Januar 1997 durch Präsident Ramos bestätigt wurden.

---

<sup>356</sup> Pamintuan / Solon: Opportunities and Risks, Seite 128 (vgl. Fn. 343)

<sup>357</sup> Pamintuan / Solon: Opportunities and Risks, Seite 132 (vgl. Fn. 343)

## 11.3. Private Wasser- und Abwasserversorgung

### 11.3.1. Regulierungsbehörde

Aus der ehemals staatlichen Wasser- und Abwasserversorgung MWSS ist die Regulierungsbehörde (MWSS-RO) hervorgegangen, an deren Spitze ein Verwaltungsrat aus Chef-Regulierer, sowie vier Stellvertretern für Finanzen, rechtliche Fragen, Technik und Öffentlichkeitsarbeit steht. Grundlage der Arbeitsweise der Regulierungsbehörde sind die Konzessionsverträge selbst und kein unabhängiges Gesetz, wie der *Water Crises Act*. Die MWSS-RO überwacht die Erfüllung der Konzessionsverträge, kann Änderungen im Einvernehmen mit den Konzessionspartnern wegen besonderer, nichtvorhersehbarer Umstände vornehmen und stellt die Struktur zur Beilegung von Konflikten im Rahmen der Konzessionsverträge zur Verfügung. Der Regulierungsbehörde ist ein politisch besetzter Aufsichtsrat, der *Board of Trustees* (MWSS-BoT) zur Seite gestellt, der Entscheidungen in Bezug auf beantragte Preiserhöhungen oder die Erfüllung der Konzessionsverträge bestätigt und den Chef-Regulierer sowie dessen Stellvertreter ernennt.

Diese politische Abhängigkeit macht es der Regulierungsbehörde unmöglich, den Konzessionsvertrag umzusetzen, wenn politische und wirtschaftliche Gründe entgegenstehen, die im Interesse der philippinischen Regierung oder einer der wirtschaftlichen Familienclans stehen. Häufig stehen so die Interessen der philippinischen Partner der Konzessionsnehmer vor denen der Allgemeinheit. Beispielsweise wurde *Maynilad Water* erstmals auf Grund seiner Fehlkalkulationen und nahenden Zahlungsunfähigkeit zunächst eingeräumt, nur 90% der Konzessionsgebühr zu zahlen, aus der die Regierung die Schulden der MWSS bediente. Als im März 2001 *Maynilad Water* die Zahlungen komplett einstellte, wurde ein Zahlungsmoratorium vereinbart, statt die Vertragsverletzung festzustellen. Trotz der Erlaubnis, die Wasserpreise zu erhöhen, wurden die Zahlungen im Oktober 2001 nicht wieder aufgenommen. So konnte *Maynilad Water* seine Reserven und Profite ab Oktober 2001 um monatlich 100 Mio. Peso (1,9 Mio. USD) erhöhen.<sup>358</sup> Hintergrund dessen ist die vollkommen desolante Lage der *Benpres Holdings Corporation*, die nun die Möglichkeit hat, ihre Defizite aus anderen Geschäftsbereichen entsprechend auszugleichen.

Die Arbeit der Regulierungsbehörde MWSS-RO wird als ineffizient eingeschätzt und wird immer wieder auch für Probleme in der Wasserversorgung verantwortlich gemacht. Das hängt damit zusammen, dass MWSS-RO Sitz und Namen des staatlichen Betreibers übernommen hat. Jedoch gibt es im personellen Bereich kaum und in der Führungsetage gar keine Kontinuitäten. Diese sind vielmehr bei den privaten Betreibern zu finden, wie Philip E. Cases, Planungschef (*chief or corporate planning*) der MWSS, der nach der Privatisierung zu *Maynilad Water* als deren Leiter des Regulierungsbüros wechselte (*S.A.V.P. Regulatory Office*).

Eine weitere Ursache für die lediglich reaktive Arbeit der Regulierungsbehörde besteht darin, dass sie keine eigenen Informationen erhebt, um die Erfüllung der Konzessionsverträge zu überprüfen, sondern auf die der Konzessionsnehmer eingereichten Unterlagen angewiesen ist. Diese haben schon kurz nach der Übergabe des Versorgungsauftrages keine Informationen mehr zur Verfügung gestellt und fehlende Aktivitäten damit begründet, nun erst einmal eine Bestandsaufnahme vornehmen zu müssen.

Darüber hinaus hat die Regulierungsbehörde keine direkte Interventionsbefugnis als Vertragspartner, sondern soll nur die Vorteile der Privatisierung und die Einhaltung des

---

<sup>358</sup> Zahlen ergeben sich aus den Kalkulationen von MWSS und CPI: *Loaves, Fishes and Dirty Dishes* (vgl. Fn. 339)

Konzessionsvertrages überwachen. Seine objektive Position wird dadurch geschmälert, dass es zumindest aus Sicht der Konzessionsnehmer als „Richter in eigener Sache“ auftritt, und nicht gesehen wird, dass die MWSS-RO auch die Konsumenteninteressen zu schützen hat.

### 11.3.2. Maynilad Water Services Inc.

Die Westkonzession umfasste 1997 die Wasserversorgung von ca. 6,2 Mio. Menschen, von denen nur 4,3 Mio. mit Wasseranschluss waren.<sup>359</sup> Mit der Übernahme der Westkonzession waren 90% der Schulden von MWSS, das heißt 800 Mio. USD in Form der Konzessionsgebühren zu bedienen. Vertragspartner für die West-Konzession ist die *Maynilad Water Services Inc. (Maynilad Water)*, deren Mehrheitseigentümer von 59% die *Benpres Holdings Corporation (Benpres)* ist. Ausländischer Partner ist mit 40% *Ondeo Nalco Philippines*, eine je 50%ige Tochter von *Suez-Lyonnaise des Eaux* und *Suez-Lyonnaise Asia Water Holding*, die extra für die Aktivitäten in Manila gegründete Tochter von *Suez-Lyonnaise des Eaux*.

#### 11.3.2.1. Benpres Holdings Corporation und die Lopez Familie

*Benpres* stellt das Firmenimperium der Lopez Familie dar, deren Reichtum sich im Großgrundbesitz und den Zucker-Haziendas begründet und in den 1960er Jahren durch Aktivitäten in den Bereichen Schifffahrt, Elektrizität, Zeitungen und Fernsehen vergrößert wurde. Fernando Lopez, ein Bruder des Familienpatriarchen Eugenio Sr. Lopez, diente zwei Amtsperioden als Vizepräsident unter Marcos, konnte jedoch das Imperium nach dem Zerwürfnis mit Marcos in den 1970er Jahren nicht vor der Beschlagnahme retten. Wieder erstarkt unter der Verbündeten Corazon Aquino, die die Macht von Marcos 1986 übernahm, konnte die Lopez Familie ihr altes Firmenimperium wieder komplett übernehmen und stieg in den Telekommunikationsmarkt und das Kabelfernsehen ein. Der wieder gewonnene politische Einfluss wurde auch unter Präsident Joseph Estrada, der durch seine Vizepräsidentin Macapagal-Arroyo unter anderem wegen Korruption schon im Januar 2001 wieder abgelöst wurde, durch eine Heirat von Beaver Lopez mit dessen Tochter Jackie Ejercito gesichert.

Durch Spekulationen im Telekommunikationsbereich, Betrug bei der Rechnungslegung für Stromlieferungen und die Verfehlung der Ziele im Wassersektor ist *Benpres* seit 2001 defacto bankrott und wird nur durch immer neuere Kredite aufrecht gehalten. Der Verlust von 2001 beläuft sich auf insgesamt 10,25 Mrd. Peso (186,1 Mio. USD).<sup>360</sup> Auf der Vollversammlung von *Benpres* im Juni 2002 gab die Finanzberatung von *Benpres*, *Credit Suisse First Boston (CSFB)* bekannt, dass sich die Gesamtschulden auf 597 Mio. USD belaufen, von denen 86% dollardominiert sind. Als Ursache gab Vorsitzender Oskar Lopez an, dass beantragte Preissteigerungen nicht genehmigt würden.<sup>361</sup> Eine Selbstkritik an der überhasteten Expansion der frühen 1990er Jahre wurde nicht geübt.

#### 11.3.2.2. Wasserpreis

*Maynilad Water* gewann die Konzession mit dem zweitniedrigsten Gebot des Grundpreises von 4,96 Peso pro m<sup>3</sup>. In diesem Preis war ein geschätzter Gewinn von 10,4% kalkuliert.<sup>362</sup> Ein Jahr nach Übernahme der Wasserversorgung suchte *Maynilad Water* unter Hinweis auf

<sup>359</sup> Zur Westkonzession gehören die Stadtteile Bacoor, Cavite City, Imus, Kawit, Las Pinas, Malabon, Manila, Muntinlupa, Navotas, Noveleta, Paranaque, Pasay, Quezon City (teilweise) Rosario, Taguing (teilweise) und Valenzuela.

<sup>360</sup> Reuters News Service: Benpres Sees Completion Of Plan to Restructure Debt, The Asean Wall Street Journal, 14.-16. March 2003, page A4

<sup>361</sup> Diaz, Conrado M. jr: Benpres upbeat in debt restructuring deal before yearend, The Philippine Star, 14. March 2003, page B-3

<sup>362</sup> Pamintuan / Solon: Opportunities and Risks, Seite 134 (vgl. Fn. 343)

das *El Niño* Phänomen und das durch die Asienkrise um 52% angestiegene Peso-USD-Wechselkursverhältnis die Regulierungsbehörde um eine außerordentliche Preiserhöhung (*extraordinary price adjustment*) des Grundpreises von 4,96 Peso auf 5,70 Peso (14,92%) nach. Gewährt wurde eine Preiserhöhung auf 5,27 Peso (6,25%) unter Berücksichtigung des höheren Anteils an der Schuldenlast. Eine noch höhere Preiserhöhung scheiterte auch an der Überlegung, dass somit innerhalb von einem Jahr nach der Privatisierung schon der Preis über den des dritten Mitbewerbers gestiegen wäre. Dem genehmigten Preis von 5,27 Peso standen von *Maynilad Water* angegebene Gesamtkosten pro verkauften m<sup>3</sup> in Höhe von 10,45 Peso gegenüber, die sich vor allem aus den Zinsen für die hohen Schulden ergaben.

Bei der Akquirierung von Finanzmitteln setzen die Eigentümer von *Maynilad Water* nicht wie *Manila Water* eigene Unternehmenswerte als Sicherheit ein, sondern den potentiellen Gewinn der durch die zu erwerbenden Investitionen erst noch zu verbessernden Wasserversorgung. Diese Rechnung ging so lange nicht auf, wie ein negativer *cash-flow* bestand, denn *Maynilad Water* wurde als nicht kreditwürdig eingeschätzt. Aus diesem Grund war es *Maynilad Water* auch anfänglich nicht möglich, die prognostizierten Investitionen vorzunehmen, was wiederum zur Gefährdung des Konzessionsvertrages führte. Nachdem *Maynilad Water* im Juli 2001 Gefahr lief, die Konzessionsgebühren nicht mehr zahlen zu können, nahte das Scheitern der Konzession und der politische Druck – sowohl von Verbrauchern ohne Wasser, wie auch der Wirtschaftlobby, die mit einem Zusammenbruch von *Maynilad Water* auch den von *Benpres* sahen – wuchs an und führte zur Änderung des Konzessionsvertrages. So wurden zum einen das *rebasings*-Verfahren zur Aushandlung des neuen Preises von zehn auf fünf Jahren vorgezogen und die Verluste des Wechselkursrisikos mussten nicht mehr auf die 25jährige Laufzeit der Konzession verteilt werden, sondern konnten nun durch einen neuen Ausgleichsfaktor, den *foreign currency difference adjustment* (FCDA) quartalsweise ab Mitte 2003 umgelegt werden. Das führte zu einem Preisanstieg auf 15,46 Peso pro m<sup>3</sup> im Jahr 2002.

Unter Hinweis auf das Wetterphänomen *El Niño* und hohe Schulden beantragte *Maynilad Water* erneut für den Zeitraum ab Januar 2003 eine Steigerung des Wasserpreises auf 34 Peso pro m<sup>3</sup>. Gewährt wurde durch die MWSS-RO lediglich ein Anstieg auf 21.11 bis 26 Peso der auf dem von *Maynilad Water* selbst eingereichtem Businessplan von 2001 beruht. Da auch hier die beantragten Preissteigerungen höher waren, kam die Regulierungsbehörde MWSS-RO den Vertragspartner entgegen und erkannte im Ausgleich für geringere Preissteigerungen eine Verringerung der Versorgungsziele – wie beispielsweise einen geringeren Wasserdruck von 7 psi und die Verringerung der Versorgungszeit auf teilweise nur zwei Stunden – an.<sup>363</sup> Ungeachtet dieses Entgegenkommens signalisierte *Maynilad Water* auf Druck des Mehrheitseigentümers *Benpres* im Dezember 2002, dass es unter diesen Bedingungen nicht am Konzessionsvertrag festhalten wolle und leitete die Vertragsauflösung ein.

---

<sup>363</sup> Bondoc, Jarius: Metro water drops as dispute rages, in: The Philippine STAR vom 10. März 2003 (Seite 13)



## Aufstellung der Grundwasserpreise von *Maynilad Water* in Peso / USD

(Vgl. Auswertung in Punkt 11.4.3.)

Anbieter	1996	August 1996	Gebot / Grundpreis 1997	1997 I.EPA (angefragt)	1997 I.EPA (gewährt)	1998	1999	01-03 2000	Dispute penal (ADR)	01-10 2001	ab 20. 10. 2001 2. EPA	2002 (rebasings / zzgl. FCDA)	2003 (EPA und FCDA) (angefragt)	2003 (EPA und FCDA) (gewährt)
MWSS in Peso (einschl. Prognose)	6,43	8,78	10,18		11,81	13,70	15,90	18,44		21,39	24,81			
Veränderung zu 1997 in %			100		116	135	156	181		210	244			
MWSS in USD (einschl. Prognose)	0,245	0,335	0,345		0,289	0,350	0,36	0,362		0,414	0,463			
Veränderung zu 1997 in %			100		84	100	104	105		120	134			
<b>Maynilad Water in Peso</b>			4,96	5,70	5,27	5,27	5,80	6,13	6,58	10,79	15,46 (11,39 zzgl. FCDA)	30,92 - 34	21,11 - 26	
Veränderung zu 1997 in %			100	115	106	106	117	124	133	218	312	623 - 685	425 - 524	
Veränderung zu MWSS Aug. 1996 in %			56	65	60	60	66	70	75	123	176	352 - 387	240 - 296	
<b>Maynilad Water in USD</b>			0,168	0,193	0,179	0,129	0,148	0,139	0,129	0,211	0,23 (0,221 zzgl. FCDA)	0,578 - 0,635	0,395 - 0,486	
Veränderung zu 1997 in %			100	115	106	77	88	83	77	126	136	344 - 378	235 - 289	
Veränderung zu MWSS Aug. 1996 in %*			49	56	52	37	43	40	37	61	67	168 - 184	115 - 140	

\* Wasserpreis vor der Privatisierung kalkuliert mit dem Wechselkurs von 1997 (0,345 USD)

### 11.3.2.3. Wasserversorgung

Neben den Veränderungen im Preisanstieg, hat sich die Anzahl der Anschlüsse erheblich erhöht. Um die Versorgung der Bevölkerung mit den vorhandenen oder geschaffenen Anschlüssen ins Verhältnis zu setzen, wird jedem Anschluss die statistische Größe von 9,2 versorgten Personen zugerechnet.<sup>364</sup> Von dieser Größe ausgehend werden vor der Privatisierung 1997 für die Westkonzession ca. 467.391 Wasseranschlüsse geschätzt. Ende des Jahres 2001, nach vier Jahren, werden von *Maynilad Water* 602.434 Wasseranschlüsse angegeben. Das sind 135.044 Wasseranschlüsse, die mehr geschaffen wurden.

Mit neuen Wasseranschlüssen steigt auch die Zahl der versorgten Menschen. Die Zugrundelegung des Faktors 9,2 ist bei deren Ermittlung jedoch nicht immer zutreffend. Die diesem Faktor zugrunde liegenden Annahmen stammen aus den Kalkulationen des Bieterverfahrens und berücksichtigen nicht die stetige Zuwanderung. So stellt MWSS diesem Schlüssel regelmäßig demographische Statistiken des Zensus gegenüber, die die angegebenen Zahlen beispielsweise für den Ortsteil „Altstadt Manila“ um 300.000 Personen unterschreitet.<sup>365</sup>

Je nach unterschiedlicher Kalkulation wurden Ende 2001 nach der Rechnung von *Maynilad Water* 5,5 Mio. Menschen (85%) erreicht, was eine nur leichte Unterschreitung des Zieles von 5,56 Mio. (87%) wäre. Beachtet man hingegen die Zahlen des Zensus', so kommt man lediglich auf 4,92 Mio. (76%).<sup>366</sup>

<sup>364</sup> CPI: Loaves, Fishes and Dirty Dishes (vgl. Fn. 339)

<sup>365</sup> CPI: Loaves, Fishes and Dirty Dishes (vgl. Fn. 339)

<sup>366</sup> CPI: Loaves, Fishes and Dirty Dishes (vgl. Fn. 339)

### 11.3.2.4. Wasserversorgung für die Ärmsten

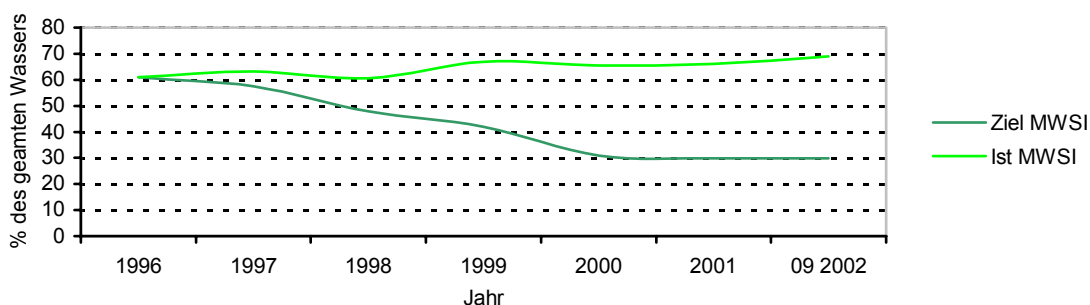
Immer wieder erhoffter Vorteil der Privatisierung ist die Verbesserung der Wasserversorgung für die ärmsten und marginalisierten Schichten in den Slums und ungenehmigten Siedlungen. So hat *Maynilad Water* mit dem Projekt „Bayan Tubing“ bis zum Jahresende 2001 61.370 Wasseranschlüsse für diese Bevölkerungsgruppe neu gelegt. In den ersten drei Quartalen 2002 stieg die Zahl um 2.360 sogar noch auf 63.730 Wasseranschlüsse. Vergleicht man hingegen diese Zahl mit der Anzahl der Gesamtwasseranschlüsse, die von 1997 bis 2001 geschaffen wurden, so sind das lediglich 45,44%. Dieser Prozentsatz liegt weiter unter dem Anteil der armen Bevölkerung an der Gesamtzahl der Menschen ohne Wasserversorgung. Denn vor der Privatisierung wurde davon ausgegangen, dass von den 3,6 Mio. Menschen ohne Wasserversorgung, von denen 1,9 Mio. im Zuständigkeitsbereich von *Maynilad Water* lebten, ca. 66% keinen Wasseranschluss hatten.

### 11.3.2.5. Reduzierung des Wasserverlustes

Ebenso verpasst wurde das Ziel, den durch undichte Leitungen und Diebstahl entstehenden Wasserverlust (*non-revenue water*) zu reduzieren. Während es das Ziel war, den Wasserverlust auf international durchaus vergleichbare 31% zu senken, stieg der Wasserverlust sogar von 64% im Jahr 1997 auf 66% bzw. 68% im Jahr 2001 an.<sup>367</sup> Als Begründung wird immer wieder angeführt, dass bei Erstellung dieser Pläne nicht bekannt war, dass das Wassernetz sei 1.500 Kilometer länger als angenommen. Der Anstieg des Wasserverlustes lässt sich aus zwei Perspektiven darstellen. Zum einen erhöhen die eingespeiste Wassermenge und der höhere Wasserdruck den Verlust durch undichte Stellen und auch die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage führt zu erhöhtem Diebstahl sowie unbezahlten Rechnungen. Zum anderen führte jedoch die Entscheidung, die Kreditfähigkeit über das *rebasing*-Verfahren zu erhöhen und nicht durch die Effektivierung des Unternehmens, dazu, dass durch den so fehlenden wirtschaftlichen Druck das Ziel der Wasserreduzierung noch mehr aus den Augen verloren wurde.

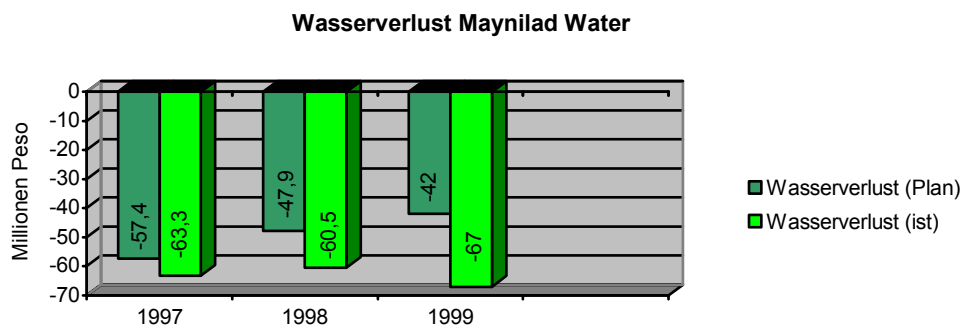
#### Wasserverlust *Maynilad Water* (Quelle: MWSS-RO / Interviews)

1996	1997		1998		1999		2000		2001		01-09 2002	
	Ist	Ziel	Ist	Ziel	Ist	Ziel	Ist	Ziel	Ist	Ziel	Ist	Ziel
61%	63,3%	57,4%	60,5%	47,9%	67%	42%	65,5%	30,8%	66%	29,8%	69%	



<sup>367</sup> CPI: Loaves, Fishes and Dirty Dishes (vgl. Fn. 339); Interviews und Angaben von MWSS-RO

Die Reduzierung des Wasserverlustes ist aber nicht nur ein Maßstab für die Effektivität eines privaten Unternehmens, sondern auch ein finanzieller Verlust, wie die folgenden Zahlen für die ersten drei Jahre zeigen.<sup>368</sup>



### 11.3.2.6. Abbau der öffentlichen Schuldenlast

Mit der Privatisierung sollte die Last für zukünftige Investitionen von den öffentlichen Kassen genommen werden. Die privaten Konzessionsnehmer sollten vielmehr in Unterhalt und Ausbau des Wasser- und Abwassernetzes investieren. Das stand für *Maynilad Water* nach Erhalt der Konzession nicht im Vordergrund. Zunächst galt es, vorhandene Mittel, öffentliche Subventionen und gewonnene Kredite für den direkten Vorteil der Eigentümer der Konzessionsnehmer zu nutzen. Das führte bei *Maynilad Water* dazu, dass die Anzahl der Beschäftigten 29% höher war, als bei der Kalkulation des Gebotes angenommen. Zwar wurden von MWSS übernommene Strukturen von *Maynilad Water* aufgelöst und weitere 378 Arbeitnehmer entlassen, jedoch gleichzeitig 46 internationale Berater neu eingestellt. Das so für eine Vielzahl von französischen Beratern und für Managergehälter ausgegebene Kapital überstieg den Kapitalrückfluss aus der Wasserversorgung und stieg überproportional gegenüber den Wasserpreisen. Die aufgelösten Strukturen in den Bereichen Überwachung und Technik wurden über Beratungsverträge mit *Safege Consulting and Montgomery Watson*, einem Kooperationsunternehmen von Ondeo (*Suez Lyonnaise des Eaux*) und *First Balfour Beatty Inc.*, einer Firma im Eigentum der Lopez Familie, ausgelagert. Entgegen dem Vorteil des Outsourcing, wurden diese Verträge mit festen Zahlungen statt nach der Auftragslage bezahlt. Dass *Maynilad Water* am Anfang jede Realität verloren hatte zeigt auch das Beispiel, dass doppelt so viele Autos pro Wasseranschluss und Arbeitnehmer sowie 80% mehr Computer pro Arbeitnehmer angeschafft wurden, als bei *Manila Water*. Die Computer wurden im Übrigen mit einem Großauftrag bei *IBM France* bestellt, die wiederum mit *Suez Lyonnaise des Eaux* mit Beteiligungen verbunden ist.

### 11.3.2.7. Private Investitionen

Bei eigenen Investitionen rechnete *Maynilad Water* bei der Kalkulation des Gebotes noch mit ca. 6,8 Mrd. Peso (ca. 258 Mio. USD) für den Zeitraum der ersten fünf Jahre bis 2001. Tatsächlich wurden jedoch nur 3,3 Mrd. Peso (ca. 73 Mio. USD) für die Verbesserung der Infrastruktur von Wasser- und Abwasserversorgung investiert. Als Grund wird die Abwertung des Pesos zum Dollar während der Asienkrise angegeben, bei der der Kurs von 26 auf 50

<sup>368</sup> Zahlen nach Esguerra: *The Corporate Muddle of Manila's Water Concession*, Seite 31 (vgl. Fn. 352)

Peso pro USD stieg. So gibt *Maynilad Water* den Verlust auf Grund des veränderten Peso-Dollar-Kurses und der in Peso kalkulierten Einnahmen mit 2,3 – 2,7 Mrd. Peso (87 - 102 Mio. USD) an.<sup>369</sup> Demgegenüber stehen aber nahezu gleich bleibende jährlichen Konzessionsgebühren, von 10,9 Mrd. Peso (Anfang 1997: ca. 419 Mio. USD / Ende 2002: ca. 205 Mio. USD), die nur gering höher sind, als die im eigenen Businessplan veranschlagten 10,3 Mrd. Peso (Anfang 1997: ca. 396 Mio. USD / Ende 2002: ca. 194 Mio. USD).

Ein erhoffter Vorteil von Privatisierungen ist auch die einfachere Akquirierung von privaten ausländischen Direktinvestitionen (*foreign direct investment*). Doch auch dabei versagte *Maynilad Water* und verpasste seine Ziele. Während es in den eigenen Kalkulationen davon ausging, 238 Mio. USD bis Ende 2001 an Langzeitkrediten zu erhalten, schafften sie es lediglich auf 16,7 USD, die auch noch von den beiden Eigentümern, *Benpres* und *Ondeo* gewährt wurden. Zur Gewinnung weiterer Kredite forderte *Maynilad Water* staatliche Rückzahlungsgarantien, da es auf dem internationalen Kapitalmarkt als nicht mehr kreditwürdig eingeschätzt wurde. Nachdem diese – vollkommen zu Recht, da sie gegen den Sinn der Privatisierung sprachen – verweigert wurden, stellte *Maynilad Water* die Zahlungen der Konzessionsgebühren ein und bediente damit nicht mehr die übernommene Schuldenlast.

#### 11.3.2.8. Die Vertragsauflösung

Unter den gleichen Problemen, die MWSS Mitte der 1990er Jahre beinahe kollabieren ließen, scheiterte auch *Maynilad Water*: Schuldenlast, Ineffizienz und Bürokratie. Da durch die MWSS-RO eine weitere außerordentliche Preiserhöhung nicht in der beantragten Höhe genehmigt wurde, hat *Maynilad Water* im März 2001 die Zahlungen der Konzessionsgebühr erstmals eingestellt. Auch nach Änderung der Konzessionsverträge im Oktober 2001 wurden die Zahlungen nicht wieder in voller Höhe aufgenommen. Vielmehr wurde am 09. Dezember 2002 gegenüber der MWSS-RO die frühzeitige Vertragsbeendigung angezeigt, die dann innerhalb von 60 Tagen am 07. Februar 2003 formell einseitig von *Maynilad Water* festgestellt wurde. *Maynilad Water* ist es nicht gelungen, seine Geschäftsziele zu erreichen (vgl. Annex IV) und scheiterte mit der Übernahme der Konzession.

*Maynilad Water* behauptet die Vertragsverletzung durch MWSS-RO, unter sechs Gründen: allgemeine Vertragsverletzung durch MWSS-RO, Fehlende Implementierung von Preisänderungen, Nichtbeachtung von Entscheidungen des MWSS-BoT in Bezug auf *Maynilad Waters* Zahlung der Konzessionsgebühren, fehlende Kooperation, unverständliche Bedenken gegenüber *Maynilad Waters*' Kreditbedingungen und MWSS-RO fehlende Erfüllung des Konzessionsvertrages. Verbunden wurde die Klage mit der Forderung nach Kompensierung von 19 Mrd. Peso (ca. 358 USD) an Investitionen, deklariert als „*initial capital expenses and operating losses*“.

MWSS-RO seinerseits stellte den Forderungen von *Maynilad Water* dessen eigene Vertragsverletzung gegenüber. Diese beinhalte die fehlende Fertigstellung des *Balara-Novaliches Aqueduct*, das ca. 50% des Wasserbedarfes von Manila abdecken würde und die Verletzung des Konzessionsvertrages, nach dem 80 Mio. USD allein von *Maynilad Water* hätten investiert werden müssen. Den Forderungen von *Maynilad Water* wurden die ausstehenden Konzessionsgebühren in Höhe von mtl. 450 Mio. Peso entgegengehalten. Schon im Februar 2003 war damit der behauptete Anspruch von *Maynilad Water* ausgeglichen.

Da man sich über die strittigen Fragen nicht einigen konnte, wurde mittlerweile die internationale Streitschlichterstelle, der *International Court of Arbitration* der Internationalen

<sup>369</sup> Esguerra: The Corporate Muddle of Manila's Water Concessions, Seite 16 (vgl. Fn. 352)

Handelskammer (ICC), angerufen, um eine Beendigung des Konzessionsvertrages zu erreichen. Diese entschied in der am 07. November 2003 veröffentlichten Entscheidung, dass *Maynilad Water* keinen Grund zur Vertragsauflösung hat und wegen ausstehender Konzessionsgebühren 6,77 Mrd. Peso (November 2003: 109 Mio. USD) zu zahlen hat. Sollte eine Zahlung nicht innerhalb von 14 Tagen erfolgen, so könnte die Philippinische Regierung sich an der hinterlegten Sicherheitsleistung in Höhe von 120 Mio. USD bedienen.

Damit hat der *International Court of Arbitration* MWSS-RO Recht gegeben. Sollten sich *Maynilad Water* und die Philippinische Regierung nun auf eine Vertragsauflösung verständigen wollen, so hätte *Maynilad Water* nach der Regelung des Konzessionsvertrages lediglich einen Anspruch auf 75% des Anfangskapitals – das wären 5 Mrd. Peso.

### 11.3.3. Manila Water Company Inc.

Durch die Ostkonzession sollten 4,5 Mio. Menschen mit Wasser versorgt werden, von denen 3 Mio. einen Wasseranschluss hatten.<sup>370</sup> Verbunden mit der Ostkonzession war die Übernahme von 10% der MWSS Schulden in Höhe von 80 Mio. USD.

#### 11.3.3.1. Manila Water Company Inc. & Ayala Corporation

Vertragspartner für die Ost-Konzession ist die *Manila Water Company Inc. (Manila Water)*. Größter Eigentümer von *Manila Water* ist zu 35,2% die *Ayala Corporation*. Größter internationaler Partner ist *Northeast Water* mit 18,8 %, das zur britischen Firma *United Utilities* und damit zur *Thames Water* gehörte, die wiederum durch *RWE* übernommen wurde. Weitere internationale Partner sind mit 11,8 % *MWC Holdings* und mit je 9,8% *Bechtel*, *Mitsubishi* und *BPI Capital Corporation*. 6% der Anteile halten die Arbeitnehmer. Die *Ayala Corporation* vereint das Firmenimperium der Ayala Familie, die die Philippinen als spanischer Adel für 300 Jahre bis 1898 beherrschte. Der Ayala Familie gehören allein in Manila ein Fünftel der Stadt, unzählige Einkaufspassagen, Banken, Lebensmittelketten sowie die größte Brauerei und Unternehmen in der Telekommunikationsbranche.

#### 11.3.3.2. Wasserpreis

*Manila Water* gewann die Konzession mit dem niedrigsten Gebot des Grundpreises von 2,32 Peso pro m<sup>3</sup>. In diesem Preis war ein Gewinn von 5,3% kalkuliert.<sup>371</sup>

Unter Angabe der gleichen Gründe wie *Maynilad Water* beantragte auch *Manila Water* im Jahr 1997 bei der Regulierungsbehörde MWSS-RO eine außerordentliche Preiserhöhung von 2,32 Peso auf 5,55 Peso (139,22%). Zur Verringerung des negativen *cash-flows* wurde darüber hinaus beantragt, dass der Kalkulation nunmehr ein Zinssatz von 18% zugrunde gelegt werden sollte und die Preiserhöhung nach vier Jahren zurückgenommen würde. Gewährt wurde jedoch nur ein Preisanstieg auf 2,36 (1,72%). Die Begründung war die ungleiche Verteilung der Schuldenlast in Form einer viel geringeren Konzessionsgebühr (10%) und dass die Annahme eines neuen Zinssatzes und die zeitliche Begrenzung einer höheren Preiserhöhung den Rahmen des Bieterverfahren unterlaufe und letztendlich den Wettbewerb zwischen den Anbietern verzerre. Diesen Einnahmen standen die von *Manila Water* angegebenen Gesamtkosten pro verkauften m<sup>3</sup> in Höhe von 4,45 Peso (Stand Ende 2001) gegenüber.

Im Rahmen des *rebasings*-Verfahrens nach den fünf ersten Jahren der Konzession wurden die Wasserpreise und die Konzessionsbedingungen neu ausgehandelt. *Manila Water* wurde dabei auch das *foreign currency difference adjustment* (FCDA) gewährt, womit ebenfalls die Verluste des Wechselkursrisikos nicht mehr auf die 25 Jahre Laufzeit der Konzession verteilt werden musste, sondern nun jeweils in den ersten 7,5 Jahren auf die Konsumenten umzulegen waren. Das führte zu einem Anstieg auf 6,75 Peso pro m<sup>3</sup> und zu einer regelrechten Preisexplosion von 12,21-13 Peso pro m<sup>3</sup> ab März 2003.

<sup>370</sup> Zur Ostkonzession gehören die Stadtteile Angono, Baras, Binangonan, Cainty, Cardona, Jala-Jala, Makati, Mandaluyong, Marikina (teilweise), Morong, Pasig, Pateros, Pililia, Rodriguez, San Juan, San Mateo, Tanay, Tayatay und Taguig.

<sup>371</sup> Pamintuan / Solon: Opportunities and Risks, Seite 134 (vgl. Fn. 343)

## Aufstellung der Grundwasserpreise von *Manila Water* in Peso / USD

(Vgl. Auswertung in Punkt 11.4.3.)

Anbieter	1996	August 1996	Gebot / Grundpreis 1997	1997 I.EPA (angefragt)	1997 I.EPA (gewährt)	1998	1999	01-03 2000	Dispute penal (ADR)	01-10 2001	ab 20. 10. 2001 2. EPA	2002 (rebasings / zzgl. FCDA)	2003 (EPA und FCDA) (angefragt)	2003 (EPA und FCDA) (gewährt)
MWSS in Peso (einschl. Prognose)	6,43	8,78	10,18			11,81	13,70	15,90			18,44	21,39	24,81	
Veränderung zu 1997 in %			100			116	135	156			181	210	244	
MWSS in USD (einschl. Prognose)	0,245	0,335	0,345			0,289	0,350	0,36			0,362	0,414	0,463	
Veränderung zu 1997 in %			100			84	100	104			105	120	134	
Manila Water in Peso			2,32	5,55	2,36	2,36	2,61	2,95	3,22	4,22	6,75 (4,51 zzgl. FCDA)	24,76	12,21-13	
Veränderung zu 1997 in %			100	239	102	102	112	127	139	182	291	1.067	526 - 560	
Veränderung zu MWSS Aug. 1996 in %			26	63	27	27	30	34	37	48	77	282	139 - 148	
Manila Water in USD			0,078	0,188	0,080	0,058	0,067	0,067	0,073	0,083	0,131 (0,087 zzgl. FCDA)	0,463	0,228 - 0,243	
Veränderung zu 1997 in %			100	241	103	74	86	86	94	106	168	594	292 - 311	
Veränderung zu MWSS Aug. 1996 in %*			22	54	23	17	19	19	21	24	38	135	66 - 70	

\* Wasserpreis vor der Privatisierung kalkuliert mit dem Wechselkurs von 1997 (0,345 USD)

### 11.3.3.3. Wasserversorgung

Trotz dieser finanziellen Schwierigkeiten erhöhte *Manila Water* die Anzahl der Anschlüsse in den ersten fünf Jahren von ca. 326.087 um 101.668 auf 427.755. Mittels des schon dargestellten Faktors von 9,2 geht *Manila Water* davon aus, Ende 2001 3,9 Mio. Menschen mit Wasser zu versorgen. Diese Zahl habe sich durch zusätzliche 29.659 Wasseranschlüsse in den ersten drei Quartalen 2002 sogar noch auf ca. 4,2 Mio. Menschen erhöht. Danach hätte *Manila Water* sein Ziel der hundertprozentigen Wasserversorgung fast erreicht. Aber auch hier werden die Zahlen von MWSS-RO in Frage gestellt. So geht die Regulierungsbehörde MWSS-RO für den Stadtteil „Makati“, Manilas zentralem Banken und Bürozentrum, von 250.000 potentiellen Konsumenten aus, während *Manila Water* auf der Grundlage von 47.178 Wasseranschlüssen von 450.000 versorgten Konsumenten ausgeht. Hinzu kommt, dass die angenommenen „9,2-1-Kalkulationen“ aus dem Jahr 1997 stammen. Vier Jahre Zuzug und stadtinterne Wanderungen bleiben dabei vollkommen außer betracht.

Unter Zugrundelegung des Zensus<sup>7</sup> und Beachtung der Zuwanderung wird deshalb von ca. 65% Wasserversorgung ausgegangen. Das liegt unter den 71% bei Übernahme der Konzessionen und liegt nicht wie hochgerechnet und durch die Regulierungsbehörde MWSS-RO angegebenen 93% Ende 2001.<sup>372</sup>

<sup>372</sup> CPI: Loaves, Fishes and Dirty Dishes (vgl. Fn. 339)

### 11.3.3.4. Wasserversorgung für die Ärmsten

Unabhängig vom Wasserpreis hat sich auch im Konzessionsgebiet von *Manila Water* die Wasserversorgung für die Ärmsten verbessert. So wurde zunächst ein Legalisierungsprogramm zum Aufspüren und Legalisieren illegaler Wassernutzung aufgelegt, was zu einem 20%igen Anstieg der Wasseranschlüsse 1998 führte. Dem schloss sich ein Sonderprojekt zur Verbesserung der Wasser- und Abwasserversorgung in den Slums und illegalen Siedlungsgebieten an. Durch dieses Projekt *Tubing Para Sa Barangay* wurden bis 2001 ca. 17.034 neue Wasseranschlüsse geschaffen. Bis zum Dritten Quartal des Jahres 2002 wurde die Zahl sogar noch um 3.754 auf 20.788 Anschlüsse erhöht. Inhalt des Projektes ist es auch, durch Bildungs- und Trainingsmaßnahmen den Wasserverbrauch zu reduzieren und durch Weiterbildung die Erwerbsmöglichkeiten und damit die Einkommensstruktur dieser „Neukunden“ zu verbessern.

Dennoch sind die von *Manila Water* errechneten Zahlen, an denen bekanntlich der Erfolg gemessen wird, fraglich. *Manila Water* kalkuliert aus der Anzahl der Anschlüsse in Slums die Zahl auf die erreichten Haushalte höher, da zunächst so genannte lokale Wasserkomitees einen Wasseranschluss erhalten, die dann das Wasser wiederum verteilen. Auf diese Art rechnet *Manila Water* die Zahl der für die „städtische arme Bevölkerung“ (*urban poor*) bis 2001 geschaffenen Wasseranschlüsse mit 50.594 und im Dritten Quartal 2002 sogar mit 61.744 hoch. Legt man die Zahl der Haushalte von *Manila Water* zugrunde, so wären bis Ende 2001 damit 49,76% der geschaffenen Anschlüsse in den Slums und ärmsten Wohngebieten geschaffen worden. Bereinigt man diese Zahl jedoch auf die entsprechende Vergleichsgröße „Wasseranschluss“, so wie es die Regulierungsbehörde MWSS-RO fordert, so stellen die bis Ende 2001 geschaffenen 17.034 Wasseranschlüsse lediglich 16,75% aller neuen Wasseranschlüsse dar. Unter dem Gesichtspunkt, dass gut zwei Drittel – also ca. 66% – der ca. 1,5 Mio. Menschen, die zu Beginn der Privatisierung ohne Wasseranschluss waren, in diesen Gebieten wohnen, zeigt sich eine soziale Verzerrung bei der Schaffung neuer Wasseranschlüsse.

### 11.3.3.5. Wasserverlust

Neben der Zahl der versorgten Menschen wurde auch das Ziel der Reduzierung des Wasserverlustes verfehlt. Zwar konnte der Wasserverlust auf 48% im Jahr 2001 reduziert werden, jedoch liegt dieser Wert weit unter den, für das niedrige Gebot notwendigerweise ebenfalls niedrig projizierter Reduzierung von 17%.<sup>373</sup>

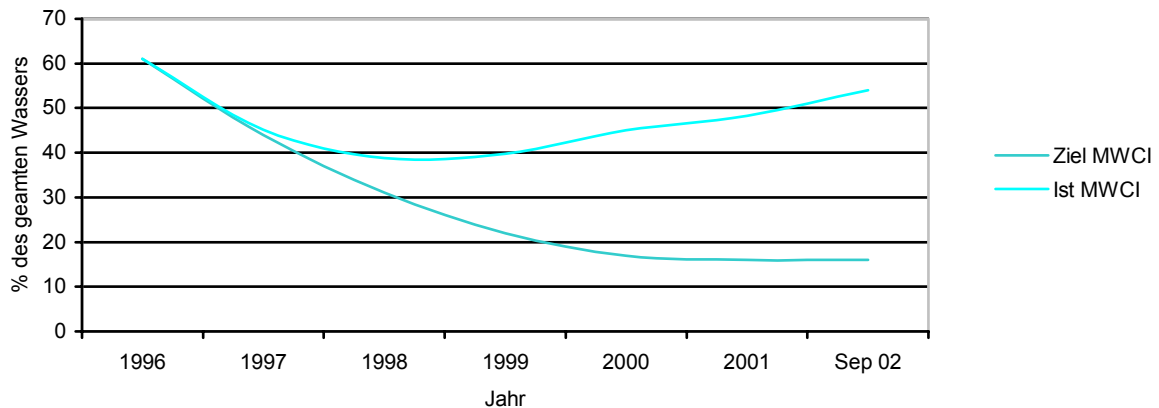
**Wasserverlust** (Quelle: MWSS)

1996	1997		1998		1999		2000		2001		01-09 2002	
	Ist	Ziel	Ist	Ziel	Ist	Ziel	Ist	Ziel	Ist	Ziel	Ist	Ziel
61%	45,2%	44%	38,8%	31%	39,8%	22%	45%	17%	48,28%	16%	54%	

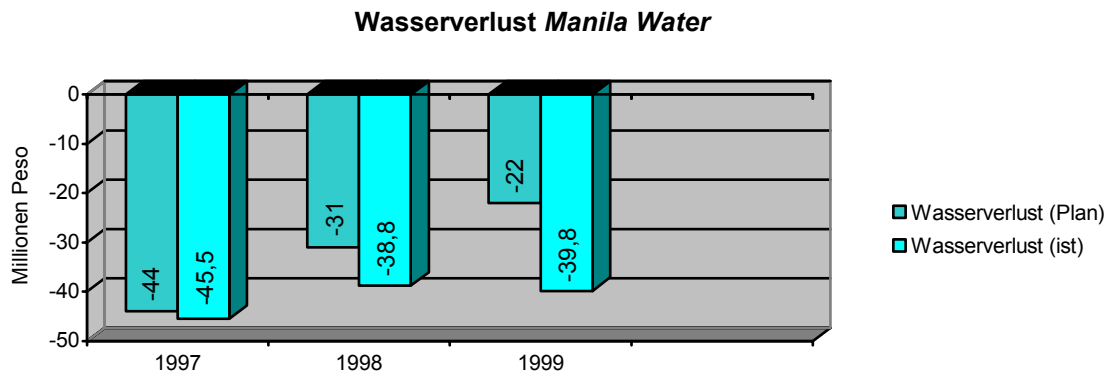
<sup>373</sup> CPI: Loaves, Fishes and Dirty Dishes (vgl. Fn. 339) und Angaben der MWSS-RO



### Wasserverlust von Manila Water



Wasserverlust bedeutet aber auch einen finanziellen Verlust, der sich für die ersten drei Konzessionsjahre wie folgt darstellen lässt<sup>374</sup>:



#### 11.3.3.6. Private Investitionen

Der Verbesserung der Wasserversorgung stehen eigene Investitionen in Höhe von 1,2 Mrd. Peso (Ende 2002: ca. 26 Mio. USD) für Fabriken, Grundstücke und Equipment gegenüber. Diese Summe erreicht zwar nicht die bei der Kalkulation des Gebotes veranschlagten 1,7 Mrd. Peso (Anfang 1997: ca. 64,6 Mio. USD), liegt aber prozentual bei weiten über den Investitionen von *Maynilad Water*. Dennoch ist auch bei *Manila Water* festzustellen, dass ein überwiegender Teil des akquirierten Geldes anfänglich in die eigenen Unternehmen floss. So zahlte *Manila Water* Anfangs den Großteil seiner Ausgaben für ausländische Berater und Experten, zu denen auch die Eigentümer der *Ayala Corp.* und von *United Utilites* gehörten. Außerdem wurde mit Töchtern der *Bechtel Group*, *Bechtel Overseas Corp.* und *Bechtel International Inc.*, ein *capital works program agreement* geschlossen, an dessen Anfang wieder erst einmal die Zahlung erheblicher Courtagen stand.

Bei der Akquirierung von ausländischen Investitionen war *Manila Water* erfolgreicher als *Maynilad Water*. Im Jahr 2002 gelang es *Manila Water* mit der Deutschen Entwicklungsbank (DEG) einen Kredit in Höhe von 20 Mio. USD auszuhandeln. Im Juni 2003 kam noch ein weiterer Kredit von 30 Mio. USD der Weltbank hinzu. In den Verhandlungen mit der IFC erreichte *Manila Water* eine Laufzeit von 15 Jahren, von denen die ersten drei Jahre zins- und

<sup>374</sup> Zahlen nach Esguerra: *The Corporate Muddle of Manila's Water Concession*, Seite 31 (vgl. Fn. 352)

rückzahlungsfrei sind. Damit hat *Manila Water* nicht nur alle Erwartungen an seine Kreditwürdigkeit übertroffen, sondern auch erhebliche Investitionen vorgenommen, die jedoch nicht wie erwartet private Geldmittel sondern überwiegend staatliche Entwicklungshilfen repräsentieren.

Trotz dieser Finanzmittel und der Tatsache, dass *Manila Water* im Jahr 2002 180 Mio. Peso netto einnahm, distanziert es sich mittlerweile von dem im Konzessionsvertrag übernommenen Ziel, 55% der versorgten Haushalte mit einer ausreichenden Wasserversorgung auszustatten. Zur Erreichung der ursprünglichen Planansätze (vgl. Annex V) sind voraussichtlich Investitionen von weiteren 50 Mrd. Peso (ca. 943 Mio. USD) notwendig. Eine solche Investition würde den Wasserpreis um ca. 10 Peso pro m<sup>3</sup> erhöhen.<sup>375</sup>

---

<sup>375</sup> CPI: Loaves, Fishes and Dirty Dishes (vgl. Fn. 339)

#### 11.3.4. Foreign currency direct adjustment & rate re-basing 2001

Nach der Privatisierung mussten Preiserhöhungen der privaten Anbieter durch die Regulierungsbehörde MWSS-RO genehmigt werden. Zu diesem Zweck erarbeitet die MWSS-RO eine Stellungnahme und legt diese dann zur Bestätigung dem Aufsichtsrat MWSS-BoT vor. Die verschiedenen Möglichkeiten der Preiserhöhungen waren im Konzessionsvertrag entsprechenden Bestimmungen unterstellt, um diese für den Konsumenten kalkulierbar halten zu können und den Konzessionsnehmern eine Planungsgrundlage zu geben.

So gibt es zunächst die jährliche, automatische Inflationsangleichung, die sich aus dem Verbraucherindex (*consumer price index*) ergibt. Für unvorhergesehene Finanzschwierigkeiten, die sich – so die Idee des Konzessionsvertrages – aus Regulierungen des Staates, wie beispielsweise höhere Gesundheitsstandards, freie Mindestwassermenge o.ä. hätten ergeben können, gibt es die Möglichkeit der außerordentlichen Preiserhöhungen (*extraordinary price amendment – EPA*). Damit sollten diese, von den privaten Anbietern nicht selbst zu vertretenden Kosten an die Konsumenten weiter gegeben werden. Als dritte Möglichkeit der Preisveränderungen bietet sich das Verfahren der Preisneubestimmung (*rebasing-Verfahren*) nach zehn Jahren an, das im Einvernehmen auf fünf Jahre vorgezogen werden kann.

Nach Artikel 9.3.1. des Konzessionsvertrages sollten die Konzessionsnehmer nicht durch ein verändertes Wechselkursverhältnis des Peso zum Dollar belastet und an der Erfüllung ihrer vertraglichen Pflichten gehindert werden. Jedoch sollten diese Kosten über die 25jährige Laufzeit verteilt werden. Unter Hinweis auf die Asienkrise und die Devaluierung des Peso versuchten beide Konzessionsnehmer schon kurz nach der Übernahme der Wasser- und Abwasserversorgung, durch die Beantragung von *extraordinary price amendment* das Wechselkursrisikos auf die Konsumenten abzuwälzen. Da die Regulierungsbehörde den Anträgen nur begrenzt folgte, verschlechterte sich vor allem bei *Maynilad Water* die Finanzsituation. Zum Erhalt der Kreditwürdigkeit von *Maynilad Water* kam es im Oktober 2001 zu einer Änderung in den Konzessionsverträgen, die einen direkten Wechselkursangleich, das *Foreign Currency Differential Adjustment (FDAC)*, enthielt.

Diese Veränderung stellt die Wirtschaftsinteressen der Konzessionsnehmer über den Konzessionsvertrag und die schon darin nur begrenzt geschützten Verbraucherinteressen. Durch Vorziehen des *rebasing*-Verfahrens wurde dieser direkte Wechselkursangleich in beide Konzessionsverträge ab Oktober 2002 eingeführt, womit es nun beiden Konzessionsnehmern möglich ist, das Wechselkursrisiko quartalsweise direkt auf den Verbraucher umzulegen.

## 11.4. „lessons learned“ – Vorteile und Nachteile der Privatisierung

Die Wasserversorgung und der Zustand der Abwasserversorgung waren vor der Privatisierung unzweifelhaft schlechter als heute. Sie waren gekennzeichnet von fehlenden Anschlüssen, langen Wartezeiten auf einen Wasseranschluss sowie Korruption bei der Vergabe. Wasserdiebstahl und illegale Abzweige waren in vielen Orten an der Tagesordnung. Bis zu einem Drittel des Familieneinkommens musste eine Mittelklassefamilie ohne Wasseranschluss an die mobilen Wasserverkäufer bezahlen.<sup>376</sup>

Durch die Privatisierung hat sich die Situation verändert, jedoch nicht überall verbessert. Die folgende Übersicht soll einen Eindruck über Versäumnisse, strukturelle Ursachen und deren Vermeidung bieten.

### 11.4.1. Privatisierung der Wasserversorgung – Marktmechanismen ohne Wettbewerb

Einer der Gründe, die Wasserversorgung zu privatisieren war die Einführung marktwirtschaftlicher Mechanismen. Dazu zählt, dass durch Wettbewerb der Wasserpreis sich den tatsächlichen Kosten angleicht und so dem Verbraucher der niedrigste Preis angeboten werden kann. Wettbewerb setzt jedoch Konkurrenz, das heißt unterschiedliche Angebote auf der einen Seite und die theoretische wie tatsächliche Möglichkeit, eine Auswahlentscheidung zu treffen, auf der anderen Seite voraus. Da ein Wettbewerb in ein und demselben Versorgungsgebiet technisch unter Beibehaltung des alten Leitungsnetzes nicht möglich und finanziell, durch Schaffung mehrerer Anschlüsse pro Haushalt nicht leistbar ist, wurde entschieden, diesen Wettbewerb auf das Bieterverfahren vorzuverlagern und über die Teilung in einen Ost- und Westteil die erbrachten Leistungen zu vergleichen.

Diese Entscheidung basiert jedoch auf einer Verkennung der Grundvoraussetzungen für eine Konsumentenentscheidung: Mobilität und Wahlfreiheit. Die Mobilität, auf Grund des Wasserpreises von einem Anbieter (Stadtbezirk) zu einem anderen Anbieter zu wechseln, besteht originär nur bei Firmen. Individuelle Wasserkonsumenten sind an bestehenden Wohnraum, soziales Umfeld und Einkommen gebunden. Somit stellen die unterschiedlichen Anbieter lediglich eine Vergleichsmöglichkeit für die Regulierungsbehörde in Bezug auf Unternehmenspraxis und die Wasserpreise dar. Keinen Einfluss hat die Aufteilung in zwei Konzessionsgebiete auf den Servicewettbewerb der Anbieter.

Aber selbst diese Vergleichsmöglichkeit wurde durch die MWSS-RO nicht genutzt. So wurden beim ersten Antrag der Konzessionspartner auf eine außerordentliche Preiserhöhung von beiden Partnern die gleiche Ursache – *El Niño* und Asienkrise – angeführt. *Manila Water* gab als Grund für die Mehrkosten vor allem in der Erhöhung der Kosten für Wasserverlust, Wassergewinnung und Wasseraufbereitung sowie einem behaupteten Vertragsbruch von MWSS-RO durch die Erhöhung der Konzessionsgebühr und den schlechteren Zustand des Wassernetzes. *Maynilad Water* machte dafür 0,06 Peso Mehrkosten pro m<sup>3</sup> geltend und *Manila Water* – trotz des erheblich kleineren Wassernetzes – 1,38 Peso Mehrkosten pro m<sup>3</sup>.<sup>377</sup> Dennoch wurden diese unterschiedlichen Ansätze nicht gerügt, sondern die Entscheidung ausschließlich auf die Schuldenlast zurückgeführt. Damit wurde der einzig verbleibende Vorteil der Privatisierung, nämlich die Vergleichbarkeit der Dienstleistung, nicht genutzt.

<sup>376</sup> CPI: Loaves, Fishes and Dirty Dishes (vgl. Fn. 339)

<sup>377</sup> Pamintuan / Solon: Opportunities and Risks, Seite 136 (vgl. Fn. 343)

Die unterschiedliche Höhe der Wasserpreise hingegen stößt unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten auf erhebliche Bedenken. Sowohl das Diskriminierungsverbot, als auch das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zu Wasser wird dadurch verletzt.

Es wäre die Pflicht der Regulierungsbehörde, diesen Unterschied aufzuheben und beispielsweise durch Subventionen privater Haushalte einen einheitlichen Grundwasserpreis für ein lebensnotwendiges Minimum zu gewährleisten.

#### 11.4.2. Wasser- und Abwasserversorgung – Mehr Anschlüsse durch private Betreiber

In den ersten fünf Jahren wurden nach den Statistiken der MWSS-RO 250.809 neue Anschlüsse geschaffen, wodurch ca. 2 Mio. Menschen zusätzlich ans Wassernetz angeschlossen wurden. Während es der staatlichen MWSS zwischen 1991 und 1995 lediglich möglich war, 17.040 Menschen jährlich zusätzlich an das Wassernetz anzuschließen, wurde die Zahl schon im Jahr nach der Privatisierung auf 53.921 gesteigert. Das hing vor allem damit zusammen, dass die staatliche MWSS es ablehnte, illegalen Siedlungen einen Wasseranschluss zu gewähren, da sie Angst hatte, damit den Anschein zu wecken, sie würde deren Siedlungen akzeptieren.

Für die privaten Anbieter waren diese Bedenken irrelevant, da es ihnen nicht auf den Rechtsstatus der Siedlung ankam, sondern darauf, ob die potentiellen Kunden ihre Rechnungen bezahlen konnten. So mussten *Maynilad Water* und *Manila Water* teilweise lediglich illegale Wasserversorgungen durch den Einbau von Wasseruhren legalisieren. Es verwundert wenig, dass ca. die Hälfte der Menschen mit einem neuen Wasserzugang aus den ärmsten Regionen, illegalen Siedlungen und Slums kommt. In einer Studie für die Weltbank wird dieses Ergebnis, dass innerhalb von fünf Jahren eine Million der ärmsten der Armen einen Wasseranschluss erhielten, immer noch als einzigartig eingeschätzt.<sup>378</sup>

Eine Erhebung der Regulierungsbehörde MWSS-RO aus dem Jahr 2000 hingegen stellt das Ergebnis anders dar. Nach einer Befragung in 100 Verwaltungseinheiten (so genannten Barangays) stellten 55% keine Veränderung des Services fest, während 12% einen Verschlechterung und 33% eine Verbesserung feststellten.

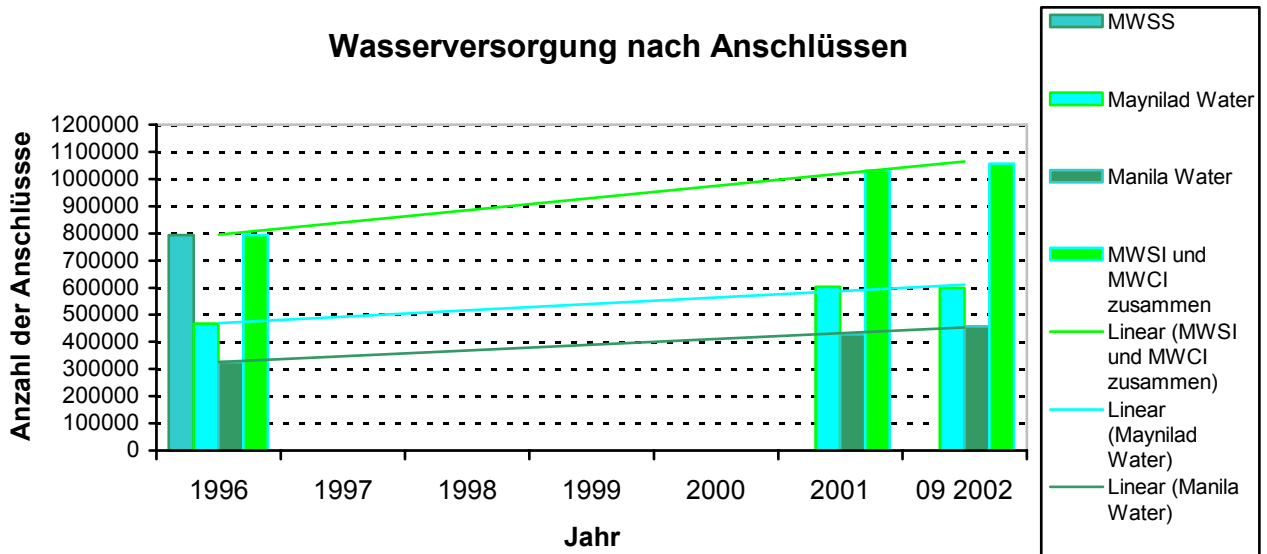
**Wasseranschlüsse und versorgte Menschen** (Quelle: MWSS: Manila Bulletin vom 18. Februar 1999 / MWSS-RO handaout "Performance: Before and After" / Interviews)<sup>379</sup>

Versorger	Juli 1997		1998		1999		2000		2001		3. Quartal 2002	
	Anschlüsse	Menschen (in Mio.)	Anschlüsse	Menschen (in Mio.)	Anschlüsse	Menschen (in Mio.)	Anschlüsse	Menschen (in Mio.)	Anschlüsse	Menschen (in Mio.)	Anschlüsse	Menschen (in Mio.)
MWSS		11		12		12,8		13,6		14,44		15,08
	793.478	7,7										
MWSI		6,5		7,2		7,68		8,16		8,64		9,04
	467.391	4,3		4,4					602.434	5,5	599.392	5,5
MWCI		4,5		4,8		5,12		5,44		5,8		6,04
	326.087	3,0		3,1					427.714	3,9	457.414	4,2

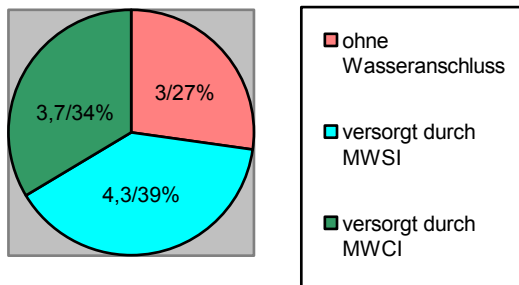
<sup>378</sup> zitiert nach einem Interview mit CPI: Loaves, Fishes and Dirty Dishes (vgl. Fn. 339)

<sup>379</sup> Informationen von MWSS-RO und aus Interviews sowie CPI: Loaves, Fishes and Dirty Dishes (vgl. Fn. 339) Die Zahlen sind teilweise geschätzt mit dem "9,2-1-Faktor". Die Kalkulation der Bevölkerung erfolgt nach Informationen aus Interviews und unter Zugrundelegung eines Bevölkerungswachstums von 2,5% und einer Urbanisierung, an dessen Ende von 42,7% (2002) 60% (2015) der Bevölkerung in sogenannten Megacities wohnen werden. Das gibt eine zusätzliche Zuwanderungsrate von ca. 500.000 Menschen pro Jahr (bei 84,5 Mio Einwohnern in den Philippinen 2002).

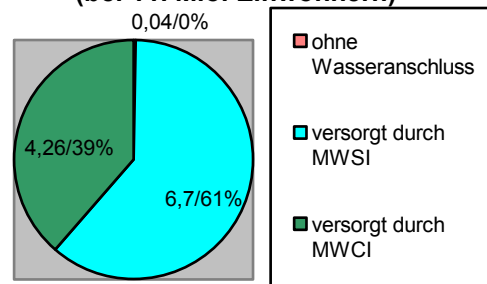
Aus dieser Aufstellung ergeben sich folgende Graphiken, die die Verfehlung der Zielvorgaben der Konzessionsverträge verdeutlichen sollen.



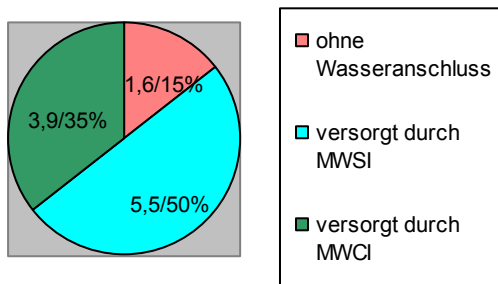
**Wasserversorgung 1997 nach 9,2 Faktor und bei 11 Mio. Einwohnern**



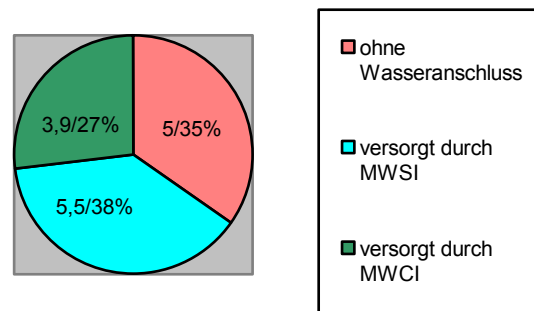
**Wasserversorgung 2001 Plan (bei 11 Mio. Einwohnern)**



**Wasserversorgung 2001 nach Angaben der Konzessionsnehmer und bei 11 Mio. Einwohnern**



**Wasserversorgung 2001 unter Zugrundelegung des Zensus und Bevölkerungswachstums auf 14,4 Mio. Einwohner**



### 11.4.3. Wasserpreis und Wechselkursrisiko

Das Bieterverfahren erfolgte ausschließlich auf der Basis eines Grundpreises. Zwar kann damit angenommen werden, dass die Bezahlbarkeit (*affordability*) die entscheidende Rolle gespielt hat. Der Wasserpreis ist jedoch keine unabhängige Variable, sondern vielmehr von anderen Faktoren bestimmt. Finden diese keine Berücksichtigung, so ist auch ein konstanter Wasserpreis nicht zu gewährleisten. Die den Wasserpreis bestimmenden Faktoren sind:

- Wechselkursrisiko durch Höhe des ausländischen Fremdkapitals;
- Höhe der Investitionen;
- Erfahrung im Wassersektor;
- Qualität oder Quantität des Wassers;
- Wasserverbrauch;
- Wasserverlust.

Diese Faktoren änderten sich durch die Privatisierung, und so konnte das Ziel der Preisstabilität auf niedrigem Niveau nicht erreicht werden. Da die zur Verfügung gestellten Informationen über die Kalkulationsgrundlagen selbst für eine Einschätzung, ob die angegebenen Bieterpreise erreicht werden können, nicht ausreichten, hätte MWSS bei der Vergabe der Konzessionen den Wasserpreis von sich aus anheben sollen. Dazu wird die so genannte *Vickrey-Auctions-Methode* diskutiert, nach der der Zuschlag immer an den am niedrigsten Bietenden, aber zum nächst höheren Gebot erfolgt. Damit werden Kalkulationsfehler minimiert und im Fall des Gebotes für die Übernahme einer Dienstleistung die Gebote den tatsächlichen Kosten angenähert sowie die Kostensicherheit für die Konsumenten erhöht.<sup>380</sup>

Dass der Wasserpreis schon vor der Privatisierung erheblichen Manipulationen unterlag, spiegelt die 38%ige Anhebung des Wasserpreises vor der Privatisierung wieder, die nicht von der normalen Angleichung entsprechend der Inflationsrate gedeckt war. Die staatliche Wasserversorgung enthielt die Möglichkeit, Geld zu verdienen und politische Geschenke zu machen. Die Wasserversorgung an sich bot die Möglichkeit politische und ökonomische Macht auszuüben. In der folgenden Betrachtung wird aus diesem Grund der MWSS Wasserpreis unter Zugrundelegung der Anfang der 1990er Jahre bestehenden Steigerungsrate von 16% pro Jahr hochgerechnet.

#### Wasserpreise in Peso pro m<sup>3</sup> vor der Privatisierung<sup>381</sup>

Anbieter	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	August 1996	Gebot / Grundpreis (Verhältnis zum MWSS Preis in %)
<b>MWSS</b>	4,61	5,36	6,28	6,43	6,43	6,43	6,43	8,78 (+38%)	
<b>MWCI (Ost)</b>									2,32 (26,39 %)
<b>MWSI (West)</b>									4,96 (56,59 %)
<b>Philwater</b>									4,99 (56,88 %)
<b>Metro Water</b>									5,87 (66,89 %)

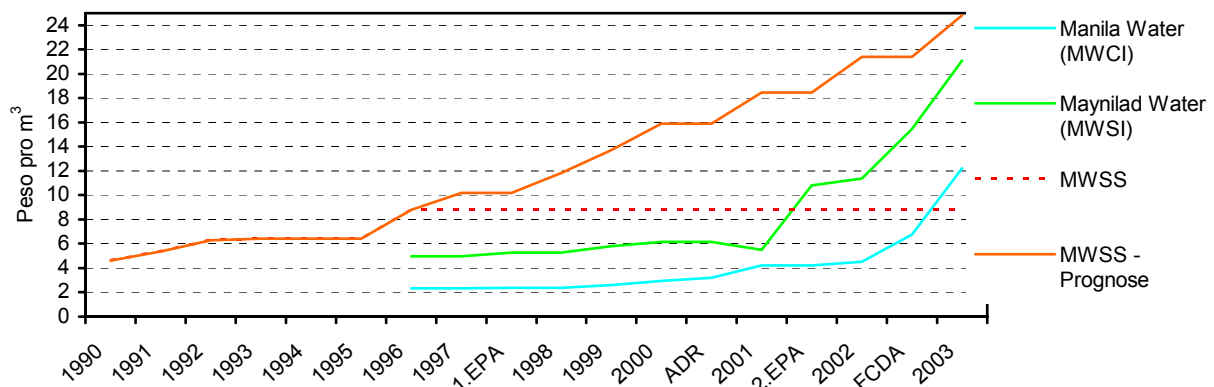
<sup>380</sup> Pamintuan / Solon: Opportunities and Risks, Seite 129 (vgl. Fn. 343)

<sup>381</sup> Pamintuan / Solon: Opportunities and Risks, Seite 132 (vgl. Fn. 343)



## Wasserpreise in Peso pro m<sup>3</sup> nach der Privatisierung (Quelle: MWSS-RO & Interviews)

Anbieter	1996	August 1996	Gebot / Grundpreis 1997	1.EPA 1997 (angefragt)	1.EPA 1997 (gewährt)	1998	1999	01-03 2000	Dispute penal (ADR)	01-10 2001	ab 20. 10. 2001 2. EPA	2002 (rebasings / zzgl. FCDA)	2003 (EPA und FCDA) (angefragt)	2003 (EPA und FCDA) (gewährt)
MWSS (einschl. Prognose)	6,43	8,78	10,18			11,81	13,70	15,90			18,44	21,39	24,81	
Veränderung zu 1997 in %			100			116	135	156			181	210	244	
Tankwagen / private Brunnen								80						
Schwarzmarkt											150-300			
Manila Water (Ost)			2,32	5,55	2,36	2,36	2,61	2,95	3,22		4,22	6,75 (4,51 zzgl. FCDA)	24,76	12,21-13
Veränderung zu 1997 in %			100	239	102	102	112	127	139		182	291	1.067	526 - 560
Veränderung zu MWSS Aug. 1996 in %			26	63	27	27	30	34	37		48	77	282	139 - 148
Maynilad Water (West)			4,96	5,70	5,27	5,27	5,80	6,13		6,58	10,79	15,46 (11,39 zzgl. FCDA)	30,92 - 34	21,11 - 26
Veränderung zu 1997 in %			100	115	106	106	117	124		133	218	312	623 - 685	425 - 524
Veränderung zu MWSS Aug. 1996 in %			56	65	60	60	66	70		75	123	176	352 - 387	240 - 296
Philwater			4,99											
Metro Water			5,87											



Aus der Tabelle und der folgenden graphischen Darstellung sind drei Schlüsse zu ziehen. Erstens ist es zwar richtig, dass der Wasserpreis im Vergleich zum Gebot bei *Maynilad Wasser* um bis zu 524% und bei *Manila Water* bis zu 560% anstieg. Jedoch reduziert sich dieser Anstieg, wenn man die Wasserpreise vor der Privatisierung als Bezugsgröße nimmt. In diesem Fall stiegen die Wasserpreise bei *Maynilad Wasser* nur bis zu 296% und bei *Manila Water* lediglich bis zu 148%.

Die zweite, entscheidende Schlussfolgerung ist, dass auch die Wasserpreise des staatlichen Versorgers MWSS stiegen. Legt man dessen durchschnittliche Steigerungsrate von ca. 16% eine Prognose zugrunde, so wären die Wasserpreise im Vergleich zum Preis vor der Privatisierung um bis zu 244% gestiegen. Hier liegt *Maynilad Wasser* bei der gleichen Bezugsgröße nur um ca. 50% höher. *Manila Water* bietet sogar einen um 100% preiswerteren Wasserpreis an.

Die dritte Schlussfolgerung betrifft das Preisrisiko. Hier wird deutlich, dass nach Änderung der Konzessionsverträge die Konsumenten mit erhöhten Preissteigerungen konfrontiert wurden.

Die folgenden Aufstellungen sollen die Wasserpreise in Manila in USD darstellen, da auf Grund der Änderungen der Konzessionsverträge die Betreiber das Wechselkursrisiko auf die Konsumenten umlegen.

### Wechselkursentwicklung (Durchschnittswerte Vgl. Annex III)

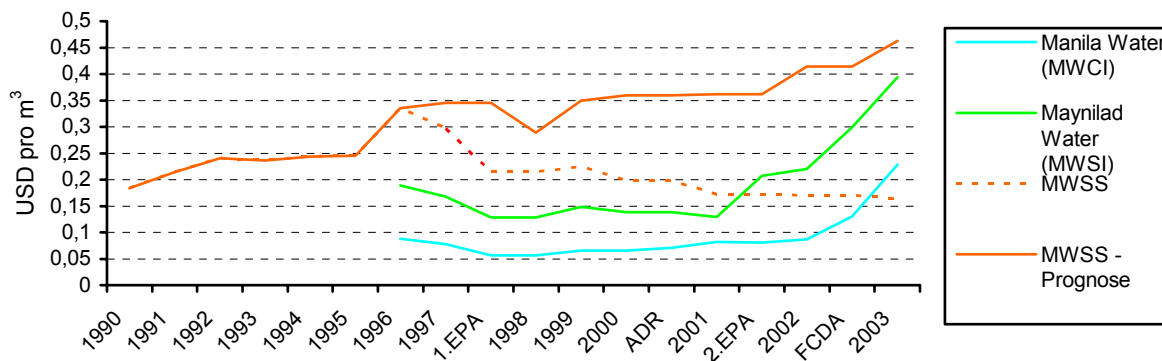
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	06/2003
<b>Peso</b>	26,21	29,47	40,89	39,08	44,19	50,99	51,60	53,50
<b>USD</b>	1	1	1	1	1	1	1	1

### Wasserpreise in USD pro m<sup>3</sup> nach der Privatisierung (Quelle: MWSS-RO & Interviews)

Anbieter	1996	August 1996	Gebot / Grundpreis 1997	1997 1.EPA (angefragt)	1997 1.EPA (gewährt)	1998	1999	01-03 2000	Dispute penal (ADR)	01-10 2001	ab 20.10. 2001 2. EPA	2002 (rebasings / zzgl. FCDA)	2003 (EPA und FCDA) (angefragt)	2003 (EPA und FCDA) (gewährt)
<b>MWSS</b> (einschl. Prognose)	0,245	0,335		0,345		0,289	0,350	0,36		0,362		0,414	0,463	
Veränderung zu 1997 in %				100		84	100	104		105		120	134	
<b>Tankwagen / private Brunnen</b>								80						
<b>Schwarzmarkt</b>											2,94-5,88			
<b>Manila Water</b> (Ost)			0,078	0,188	0,080	0,058	0,067	0,067	0,073	0,083		0,131 (0,087 zzgl. FCDA)	0,463	0,228 - 0,243
Veränderung zu 1997 in %			100	241	103	74	86	86	94	106		168	594	292 - 311
Veränderung zu MWSS Aug. 1996 in %*			22	54	23	17	19	19	21	24		38	135	66 - 70
<b>Maynilad</b> <b>Water</b> (West)			0,168	0,193	0,179	0,129	0,148	0,139	0,129	0,211		0,23 (0,221 zzgl. FCDA)	0,578 - 0,635	0,395 - 0,486
Veränderung zu 1997 in %			100	115	106	77	88	83	77	126		136	344 - 378	235 - 289
Veränderung zu MWSS Aug. 1996 in %*			49	56	52	37	43	40	37	61		67	168 - 184	115 - 140
<b>Philwater</b>			0,169											
<b>Metro Water</b>			0,199											

\* Wasserpreis vor der Privatisierung kalkuliert mit dem Wechselkurs von 1997 (0,345 USD)

### Graphische Darstellung des Wasserpreises in USD



Der Vergleich der graphischen Darstellungen zeigt, dass einerseits trotz erheblicher Preiserhöhungen in Peso der USD Preis für einen m<sup>3</sup> Wasser Anfangs nicht nur konstant blieb, sondern auch fiel. Erst nach Einführung des *foreign currency direct adjustment* – FCDA und der damit verbunden unmittelbaren Übertragung des Wechselkursrisikos auf den Endverbraucher stiegen die Preise nicht nur in Peso, sondern auch in USD erheblich an. Dennoch ist der Wasserpreis in USD bei *Maynilad Wasser* um bis zu 289% (in Peso 524%) und bei *Manila Water* um bis zu 311% (in Peso 560%) angestiegen.

Vergleicht man jedoch diese Größen mit dem Preis des staatlichen Versorgers MWSS vor der Privatisierung, so relativieren sich die Zahlen noch weiter. Demnach bietet *Maynilad Wasser* sein Wasser in USD zu einem Preis von 115% - 140% des ehemals staatlichen Preises an. *Manila Water* bietet sein Wasser sogar noch zu 66% - 70% des Preises vor der Privatisierung an. Daraus ist zu schlussfolgern, dass durch die Privatisierung der in USD kalkulierte Preis unter dem des Preis des staatlichen Versorgers liegt und wenn die Preise von MWSS weiterhin angestiegen wären, so liegen die Preise bei *Manila Water* zu 50% unter dieser Prognose und bei *Maynilad Wasser* ist der Wasserpreis fast identisch.

Eine weitere Schlussfolgerung ist, dass auch der in USD kalkulierte Preis nach der Veränderung der Konzessionsverträge anstieg. Damit tritt schlägt das strukturelle Problem ausländischer Direktinvestitionen (*foreign direct investment*) auf die Endverbraucher durch. Während wegen der Devaluierung des Peso gegenüber dem Dollar der Wert der in Landeswährung gezahlten Einkommen in USD sinkt, stehen dem in Peso und USD steigende Wasserpreise gegenüber. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass der Anteil des Wasserpreises an den Gesamthaushaltskosten steigt.

Die Einführung eines so genannten *Currency Exchange Rate Adjustment*, wie es zur Umlage des Wechselkursrisikos vorgeschlagen wurde<sup>382</sup> und in Manila durch das *rate-rebasing* in Form des *foreign currency direct adjustment* – FCDA erfolgte, hat direkte Auswirkungen auf die Bezahlbarkeit (*affordability*) des Wassers. Durch die quartalsweise, automatische Weitergabe der Wechselkursschwankungen an die Endverbraucher wird dieses Risiko nicht mehr auf die Länge der Konzessionslaufzeit verteilt. Als Vorteil solcher *Currency Exchange Rate Adjustment* wird angegeben, dass damit zukünftige Generationen nicht mit dem Ausgleich kurzfristiger Verluste belastet würden. Dass dieses Argument in Manila gar keine Rolle gespielt hat, sondern vielmehr die Kreditwürdigkeit eines Konzessionsnehmers, zeigt den Wert solcher Rechtfertigungsversuche. Die Weitergabe des Wechselkursrisikos ist immer im Interesse der Kreditnehmer und Kreditgeber und nicht im Interesse der Verbraucher.

Die automatische Weitergabe des Wechselkursverlustes an den Endverbraucher ist auch unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten abzulehnen. Die Nutzung des Wassers kann nicht vom Gegenwert der einheimischen Währung zu einer internationalen Leitwährung abhängig gemacht werden. Während ein Familieneinkommen in der nationalen Währung gezahlt wird, kann der Wasserpreis sich nicht nach internationalen Finanzaspekten richten. Ein solches Vorgehen würde dem prioritären Charakter des Wassers als soziales und kulturelles Gut nicht gerecht. Auch das Argument der Belastung zukünftiger Generationen kann nicht überzeugen, da auf Grund der Profitbegrenzung in den Konzessionsverträgen eine langfristige Preiserhöhung zurückgenommen werden muss, wenn der Gewinn diese Grenze überschreitet.

Zur Reduzierung des Wechselkursrisikos wird vielmehr vorgeschlagen, Investitionen in der Landeswährung vorzunehmen und das Risiko zwischen Geldgeber und Investor bzw. Geldempfänger zu teilen. Auch kann dieses Risiko versichert werden. Sollte eine Investition im überwiegend öffentlichen Interesse – des Geber- oder Empfängerlandes – liegen, so sind auch staatliche Bürgschaften für einen Teil des Wechselkursrisikos zu befürworten.

---

<sup>382</sup> So für Manila: Alunan III, Rafael M, To Take A Stand, Business Week (Philippines) vom 20. März 2001, Seite 4

Entsprechende Klauseln sollten unter Verweis auf die menschenrechtlichen Pflichten der Staaten in die Kreditverträge aufgenommen werden.

Außerdem ist das Wechselkursrisiko dadurch zu reduzieren, dass Investitionen nicht ausschließlich aus international akquiriertem Kapital, sondern auch aus eigenen Rücklagen oder Sicherheiten der privaten Konzessionalpartner stammen. So blieb *Maynilad Water* allein im ersten Jahr der Konzession 1997 mit 751 Mio. Peso (ca. 25,5 Mio. USD) 43% hinter den geplanten 1,316 Mrd. Peso (ca. 44.65 USD). Die fehlende Kreditwürdigkeit bei einem fast ausschließlich auf Fremdfinanzierung basierenden Unternehmenskonzept führte dazu, dass *Maynilad Water* – und letztlich auch MWSS-RO – auf die Forderungen internationaler Finanzgeber zur Erlangung des notwendigen 350 Mio. USD Kredites eingingen, die eine Preiserhöhung und eine Verringerung des Services forderten. Anders war die Situation von *Manila Water*, die zunächst weniger und eigenes Kapital der Konzessionalpartner Bechtel und Ayola Corp. einsetzten.

#### 11.4.4. Wasserverlust – Die Last des Konsumenten

Reduzierung des Wasserverlustes (*non-revenue water*) ist eine Voraussetzung für effizientes und nachhaltiges Wassermanagement. Die Verringerung des physischen Wasserverlustes führt zu Einsparungen in den Bereichen Wasserförderung, -behandlung und -transport. Die Reduzierung des kommerziellen Verlustes durch mehr Kontrollen, verbrauchsadäquate Rechnungslegung und Durchsetzung der Zahlungsansprüche führt zu Mehreinnahmen.<sup>383</sup> Im Fall von Manila war die Reduzierung des durch defekte Leitungen und Diebstahl verlorenen Wassers deshalb auch eine Voraussetzung für ein niedriges Gebot und die Bewirtschaftung der Wasserversorgung in der Gewinnzone. Der erhoffte Selbstregulierungseffekt blieb jedoch trotz Privatisierung aus.

Die Suche nach Wasserverlusten ist kostenintensiv und aufwändig. Die staatlichen Behörden unterlagen den Einschränkungen des öffentlichen Beschaffungswesens und konnten so nur begrenzt tätig werden. Die privaten Konzessionsnehmer hingegen haben leichteren Zugang zu der notwendigen Technik. Dennoch sind deren Anschaffung und eine effiziente Bekämpfung unterblieben. Das hat vor allem zwei Ursachen: Zum einen enthalten die Konzessionsverträge Bestimmungen, nach denen der Wasserverlust auf die Konsumenten umgelegt werden kann. Zum anderen sind es weder das marode Leitungssystem – 50% aller Leitungen wurden nach 1982 gelegt –, noch sind es Haushalte, die für diesen enormen Wasserverlust verantwortlich sind. Zum *non-revenue water* werden auch die abgeschriebenen Rechnungen gezahlt. Hier ist die Industrie, die teilweise den Konzessionsnehmern gehört, Hauptabnehmer und Hauptschuldiger für die hohen Wasserverluste und das gestohlene Wasser.

Bei einer derartigen Interessenlage ist es wahrscheinlicher, dass neue Quellen erschlossen werden, wie es mit dem 200 USD „Umiray-Angat Transbasin Projekt“ geschehen ist, da diese von Weltbank und Asiatischer Entwicklungsbank gefördert werden, als dass man seine Konzessionsverträge erfüllt und dem Wasserverlust nachgeht

Es wäre die Aufgabe der Weltbank und des IFC im Rahmen der Beratung während des Privatisierungsprozesses gewesen, darauf hinzuwirken, dass die Reduzierung des Wasserverlustes ein Ziel des Konzessionsvertrages ist und gegebenenfalls einer der Parameter zu sein hat, auf dessen Grundlage geboten wird. Das vor allem unter dem Gesichtspunkt, dass die Weltbank in einem eigenen Arbeitspapier schon 1995 feststellte, dass Ursache des

---

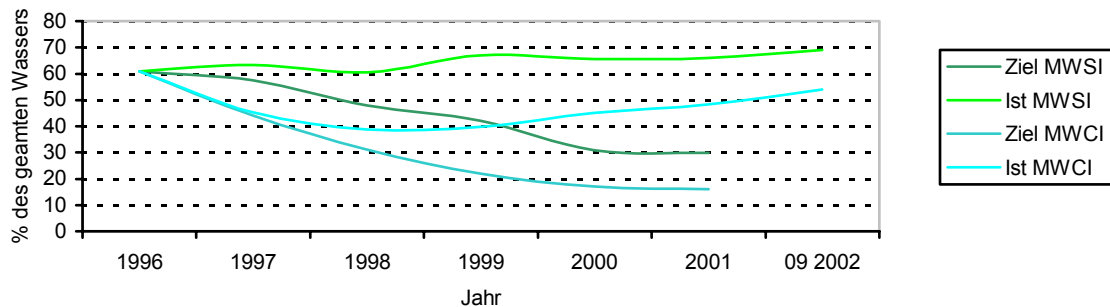
<sup>383</sup> Guillermo, Yepes: Reduction of Unaccounted for Water – the job can be done! (Guillermo: Reduction of Unaccounted Water), World Bank Working Paper 1995, Seite 3

Wasserverlustes die fehlende Haftung und Marginalisierung des Problems sind.<sup>384</sup> Der Glaube an Marktkräfte und Profitstreben wird gerade dann nicht bestätigt, wenn der Verlust als Selbstregulierungsmechanismus durch dessen Kompensation ausgeschlossen wird.

Die Entscheidung, die Verringerung des Wasserverlustes nicht zum Gegenstand der Konzessionsverträge und des Bieterverfahrens zu machen, sondern auf Grund von Subventionen und der Umlage auf den Konsumenten nicht vorhandenen Marktkräften zu überlassen, erscheint unter einem zusätzlichen Aspekt noch bedenklicher: So war es vor der Privatisierung Vergabepraxis der Asiatischen Entwicklungsbank, dass die Reduzierung des Wasserverlustes Gegenstand von Kreditvereinbarungen mit der MWSS war. Nach der Privatisierung ist diese Bedingung weggefallen.

### Wasserverlust (Quelle: MWSS-RO)

	1997		1998		1999		2000		2001		01-09 2002	
	Ist	Ziel	Ist	Ziel	Ist	Ziel	Ist	Ziel	Ist	Ziel	Ist	Ziel
<b>MWSI</b>	63,3%	57,4%	60,5%	47,9%	67%	42%	65,5%	30,8%	66%	29,8%	69%	
<b>MWCI</b>	45,2%	44%	38,8%	31%	39,8%	22%	45%	17%	48,28%	16%	54%	



Betrachtet man die Verringerung des Wasserverlustes als Effizienzkriterium, dann ist trotz gesteigener Produktivität der Wasserverlust nicht reduziert worden. Vielmehr bedeutet höherer Wasserdruck und mehr eingespeistes Wasser einen höheren Verlust. Private Unternehmen sind somit nicht in der Lage effizienter zu arbeiten, wenn sie notwendige Investitionen wegen des eigenen Profitstrebens nicht vornehmen.

### 11.4.5. Wasserqualität

Obwohl sich die Wasserqualität anfänglich verändert hat, kommen in manchen Stadtteilen die vor der Privatisierung bestandenen Probleme zurück. So verringern immer öfter fehlender Wasserdruck und leere Leitungen die Wasserqualität. Auf Grund von Bauarbeiten an den Leitungen sind Unterbrechungen von 5 bis 18 Tage üblich. In Zeiten der Wasserknappheit während des *El Niño* ist es üblich, dass vor allem in den ärmsten Siedlungsgebieten und Slums das sonst gelbliche Wasser zu einer braunen Brühe wird. Bei der Wasserqualität ist

<sup>384</sup> Guillermo: Reduction of Unaccounted Water, Seite 3 (vgl. Fn. 383)

somit eine soziale Diskriminierung zu erkennen, die dem Menschenrecharakter des Wassers entgegensteht.

Hinzu kommt noch das verfehlte Ziel, die Abwasserversorgung zu verbessern. Weiterhin gibt es kein Abwassernetz und die Anzahl der Klärgruben wurde nur gering erhöht. Damit wird das Wasser verschmutzt und es kommt immer wieder zu Krankheiten und Epidemien.

Trauriger Höhepunkt bei der Verschlechterung der Wasserqualität sind die Eingangs geschilderten neuen Cholerafälle in *Foreshore*, Distrikt *Tondo* / Manila. Hier wird deutlich, wie fehlende Investitionen erneut auf die Kosten von sozial schwachen und marginalisierten Gruppen gehen.

#### **11.4.6. Die Gerechtigkeitslücke der Privatisierung**

Wie dargestellt findet durch die Privatisierung eine Verlagerung der wirtschaftlichen Verantwortung vom Staat und dem Steuerzahler hin zum privaten Unternehmen statt. Während man in der Regel Wasser wegen seines essentiellen Charakters für das menschliche Leben nicht besteuert, wird durch die Privatisierung diese Möglichkeit gegeben. Denn der private Versorger wälzt sein wirtschaftliches Risiko in Form der Preise auf den Verbraucher ab und erhebt für seinen Service die übliche Umsatzsteuer. Dadurch ist es der Verbraucher, der je nach Verbrauch und unabhängig von seiner Einkommenssituation für das Wasser, den Service und das Kostenrisiko (beispielsweise durch Wasserverlust) zu zahlen hat.

Während im Steuersystem eine „Steuergerechtigkeit“ hergestellt werden kann, die sich an der Leistungsfähigkeit und am bestehenden oder erarbeiteten Vermögen orientiert, so liegt dieses Gerechtigkeitsmoment nicht im originären Interesse des privaten Versorgers. Zu kompensieren wäre dieses Gerechtigkeitsdefizit durch staatliche Intervention, die aber im Konzessionsvertrag und damit im Privatisierungsverfahren schon angelegt sein müsste.

Unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten müsste diese Gerechtigkeitslücke durch die staatliche Subvention einer Mindestmenge an Wasser zur ausreichenden Versorgung eines Haushaltes geschlossen werden. Auch wäre denkbar, dass der Staat Unternehmen verpflichtet, einen gewissen Verbrauch kostenfrei zu stellen und die Gesamtkosten dadurch zu decken, dass der über dem freien Mindestverbrauch liegende Verbrauch durch ein progressives Preissystem in Rechnung gestellt wird. In Anbetracht der menschenrechtlichen Priorität des Wasserverbrauchs für Haushalte (einschließlich Hygiene und Nahrungsmittelzubereitung) sind auch unterschiedliche Wasserpreise für diesen Verbrauch, den Verbrauch zur Subsistenzwirtschaft und industriellen Wasserverbrauch denkbar.

#### **11.4.7. Soziale Diskriminierung durch Privatisierung**

Zwar gestaltet das Preissystem von Manila den Preis proportional zum Verbrauch, jedoch geht diese Regelung vor allem an den ärmsten Bevölkerungsschichten vorbei. Wie dargestellt, werden in den Slums, illegalen Siedlungsgebieten und ärmsten Regionen die Kosten für die Wasseranschlüsse dadurch niedrig gehalten, dass sich so genannte lokale Wasserkomitees bilden müssen, die dann einen Vertrag mit dem Anbieter abschließen. Diesen Wasserkomitees wird unabhängig davon, wie viele Einzelanschlüsse sich von diesem verteilen, eine einheitliche Rechnung erstellt. In Anbetracht der progressiven Preisgestaltung zahlen damit die über lokale Wasserkomitees versorgten Haushalte einen höheren Wasserpreis als solche mit einem eigenen Wasseranschluss. So bezahlte man 2001 bei einem Verbrauch unter 100 m<sup>3</sup>

einen Wasserpreis von 6 Peso pro m<sup>3</sup> während man bei einem Preis von bis zu 20 m<sup>3</sup> lediglich 1,6 Peso pro m<sup>3</sup> zahlen muss.

Hinzu kommen noch der eigene Unterhalt der Leitungen bis zum Endverbraucher und die Bezahlung eines „Wassermanagers“ für das lokale Wasserkomitee. Insgesamt zahlte so ein Abnehmer in ärmsten Regionen mit lokalen Wasserkomitees 15 Peso pro m<sup>3</sup>, während ein Mittelklassehaushalt mit eigenem Wasseranschluss 5 Peso pro m<sup>3</sup> zahlt.<sup>385</sup> Zwar ist das immer noch erheblich weniger, die ca. 80 Peso pro m<sup>3</sup>, die diese Familien an die Tankwagen oder Betreiber von privaten Brunnen bezahlen mussten, stellt aber dennoch eine nicht gerechtfertigte Diskriminierung dar.

#### 11.4.8. Schwäche der Regulierungsbehörde

Im Prozess der Bewilligung über die überdurchschnittlichen Preiserhöhungen (*extraordinary price adjustment - EPA*) hat sich die Schwäche der MWSS-RO offenbart, die vor allem darin begründet liegt, dass keine Regelung vorhanden war, wer für die Informationen des Privatisierungsprozesses verantwortlich ist und wer das Risiko für unvollständige Informationen trägt. So waren der MWSS die firmenspezifischen Kalkulationen für den Bieterpreis unbekannt. Eine Beurteilung der Bieter war so nur schwer möglich und es bestand die Gefahr, einem Bieter den Zuschlag zu geben, der entweder einen zu hohen kurzfristigen Profit oder einen längerfristigen Verlust kalkulierte.<sup>386</sup> Erschwerend kam noch hinzu, dass zwischen MWSS und MWSS-RO keine personelle und informelle Kontinuität besteht, Unterlagen überwiegend von der MWSS an die Konzessionsnehmer übergeben, und die Entscheidungsträger neu besetzt wurden.

Eine so schwache Regulierungsbehörde konnte sich auch nicht dem politischen Druck entziehen, der durch die Konzessionsnehmer über die politische Nomenklatur ausgeübt wurde. In solchen Fällen stehen Konsumenteninteressen hinten an. Hinzu kommt, dass auch nach der Privatisierung mit dem Wasserpreis und der Wasserversorgung die öffentliche Meinung manipuliert wird und man versucht Wahlen zu gewinnen. So hat Präsidentin Macapagal-Arroyo im Vorfeld des *rebasings*-Verfahrens Ende 2002 über ihren Sprecher Rigoberto Tiglao erklärt, sie werde unzumutbare Preiserhöhungen nicht zulassen. Damit wollte sie die Bevölkerung beschwichtigen, die schon im Sommer 2002 wegen der Energiepreiserhöhungen demonstrierte. Die erwünschte Wiederwahl 2004 kann aber auch nicht gegen die – überwiegend wirtschaftlichen – Interessen der Nomenklatur gewonnen werden. Aus diesem Grund schlug Präsidentin Macapagal-Arroyo vor, die Konzessionsnehmer könnten den Service, wie beispielsweise Wasserdruck und Versorgungsdauer, reduzieren.<sup>387</sup> Am Ende dieser politischen Vorteilsabwägungen stand die Einführung des *foreign currency direct adjustments – FCDA* und damit eine Änderung der Konzessionsverträge in einem ihrer Kernelemente. Auch diesen Änderungen konnte sich die MWSS-RO nicht entgegenstellen.

Erschwerend für die Arbeit der Regulierungsbehörde ist, dass weder genug Mitarbeiter vorhanden sind, um die Angaben der Konzessionsnehmer zu überprüfen, noch besteht die Möglichkeit, die Einhaltung von Anweisungen oder der Konzessionsverträge zu erzwingen. Überwiegend der öffentliche Druck und die Unzufriedenheit der Bevölkerung und Konsumenten führte dazu, dass die Regulierungsbehörde MWSS-RO begonnen hat, Strafen gegen die Konzessionsnehmer zu verhängen, wenn diese es nicht schaffen, den Wasserverlust

<sup>385</sup> CPI: Loaves, Fishes and Dirty Dishes (vgl. Fn. 339)

<sup>386</sup> Pamintuan / Solon: Opportunities and Risks, Seite 125 (vgl. Fn. 343)

<sup>387</sup> Fe Maragay and Rio Araja: January 1 water rate to 'high' – GMA likely to overrule MWSS; in: Manila Standard 20. November 2002

zu reduzieren. Gegen diese Entscheidung, die nur indirekten (kalkulatorischen) Bezug zum Konzessionsvertrag hat, hat *Maynilad Water* die Schlichtungsbehörde angerufen, während *Manila Water* die Entscheidung akzeptierte.

Um diese strukturellen Schwächen zu beheben, wird vorgeschlagen, dass die Regulierungsbehörde keine vertragliche Basis in den Konzessionsverträgen hat, sondern durch ein Gesetz geschaffen werden sollte. Damit wäre gleichzeitig die notwendige politische Unabhängigkeit gewährleistet. Des Weiteren hat die Regulierungsbehörde finanziell unabhängig von den Konzessionsnehmern und dessen Zahlungen zu sein. Denn gerade bei der Nichtzahlung der Konzessionsgebühren hat sich offenbart, dass die finanziellen Schwierigkeiten eines Konzessionsnehmers auf die MWSS-RO durchschlagen. Hinzu kommt, dass Entscheidungen transparent und Entscheidungsprozesse partizipatorisch sein sollten, da nur so eine Rechenschaftspflicht auch gegenüber dem Verbraucher besteht. Letztendlich sollte die Regulierungsbehörde personell so ausgestattet sein, dass sie die Vertragserfüllung der privaten Konzessionsnehmer selbstständig überprüfen kann sowie das Recht haben, eigene Daten zu erheben. Eine Möglichkeit, das zu erreichen, besteht neben einer gesetzlichen Grundlage darin, dass die Regulierungsbehörde schon vor dem Privatisierungsprozess geschaffen wird.

#### **11.4.9. Schwächen im Schlichtungsverfahren – kostenintensive Internationalisierung nationaler, sozioökonomischer Prioritätensetzung**

Die Konzessionspartner haben die Möglichkeit, jede Entscheidung der Regulierungsbehörde MWSS-RO durch einen entsprechenden Antrag vor einer Schlichtungsstelle anzugreifen. Als Schlichtungsstelle ist im Konzessionsvertrag der *International Court of Arbitration*, ein Expertengremium der Internationalen Handelskammer (ICC) festgelegt. Die internationalen Partner wollten so einer möglicherweise beeinflussbaren nationalen Justiz entgehen. Nunmehr unterwirft sich aber der Staat den Entscheidungen eines Organs eines internationalen Gremiums, das ausschließlich Unternehmensinteressen dient.

Die Auseinandersetzungen über die nicht genehmigten außerordentlichen Wasserpreiserhöhungen (*extraordinary price adjustment*) kosteten 40 Mio. Peso (ca. 800.000 USD), die zwischen MWSS-RO und *Manila Water* geteilt wurden. Erstere erhöhte dadurch ihr Defizit, das von den Konzessionsnehmern über die Konzessionsgebühren und durch die Steuerzahler ausgeglichen wird. *Manila Water* legte die Kosten auf die Konsumenten um. Da die Regulierungsbehörde MWSS-RO mit einem festen Budget arbeitet, ist sie darüber hinaus im Nachteil. So hat MWSS-RO einen Juristen als stellvertretenden Regulierer, der – bis es die staatliche Aufsichtsbehörde untersagte – im Fall einer rechtlichen Auseinandersetzung 120 USD zusätzlich erhielt. *Manila Water* beauftragte dagegen einen englischen Anwalt für 200.000 USD.

Nach der fehlenden Genehmigung der zweiten außerordentlichen Wasserpreiserhöhungen für das Jahr 2003 (*extraordinary price adjustment*) wandte sich *Maynilad Water* im Dezember 2002 erneut an den *International Court of Arbitration* der Internationalen Handelskammer, (ICC) um dieses Mal die Beendigung des Konzessionsvertrages zu erreichen. Als Richter wurden durch die ICC der Däne Allan Phillip, durch *Maynilad Water* Antonio Picazo und durch MWSS-RO der Richter im Ruhestand Florentino Feliciano benannt. Letzterer war unter Marcos im Aufsichtsrat von Meralco, aus dem die Lopez Familie nach ihrem Zerwürfnis mit Marcos im Jahr 1973 ausscheiden musste. Das reichte als Grund für *Maynilad Water*, die Befangenheit von Justice Feliciano zu behaupten. Im folgenden Verfahren ließ sich *Maynilad Water* von der internationalen Anwaltskanzlei Skadden Arps Slate Meagher & Flom sowie



von Puno & Puno vertreten. MWSS ließ sich vom Justizministerium, dem Regierungsbüro für Wirtschaftsfragen (*Office of the Government Corporate Council*) sowie Alien & Overy vertreten.

Nachteil des internationalen Schlichtungsverfahrens ist, dass andere als unternehmerische Interessen keine Rolle spielen und die „Richter“ nicht als Gremium, sondern als partikulare Interessenvertreter handeln. Hinzu kommt, dass nationale Juristen nur schwer in diesem spezialisierten, internationalen Verfahren ohne Hilfe von großen Anwaltsfirmen auskommen, was die Kosten dieser Verfahren erhöht. Auch werden weder Verbraucherinitiativen, noch Arbeitnehmerorganisationen und Gewerkschaften an der Entscheidungsfindung beteiligt. Entgegen den nationalen Rechtsordnungen fehlt es zusätzlich an einem eigenen Durchsetzungsmechanismus für Entscheidungen.

Die Internationale Streitschlichtung stellt eine kostenintensive Internationalisierung nationaler, sozioökonomischer Entscheidungen dar, deren Risiko und Kosten der Endverbraucher sowie Steuerzahler trägt. Es wird deshalb empfohlen, eine nationale Streitschlichtungskommission zu schaffen, die für Fälle der Privatisierungen zuständig ist und gerichtliche Kompetenzen hat. Eine solche Kommission sollte paritätisch durch Regierungsvertreter, lokale Entscheidungsträger, Unternehmensvertreter, Gewerkschaften und Interessengruppen von Konsumenten besetzt werden. Die Besetzung sollte durch öffentliche Wahlen erfolgen.

#### **11.4.10. Fehlende Transparenz**

Fehlende Transparenz im Bietungsprozess ist einer der Hauptgründe für die Auseinandersetzungen zwischen Regulierungsbehörde, Konzessionsnehmern und Zivilgesellschaft. Indem die Bieter ihre Kostenkalkulationen nicht offen legen mussten, ist es im Nachhinein nicht mehr nachvollziehbar, auf welcher Grundlage Investitionskosten, Servicekosten, Verbrauch, Grundpreis und Zinssätze kalkuliert wurden. Wenn jedoch ein Konzessionsnehmer – wie geschehen – die Genehmigung außerordentlicher Preiserhöhungen verlangt, so kann die Regulierungsbehörde nur beurteilen, was vorhersehbar und was außerordentlich war, wenn sie die entsprechenden Kalkulationsgrundlagen kennt.

Ebenso verhält es sich mit den von MWSS zur Verfügung gestellten Unterlagen. Deren angezweifelte Qualität und Vollständigkeit eröffnet den Konzessionsnehmern die Möglichkeit, zu behaupten, dass deren Kalkulationsgrundlagen falsch waren. So behauptet *Maynilad Water* in Bezug auf die Länge und Zustand der Rohrleitungen, dass diese nicht nur schlechter als angegeben, sondern auch bis zu 1.500 km länger seien.

Entscheidungen sollten aus diesem Grund nicht nur öffentlich sein, sondern auch die zugrunde liegenden Informationen sollten zugänglich sein. Das ist nicht nur eine Voraussetzung für die menschenrechtskonforme Beteiligung, sondern ein Anspruch an sich.

#### **11.4.11. Fehlende Partizipation**

Jedermann hat ein Recht, direkt an den Entscheidungen beteiligt zu werden, die ihn unmittelbar betreffen. In Bezug auf das Menschenrecht auf Wasser bedeutet das, dass bei der Erarbeitung von Wasser- und Abwasserversorgungsstrategien Verbraucher und potentielle Abnehmer konsultiert werden und gleichzeitig in die Lage versetzt werden, effektiv an diesen Prozessen teilzunehmen.

Weder im Rahmen des Privatisierungsprozesses, noch im Rahmen der Preiserhöhungen und der Änderungen der Konzessionsverträge und der Einführung des *foreign currency direct adjustments* wurden Betroffene beteiligt. Zwar formieren sich Nichtregierungsorganisationen und unabhängige Gewerkschaften – wie die *Freedom from Debt Coalition* oder das *Asian Labor Network on Financial Institutions* – um ihren Unwillen auszudrücken und Forderungen zu erheben, jedoch werden diese nur in inoffiziellen Gesprächen gehört.

Eine menschenrechtskonforme Partizipation fordert eine Formalisierung der Beteiligungsverfahren und die Einführung einer Konsultationspflicht für betroffene Gruppen bei entsprechenden Entscheidungen durch die Regulierungsbehörde und die privaten Konzessionsnehmer. Gewerkschaften, Initiativbündnisse, Nichtregierungsorganisationen und Verbraucherinitiativen haben die Pflicht, sich durch Offenlegung ihrer Finanzierung und Interessen zu legitimieren und sind zusätzlich durch die Betroffenen selbst als Vertreter zu bestimmen.

#### 11.4.12. Der Mythos der Ausländischen Direktinvestitionen

IFC prognostizierte die Notwendigkeit von ca. 7 Mrd. USD an zukünftigen Investitionen. Dieser Prognose stehen bis Ende 2002 1,2 Mrd. Peso (Ende 2002: 23,2 Mio. USD) an Investitionen von *Manila Water* und 3,3 Mrd. Peso (Ende 2001: 64,7 Mio. USD), die *Maynilad Water* bis Ende 2001 investierte. Die Ziele für die ersten fünf Jahre – in denen nach der Gestaltung der Konzessionsverträge der höchste Betrag investiert und in der Restlaufzeit amortisiert werden sollten – wurden damit nicht erfüllt. Die getätigten privaten Investitionen kamen überwiegend aus dem Kapital der Konzessionsnehmer und nicht vom internationalen, privaten Geldmarkt.

Auch nach der Privatisierung war damit die Weiterführung des hohen Engagements internationaler Finanzinstitutionen, wie Weltbank und Asiatische Entwicklungsbank notwendig. So wurden durch die Asiatische Entwicklungsbank folgende staatliche Projekte diskutiert und genehmigt:

- 2000 ein **Capacity Building for the MWSS-RO Project** in Höhe von 0,6 Mio. USD;
- 2000 das **Laiban Dam Project** in Höhe von 0,15 Mio. USD, ein 1984 unterbrochenes Staudammgroßprojekt mit einem Gesamtvolumen von 1 Mrd. USD, das zur Verbesserung der Wasserversorgung in Manila beitragen soll;
- 2001/2002 ein **Water Supply and Sanitation Project** in Höhe von 0,6 Mio. USD
- 2001/2002 ein weiteres **Small Towns Supply and Sanitation Sector II Project** in Höhe von 0,6 Mio. USD zur Verbesserung der Wasserversorgung in kleinen städtischen Siedlungen.

Neben den staatlichen Projekten, sind aber trotz und durch die Privatisierung auch die privaten Unternehmen Kreditnehmer dieser internationalen, öffentlichen Gelder. So hat die Asiatische Entwicklungsbank auf Grund der fehlenden Kreditwürdigkeit von *Maynilad Water* auf dem offenen Kapitalmarkt erstmals in seiner Geschichte ein privates Projekt finanziert. So wurde *Maynilad Water* im September 1999 ein Kredit in Höhe von 170 Mio. USD (1999: 6,78 Mrd. Peso / 2003: 9,09 Mrd. Peso) gewährt, damit diese die Ziele und Pflichten des Konzessionsvertrages erfüllen konnte.<sup>388</sup> Hinzu kommen noch das **Angat Water Supply**

---

<sup>388</sup> ADB News Release No 079/99: ADB Loans to Private Utility to Improve Water Distribution in Manila (14. September 1999); Diese 170 Mio. USD sollen Teil des 350 Mio. Gesamtpaketes sein, das die Finanzierung bis 2002 sicherstellen sollte. Nach Angaben von Interviewpartnern ist das Gesamtprojekt und auch die Zahlung dieser 170 Mio. USD gescheitert.

**Optimization Project** (Gesamtvolumen 130 Mio. USD seit 1989) und das **Manila South Water Distribution Project** (Gesamtvolumen 31,4 Mio. USD seit 1991) die von *Maynilad Water* weitergeführt werden und erhebliche Geldmittel darstellen.

Durch die Weltbank wurden ebenfalls Projekte weitergeführt oder neu genehmigt. So beispielsweise:

- 1996 (nachdem die Privatisierung schon feststand) das **Manila Second Sewerage Project** in Höhe von 48 Mio. USD zur Erneuerung der Abwasser- und Fäkalienentsorgung und Aufbereitung im späteren Bereich von *Manila Water*;
- 1996 das **Second Subic Bay Freeport Project** in Höhe von 60 Mio. USD und einem Anteil für den Wassersektor in Höhe von 32,6 Mio. USD das vor allem das private Management des dort überwiegend industriell genutzten Wasser verbessern will. Im Subic Bay liegen unter anderem ein Golfplatz, Industrieparks, Raffinerien und der Flugplatz;
- 1997 das **Water Districts Development Project** in Höhe von 2,3 Mio. USD zur Einführung des Public Performance Audit zur Konsumenteninformation.

Diese Zahlen und das fortwährende Engagement zeigen, dass es zumindest in einem so investitionsintensiven Bereich wie der Wasserversorgung ein Trugschluss ist, dass durch die Privatisierung privates ausländisches Kapital in Form von *foreign direct investment* in marode Wirtschaftszweige fließt.

Erreichen ließe sich das lediglich dadurch, dass *foreign direct investment* zur Bedingung des Konzessionsvertrages gemacht wird und Gelder der internationalen Finanzinstitutionen ausschließlich öffentlichen Betreibern oder Partner in öffentlich-privaten Partnerschaften (*public private partnerships*) zustehen. Wenn dennoch internationale öffentliche Gelder an private Unternehmen weitergeben werden, so sollten menschenrechtskonformer Service und eine niedrige Profitrate zur Kreditbedingung werden, diese in der Landeswährung erfolgen und keine staatlichen Bürgschaften verlangt werden.

Des Weiteren wird aus den Erfahrungen von Manila die Schlussfolgerung gezogen, die verschiedenen Bereiche der Wasser- und Abwasserversorgung zu unterscheiden. Grundversorgung, Wassermanagement sowie Wassergewinnung sollten staatlich bleiben und so öffentliche Mittel und Zuwendungen erhalten. Der Service- und Dienstleistungsbereich – vor allem die Verteilung des Wassers und die Sammlung von Abwassern und deren Behandlungen – können privatisiert werden. In diesem Fall muss jedoch eine Kostendeckung durch die Umlage auf den Verbraucher und Verursacher erfolgen. Das Wassermanagement am Endverbraucher sollte verschiedene Formen haben, um den individuellen Bedürfnissen durch kommerzielle Versorgung, Selbstverwaltung oder Selbstversorgung gerecht werden zu können. Je nach Betreiberform ist die öffentliche Bezuschussung und je nach Konsumentengruppe die internationale Finanzhilfe über Entwicklungshilfe bzw. -kooperation gerechtfertigt.

#### **11.4.13. Bleibende staatliche Schuldenlast**

Trotz der Privatisierung ist die philippinische Regierung Vertragspartner und Schuldnerin der Internationalen Finanzinstitutionen. Da *Maynilad Water* seit März 2003 überhaupt keine Konzessionsgebühren mehr zahlt, findet die staatliche Kredittilgung ohne entsprechende Gegenleistungen statt. Zu diesem Zweck hat die Philippinische Regierung einen Kredit in Höhe von 100 Mio. USD bei der Deutschen Bank aufgenommen.

Hinzu kommt, dass längerfristige Projekte nicht vollständig von den Konzessionsgebühren gedeckt sind, wenn sich Kreditbedingungen und Raten verändern. Aber auch neue Projekte sind nicht von den Konzessionsgebühren gedeckt und werden ausschließlich staatlich – und häufig durch Aufnahme neuer Schulden – finanziert. Kosten, die nicht geplant waren, aber mit der notwendigen Wasserversorgung in Zusammenhang stehen, werden damit nicht durch die privaten Betreiber übernommen. So wurde beispielsweise in der Hochphase des *El Niño* im November 1997, als das Wasser im *Angat Damm* einen kritischen Tiefstand erreichte, von der Regierung ein Programm für künstlichen Regen (*cloud-seeding operations*) in Höhe von 150 Mio. Peso (ca. 5,1 Mio. USD) bewilligt. Ebenfalls wurden 250 Mio. Peso (ca. 8,5 Mio. USD) bewilligt, damit MWSS weitere Grundwasserquellen ausfindig mache.

Zu den externalisierten Kosten zählen auch die Kosten für Umsiedlung indigener Bevölkerungen durch Staudammprojekte, wie das *Umiray-Angat Transbasin Project*, Kosten zur Unterstützung von Landwirten auf Grund des sinkenden Grundwasserspiegels, die Umweltkosten auf Grund des erheblichen Wasserverlustes, die Gesundheitskosten wegen der schlechten Wasserqualität und die Arbeitslosenkosten auf Grund der fehlenden Neubeschäftigungen im Wassersektor.

Behoben werden könnte dieses Problem, indem zusätzliche staatliche Maßnahmen und aufgenommene Kredite zur Verbesserung der Wasserversorgung Gegenstand des *rebasings*-Verfahrens werden und dadurch auf die Konzessionsnehmer umgelegt werden. Kosten, die mit dem Privatisierungsprozess in Zusammenhang stehen, sollten direkt von den späteren Konzessionsnehmern getragen werden. Ironischerweise hatte die philippinische Regierung sogar vergessen, die 6 Mio. USD, die es als Weltbankkredit zur Privatisierungsvorbereitung erhielt und von denen allein 2 Mio. USD an IFC und andere private Berater flossen, auf die Konzessionsnehmer umzulegen.

#### **11.4.14. Korruption**

Es würde den Umfang dieser Betrachtungen sprengen, wenn an dieser Stelle auf das Problem der Korruption in den Philippinen angemessen eingegangen würde. Die gemeinsamen Interessen von altem spanischen Adel, Finanzadel und politischen Oligarchien hat zu einer Vernetzung geführt, die der des 19ten Jahrhunderts in Europas Adelsaristokratien gleich kommt.

Einerseits spiegeln der Privatisierungsprozess und die späteren Änderungen in den Konzessionsverträgen, diese Gemengelage wieder, jedoch sind keine Bestechungen oder persönlichen Vorteilsnahmen auf staatlicher Seite bekannt. Vielmehr hat in den Philippinen die Privatisierung des Wassersektors dazu geführt, dass die Korruption bei der Vergabe der Wasseranschlüsse beendet wurde. So war es üblich, dass Genehmigungen und Anschlüsse nur durch entsprechende Gegenzahlungen erfolgten. Unter den privaten Anbietern ist eine derartige persönliche Bereicherung an unternehmerischen Entscheidungshandlungen nicht mehr möglich, da hier ein stärkeres Controlling stattfindet.

Dieser Beseitigung der individuellen Bereicherung steht jedoch eine durch die Privatisierung legalisierte Bereicherung in viel größerem Stil durch die Privatunternehmen gegenüber. So wurde sich unmittelbar nach der Privatisierung direkt am Firmeneigentum bedient. *Benpres* und die Lopez Familie versucht bis heute, Defizite aus anderen Geschäftsbereichen mit den Gewinnen aus den nicht gezahlten Konzessionsgebühren auszugleichen. Grundsätzlich werden die Risiken weiterhin über die Verbraucherpreise und staatliche Investitions Garantien sozialisieren, während der Gewinn privatisiert ist.

#### 11.4.15. Arbeitnehmer/innenrechte

Der Wechsel eines staatlichen Betriebes in die Marktwirtschaft birgt erhebliche Veränderungen für die Arbeitnehmer mit sich. Das besonders, wenn erklärtes Ziel einer Privatisierung eine höhere Effizienz und Produktivität sowie der Abbau von Bürokratie und eigenen Personalkosten durch Auslagern von Dienstleistungen ist.

Vor der Privatisierung hatte die staatliche MWSS 7.638 Angestellte bei 779.380 Wasseranschlüssen.<sup>389</sup> Das bedeutete einen Durchschnitt von 9,8 Angestellten pro 1.000 Wasseranschlüsse. Zur Überführung der sozialen Ansprüche der Angestellten in die Privatwirtschaft wurden ein Komitee aus Vertretern des Managements, von MWSS und Vertretern der Arbeitnehmer gebildet, das verschiedene Maßnahmen erarbeitete. Grundlage war, dass alle zum Zeitpunkt der Privatisierung bestehenden Ansprüche in eine Auffanggesellschaft „*Residual MWSS*“ überstellt wurden, aus der die verschiedenen Vorruhestands- und Abfindungsprogramme bezahlt wurden. Insgesamt wurden durch die philippinische Regierung ca. 1,2 Mrd. Peso (ca. 38 Mio. USD) aufgewendet.

In einer ersten Phase wurde noch im August 1996 ein Vorruhestandsprogramm (*Early Retirement Program*) geschaffen. Dieses umfasste eine Summe, die sich aus Zulagen und einem Grundstock aus Arbeitsjahren und Monatseinkommen ergab und im Durchschnitt 50% (bei geringer Anzahl der Arbeitsjahre sogar bis 200%) über dem üblichen Vorruhestandsprogramm des öffentlichen Dienstes lag. So erhielt ein Angestellter nach 20 Beschäftigungsjahren pro Jahr einen 1,5 fachen Monatslohn, was bei einem Durchschnittslohn von ca. 10.000 Peso zuzüglich weiterer Entschädigungen sich auf ca. 400.000 Peso (15.400 USD) summierte. Circa 30-33% der Angestellten – die vorhandenen Zahlen differieren zwischen 2.223 und 2.491 – nahmen dieses Vorruhestandsprogramm an.

In einer zweiten Phase zwischen Bieterprozess und tatsächlicher Übernahme im August 1997 wurde ein zusätzliches Abfindungsprogramm (*severance package*) geschaffen, das sich aus einem Monatsgehalt pro Arbeitsjahr zusammensetzte und steuerfrei gewährt wurde. Auch dieses Abfindungsprogramm lag über den üblichen Abfindungen im Öffentlichen Dienst und wurde von weiteren 149 Angestellten wahrgenommen.

Von den verbliebenen 5.147 Angestellten wechselten 90 Angestellte in die Regulierungsbehörde MWSS-RO und 5.057 Angestellte wurden von den beiden privaten Konzessionsnehmern mit einer Probezeit von sechs Monaten (bis 31. Januar 1998) übernommen. Die Konzessionsverträge sahen vor, dass das angebotene Arbeitsentgelt den staatlichen Bezügen adäquat zu sein hatten, dass alle Arbeitnehmer, die einen Probevertrag erhielten, auch übernommen werden sollten und bis ein Jahr nach der Übernahmen der Konzession neue Angestellte nur im Konsens des anderen Konzessionsnehmers eingestellt werden konnten.

Nach der Probezeit wurden von beiden Konzessionsnehmern in etwas zu gleichen Teilen weitere ca. 1.081 Arbeitnehmer entlassen. Davon der überwiegende Anteil einvernehmlich und nur bei unter 2% erfolgte die fehlende Verlängerung ohne das Einverständnis des Arbeitnehmers. Diesen Arbeitnehmern wurde durch die Konzessionsnehmer nach dem Prinzip der Meistbegünstigung die Differenz zu den ersten beiden Abfindungsprogrammen gezahlt. Besonders bei *Maynilad Water* wurde am Ende der Probezeit intensive medizinische Untersuchungen durchgeführt, die mit der auszuübenden Arbeit nichts zu tun hatten. Dadurch sollte Druck ausgeübt werden, die bestehenden Abfindungsprogramme wahrzunehmen. Von den somit verbliebenen 3.976 Arbeitnehmern wurden 2.333 von *Maynilad Water* und 1.643 von *Manila Water* übernommen.

<sup>389</sup> Zahlen und Prozentsätze nach Information von MWSS-RO und Interviews

Im Jahr 1998 werden durch MWSS-RO jeweils 40 Angestellte mehr angegeben, was auf das zusätzliche Personal in der Führungsebene zurückzuführen ist. Damit waren 1998 bei *Maynilad Water* 2.375 und bei *Manila Water* 1.673 Angestellte beschäftigt. Ende 2001 hat *Maynilad Water* 1.530 Angestellte und damit bei 427.755 Wasseranschlüssen einen Schnitt von 3,6 Angestellten pro 1.000 Wasseranschlüsse. Dem gegenüber hat *Maynilad Water* 2.594 Angestellte Ende 2001 und bei 602.434 Wasseranschlüssen kommen hier 3,95 Angestellte auf 1.000 Wasseranschlüsse.

Es bleibt damit festzustellen, dass durch die Privatisierung die Anzahl der fest angestellten Arbeitnehmer reduziert wurde, jedoch die finanziellen Rahmenbedingungen der Abfindungsprogramme, als auch die privatwirtschaftliche Bezahlung über dem Niveau des öffentlichen Sektors lag. Hinzu kommt der Vorteil der Privatisierung, dass Geschäftsbereiche in den Dienstleistungssektors, wie beispielsweise Reparatur und Instandhaltung, ausgelagert werden sowie die Vergabe von Aufträgen für Neubau von Leitungen und Abwassersystemen an andere Unternehmen erfolgt. Dieses *Outsourcing*, verbunden mit den gesteigerten Aktivitäten zur Verbesserung der Wasser- und Abwasserversorgung lässt annehmen, dass die Anzahl der Beschäftigten im gesamten Wassersektor gestiegen ist.

Was die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer betrifft, so ist diese nicht mit der bei MWSS zu vergleichen, wo nach 15 Jahren Betriebszugehörigkeit ein lebenslanger Pensionsanspruch erworben wurde. So war es vor allem die Sicherheit des Arbeitsplatzes, die im Interesse der Angestellten lag. Durch die Bestimmung des Konzessionsvertrages, dass nach der Probezeit eine Festanstellung zu erfolgen hatte, waren die Arbeitnehmer zunächst beruhigt. Dennoch kam es im Juni 1997, einen Monat vor Abschluss der Probearbeitsverträge, zu einem „Streik“ von ca. 200 Arbeitnehmern, die eine direkte Übernahme ohne Probezeit forderten. Zum Streik aufgerufen hatte die *Confederation for Unity, Recognition and Advancement of Government Employees – COURAGE*, die der sehr linken Gewerkschaft *Kilusang Mayo Uno (Mai 1 Movement) – KMU* nahe steht. Zu diesem Zeitpunkt war MWSS noch eine staatliche Organisation und es gab keine Gewerkschaft, sondern nur derartige „Interessenvertretungen“. Die größte Arbeitnehmerorganisation *Kaisahan at Kapatiran ng mga Manggagawa at Kawani ng MWSS – KKMK*, die ca. 66% der Angestellten von MWSS repräsentierten, distanzieren sich von den Zielen des Streikes, so dass dieser nur eine Episode des Privatisierungsprozesses blieb. Er zeigte aber, wie schnell mit den Ängsten der Arbeitnehmer öffentliche Aufregung erzeugt und eigene Partikularinteressen durchgesetzt werden konnten. Denn es ging der *KMU* auch darum, mit dieser Aktion auf sich aufmerksam zu machen. Diese Aufmerksamkeit wurde gebraucht, um die sich in den privaten Konzessionsunternehmen gründenden Gewerkschaften zu binden.

Nach den sechs Monaten Probezeit wurde den verbleibenden Arbeitnehmern ein Arbeitsvertrag nach den Regeln der Privatwirtschaft angeboten, in dem eine Arbeitnehmer-Aktien-Optionsplan (*Employee Stock Option Plan*) integriert war, nach dem bis zu 6% des jeweiligen Firmenkapitals für die Arbeitnehmer zum Erwerb reserviert ist. Wer in den ersten 12 Monaten dennoch ausscheiden wollte, dem wurde erneut der Vorruhestandsanzreiz gewährt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die öffentlichen Ansprüche gesichert bzw. in die Privatwirtschaft übertragen wurden. Zwar hat auch hier die Asienkrise die Abfindungen durch die Pesoabwertung halbiert, jedoch ist die Inflation nicht in gleichem Prozentsatz gestiegen, so dass davon ein Teil gesichert werden konnte. Die derzeitige Bezahlung ist darüber hinaus höher und die Angestellten fühlen sich auf Grund des leistungsorientierten Gehaltsystems motivierter.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass neben der erfolgsorientierten Bezahlung eine weitere, entscheidende Verbesserung der Arbeitnehmerrechte eingetreten ist. So ist es im philippinischen öffentlichen Dienst untersagt, Gewerkschaften zu gründen oder anzugehören.

Damit verbunden ist die fehlende Möglichkeit von kollektiven Gehaltsverhandlungen und Arbeitskampfmaßnahmen. Mit der Privatisierung wurden Betriebsräte geschaffen und die Gründung von Gewerkschaften möglich. Die Gewerkschaften haben erheblichen Einfluss auf die Maßnahmen zur Arbeitssicherheit und die sozialen Arbeitsbedingungen.

Diese Verbesserungen sollen aber nicht darüber hinweg täuschen, dass die arbeitslosen Angestellten aus dem Wasser- und Abwassersektor sowie die Angestellten der Subunternehmen von der Arbeit dieser Betriebsgewerkschaften nicht profitieren und keine Interessenvertretung in den Betrieben haben.

## 11.5. Ausblick und Reform des Bieterverfahren

Der *International Court of Arbitration* hat entschieden, dass von Seiten der MWSS keine Vertragsverletzung besteht und damit der Konzessionsvertrag mit *Maynilad Water* volle Gültigkeit hat. *Maynilad Water* ist jedoch unfähig, die übernommenen Pflichten zu erfüllen und *Benpres* unwillig auch nur Anstrengungen für einen besseren Service zu unternehmen. Die Internationalen Partner, wie beispielsweise *Suez Lyonnaise des Eaux* wollen sich ohnehin aus dem internationalen Geschäft in Entwicklungsländern zurückziehen.

Aus diesem Grund wäre es sinnvoll, über die gewählte Betreiberform in der Westzone neu zu entscheiden. Die Neuvergabe der Konzession böte die Möglichkeit, aus Fehlern zu lernen und neue Wege zu bestreiten. Einer der Hauptfehler war die Vergabe der Konzessionen ausschließlich nach dem Gebot des niedrigsten Wasserpreises. Die Konzessionsverträge versuchten diesen festzuschreiben. Die schwache Regulierungsbehörde, politische Abhängigkeiten und fehlende Transparenz und Beteiligung von Betroffenen führten dazu, dass weder die Ziele der Privatisierung, noch ein niedriger Wasserpreis erreicht werden konnten. Das ist vor allem auf die falsche Gestaltung des Vergabeverfahrens zurückzuführen.

Diese Fehler haben zukünftige Vergabeverfahren zu vermeiden, indem die Vergabe anhand von verschiedenen Kriterien erfolgt. Diese könnten unter anderem sein:

- Höhe des ausländischen Fremdkapitals um das Wechselkursrisiko einschätzen zu können;
- Höhe der eigenen Investitionen, um die Kreditwürdigkeit beurteilen zu können;
- Höhe des zu erreichenden Gewinns, um den ökonomischen Wert des Wassers beurteilen und gegebenenfalls in ein entsprechendes Verhältnis mit seinem sozialen Wert und Menschenrechtscharakter setzen zu können;
- Erfahrung im Wassersektor, um die Unternehmenspraxis zu beurteilen;
- Übernahme von Arbeitnehmerrechten (Pensionen / Arbeitsschutz / Arbeitsplatzgarantien), um die staatlichen Kompensationszahlungen zu reduzieren;
- Höhe des Endpreises, da der Standarttarif nur einen Teil der Gesamtbelastung eines Haushaltes ausmacht;
- Anschluss- und Versorgungsverbesserung, um dem Menschenrechtscharakter des Recht auf Wasser gerecht zu werden;
- Gewährleistung von Rabatten und freien Mindestmengen, um das Diskriminierungsverbot durchzusetzen;
- Qualität oder Quantität des Wassers, im die gesundheitsspezifischen Komponenten des Recht auf Wasser zu gewährleisten;
- Verbesserung der Erwerbsstruktur der Konsumenten, um soziale Verwerfungen auf Grund des Wasserpreises zu beheben;
- Wasserverbrauch und Umgang mit der Ressource Wasser, um die ökologischen Konsequenzen einschätzen zu können;
- Wasserverlust, um die Effizienz der Unternehmen beurteilen zu können.

Dass diese Parameter in Manila keine Berücksichtigung fanden, führte dazu, dass sie kaum Gegenstand der Regulierung werden konnten. Darin liegt die Ursache, dass Kostenerhöhungen oder Servicereduzierungen möglich waren, ohne dass der Konzessionsvertrag verletzt wurde. Dienten diese Anfangs noch der Konsolidierung der



jeweiligen Unternehmen und der Verringerung des Verlustes, so besteht bei fehlender Transparenz auch die Möglichkeit, diese Parameter zum Nachteil des Verbrauchers zu verändern und den Gewinn zu maximieren.

Insbesondere die oligarche Struktur der philippinischen Wirtschaft und die engen Verbindungen mit der Politik verhindern, dass weder marktwirtschaftliche Mechanismen, noch konsumentenorientierte Regulierungen zur Veränderung der Unternehmenspraxis führten. Die Finanzimperien der zwei reichsten Familien der Philippinen wurden über die Erfüllung der Konzessionsverträge gestellt. Sowohl *El Niño*, als auch die Asienkrise waren vor dem Bieterverfahren und der Übernahme der Konzession in den Jahren 1996 / 1997 kalkulierbar und sind nur Vorwände, um eigene Interessen zu verdecken.

Das Bieterverfahren hätte diese Gefahren erkennen müssen und durch die Hinzunahme weiterer Performancekriterien dem Missbrauch politischer und wirtschaftlicher Macht vorbeugen müssen. Die Wahl von unterschiedlichen Konzessionsnehmern bzw. die Aufteilung des zu versorgenden Gebietes kann ein Anhaltspunkt für einen Vergleich bieten. Jedoch ist der Wert eines Vergleiches gering, wenn nicht tatsächlich unterschiedliche Verhalten und Wirtschaftsgebaren vorliegen.

Ziel der neuen Vergabe sollte es nicht sein, diese Vergleichsmöglichkeit aufzugeben, indem *Manila Water* die Konzession übertragen wird. Auch die Auslöse von *Benpres* durch *Ondeo* stellt keine wahre Alternative dar. Bei der Neuvergabe der Konzession sollte sich vielmehr für eine andere Betreiberform entschieden werden. So könnten Arbeiterkooperativen gegründet werden oder auch Verbrauchergemeinschaften die Versorgung übernehmen. Ebenfalls denkbar wäre eine weitere Aufteilung und Regionalisierung der Konzession und Neuvergabe an kleinere Unternehmen.

## 12. Schlussbemerkungen

Das Menschenrecht auf Wasser stellt den Menschen in den Mittelpunkt der Bemühungen um eine gerechtere Verteilung der Wasserressourcen und des Zugangs zu sicherem Trinkwasser und ausreichenden sanitären Einrichtungen. Wasser muss für den Einzelnen sicher, bezahlbar und in ausreichender Menge vorhanden sein. Die Betrachtung des Wassers nicht nur als soziales und kulturelles, sondern auch als ökonomisches Gut darf nicht dazu führen, dass die ökonomischen Rechte am Wasser als Ware das Menschenrecht auf Wasser überwiegen.

Zur Verwirklichung des Rechts auf Wasser sind alle Staaten, internationale Organisationen und private Unternehmen aufgerufen. Je nach ihren Zuständigkeits- und Einflussbereichen entsteht die Pflicht, das Recht auf ausreichende, sichere und bezahlbare Wasser- und Abwasserversorgung nicht nur zu achten, sondern auch zu schützen und sich für deren Erfüllung einzusetzen. Zentrales Element dieses Menschenrechtsschutzes ist die Schaffung nationaler, regionaler und internationaler Wasserstrategien, die die Rechte und Pflichten der beteiligten Akteure umschreibt. Eine solche Wasserstrategie sollte einen Ansatz verfolgen, der alle möglichen Betreiberformen der Wasser- und Abwasserversorgung zulässt und sich an den vom Wasserverbraucher gestellten Prioritäten orientiert.

Die fortschreitende bi- und multilaterale Handelsliberalisierung engt diese Handlungsspielräume ein, indem sich Regierungen durch Kreditverträge, Handelsabkommen oder private Investitionsverträge binden. Da private Investitionen immer zur (Teil-) Privatisierung führen, haben Staaten und beteiligte Partner die Pflicht, unter verschiedenen Handlungsoptionen diejenige zu wählen, die das Menschenrecht auf Wasser am meisten berücksichtigt. Die zur Privatisierung führenden Verfahren sind transparent und partizipatorisch zu gestalten und haben die Schaffung einer starken Regulierungsbehörde mit zu umfassen. Eine Unterwerfung des Menschenrechts auf Wasser unter einen ökonomischen Vorbehalt ist unzulässig.

In Bezug auf die Privatisierung in Manila richtet sich der Ausblick auf die Auflösung des Konzessionsvertrages mit *Maynilad Water* und das neue Vergabeverfahren. Dieses böte die Möglichkeit, die Fehler und Versäumnisse der Privatisierung von 1997 nicht zu wiederholen. Zu diesem Zweck sollte mit einem breiten zivilgesellschaftlichen Dialog begonnen werden, um die lokalen Bedürfnisse mit der künftigen Organisationsform der Wasser- und Abwasserversorgung in Einklang zu bringen. Die Weltbank stellt ihre Erfahrungen in Manila als „starke Lektion“ dar. Sie stellt fest, dass nicht ein ideales Modell, sondern die Bedürfnisse des Einzelnen im Mittelpunkt stehen sollten. Auch gebe es keine „Erfolge“ sondern immer nur neue Herausforderungen, die eine bessere interne Koordinierung erfordern.<sup>390</sup>

Unter Beachtung dieser neuen Grundsätze sollte die Weltbank aus der Beteiligung privaten Kapitals und privater Unternehmen keine Bedingung sondern eine Option machen. Mitgliedsstaaten internationaler Organisationen, wie der Weltbank, haben sich für eine Veränderung deren Politik einzusetzen und im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit ihren menschenrechtlichen Pflichten nachzukommen. Diese müssen in der Regulierung der Aktivitäten international tätiger Unternehmen aber auch in einer verstärkten Entwicklungshilfe und Bereitstellung von Ressourcen und Technologien liegen.

---

<sup>390</sup> World Bank: Water Resources Sector Strategy: Strategic Directions for World Bank Engagement; Washington DC 2003, Art. 220 (vgl. Fn. 325)

## Annex I Wasserbedarf und -verbrauch

Definition		Wasserverbrauch	Quellen
Leben		1.700 m <sup>3</sup> p.a.	EAWAG <sup>391</sup>
Wasserknappheit		1.000 – 1.700 m <sup>3</sup> p.a.	EAWAG
Wassermangel		500 – 1.000 m <sup>3</sup> p.a.	EAWAG
extremer Wassermangel		unter 500 m <sup>3</sup> p.a.	EAWAG
Überleben		50 l pro Tag ca. 18 m <sup>3</sup>	EAWAG
Verbrauchsart	Produkt		
Haushalt	1 Person USA	100 m <sup>3</sup>	EAWAG
Haushalt	1 Person Europa	57 m <sup>3</sup>	EAWAG
Haushalt	1 Person Afrika	10 m <sup>3</sup>	EAWAG
Dienstleistung	1 Person USA	140 m <sup>3</sup>	EAWAG
Dienstleistung	1 Person Europa	36 m <sup>3</sup>	EAWAG
Dienstleistung	1 Person Afrika	8 m <sup>3</sup>	EAWAG
Industrie	1 Person USA	126 m <sup>3</sup>	EAWAG
Industrie	1 Person Europa	140 m <sup>3</sup>	EAWAG
Industrie	1 Person Afrika	7 m <sup>3</sup>	EAWAG
Landwirtschaft	1 kg Getreide	1 m <sup>3</sup>	UN Sonderberichterstatter <sup>392</sup>
Landwirtschaft	1 kg Weizenpflanze	0,5 m <sup>3</sup>	EAWAG
Landwirtschaft	1 kg Weizenkörner	ca. 1-4 m <sup>3</sup>	EAWAG
Landwirtschaft	1 kg Maispflanze	0,35 m <sup>3</sup>	EAWAG
Landwirtschaft	1 kg Maiskörner	ca. 0,7 m <sup>3</sup>	EAWAG
Landwirtschaft	1 kg Kokosnüsse	1 m <sup>3</sup>	UN Water Report <sup>393</sup>
Verbrauchsart	Produkt	Wasserverbrauch	Quellen

<sup>391</sup> EAWAG – Eidgenössischen Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz, Dübendorf (Schweiz): Zehnder, Alexander J.B.: Wasserressourcen und Bevölkerungsentwicklung, in: Nova Acta Leopoldina NF 85, Nr. 323 399-418 (2002); Zehnder, Alexander J.B. / Yang, Hong: Water Scarcity and Food Import: A Case Study for Southern Mediterranean Countries, in: World Development Vol. 30, No. 8, pp. 1413–1430, 2002; Zehnder, Alexander J.B. / Yang, Hong / Reichert, Peter / Abbaspour, Karim C.: A Water Resource Treshold and Its Impacts for Food Security, in: Environment, Science, Technology 2003 (37) pp. 3048–3054; Zehnder, Alexander J.B. / Yang, Hong / Schertenleib, Roland: Water issues: the need for action at different levels, in: Aquatic Sciences 65 (2003) 1–20

<sup>392</sup> Para. 18 Vorbericht des Sonderberichterstatters (vgl. Fn. 3)

<sup>393</sup> The United Nations World Water Report, S. 201 (vgl. Fn. 1)

Landwirtschaft	1 kg Palmöl (Kokos)	5 m <sup>3</sup>	EAWAG
Landwirtschaft	1 kg Brot	1 m <sup>3</sup>	EAWAG
Landwirtschaft	1 kg Geflügelfleisch	6 m <sup>3</sup>	UN Water Report
Landwirtschaft	1 kg Lammfleisch	10 m <sup>3</sup>	UN Water Report
Landwirtschaft	1 kg Fleisch <sup>394</sup>	5 m <sup>3</sup>	EAWAG
Landwirtschaft	1 kg Rindfleisch	15 m <sup>3</sup>	UN Water Report
Landwirtschaft	1 Schaf / Ziege	500 m <sup>3</sup>	UN Water Report
Landwirtschaft	1 Rind	4.000 m <sup>3</sup>	UN Water Report
vegetarische Ernährung (Ideal) <sup>395</sup>	1 Person	250 m <sup>3</sup> p.a.	EAWAG
vegetarische Ernährung (Mittelwert) <sup>396</sup>	1 Person	500 – 1.000 m <sup>3</sup> p.a.	EAWAG
Ernährung mit 20% Fleisch <sup>397</sup>	1 Person	680 m <sup>3</sup> p.a.	EAWAG
Ernährung mit 20% Fleisch <sup>398</sup>	1 Person	1.200 – 1.500 m <sup>3</sup> p.a.	EAWAG
Industrie	Auto	400 m <sup>3</sup>	Petrella <sup>399</sup>
Industrie	Auto	30.000 m <sup>3</sup>	UN Sonderberichterstatter
Industrie	1 t Stahl	200 m <sup>3</sup>	UN Sonderberichterstatter
Industrie	1 t Papier	50 - 300 m <sup>3</sup>	UN Sonderberichterstatter

<sup>394</sup> umgerechnet auf den Energieinhalt sind es 10 m<sup>3</sup>

<sup>395</sup> Theoretischer Wert für Produktion unter idealsten Bedingungen, keine Verluste, optimale Wasserausnutzung, keine Abfälle. Vgl. Zehnder, Alexander J.B. / Yang, Hong / Schertenleib, Roland: Water issues: the need for action at different levels, in: Aquatic Sciences 65 (2003), p. 4

<sup>396</sup> Effektiver Wert mit Verlusten und nicht optimaler Wasserausnutzung; (vgl. Fn. 394)

<sup>397</sup> vgl. Fn. 394 (Anmerkung zu vegetarischer Ernährung)

<sup>398</sup> vgl. Fn. 395 (Anmerkung zu vegetarischer Ernährung)

<sup>399</sup> Petrella (vgl. Fn.14)

## Annex II Das Thema Wasser in Internationalen Konferenzen und Erklärungen<sup>400</sup>

Jahr	Ort	Anlass	Inhalt	Ergebnis
1972	Stockholm	Konferenz über menschliche Entwicklung der Vereinten Nationen	Sicherung und Verbesserung menschlicher Entwicklung	Artikel 6 der Abschlusserklärung: „Es ist ein Punkt in der Geschichte erreicht, von aus wir unsere Handlungen mit mehr Umsicht für deren Konsequenzen für die Umwelt entwickeln müssen.“
14. – 25. März 1977	Mar del Plata	Wasserkonferenz der Vereinten Nationen	Bewertung von Wasserressourcen und Wasserverbrauch	Mar del Plata Aktionsplan: „Alle Völker, unabhängig vom Stand ihrer Entwicklung und ihrer sozialen und ökonomischen Verfassung, haben das Recht auf Zugang zu Trinkwasser in Quantität und Qualität die ihren Grundbedürfnissen entspricht“
10. November 1980	New York	Generalversammlung der Vereinten Nationen		Resolution 35/18: Verabschiedung der Internationalen Dekade für Trinkwasser und sanitäre Einrichtungen (1981-1990)
1981-1990			Beginn der Internationalen Dekade für Trinkwasser und sanitäre Einrichtungen	Ziel war es, bis zum Ende der Dekade für alle Menschen eine angemessenen Trinkwasserversorgung, sanitäre Einrichtungen und Brauchwasserentsorgung zu gewährleisten.
1990	Neu Delhi	Globale Konsultation über Sicheres Wasser und sanitäre Einrichtungen für die 90er Jahre (organisiert vom <i>Executive Committee of the International Drinking Water Supply and Sanitation Decade</i> und UNDP)	Sicheres Trinkwasser und umweltgerechte sanitäre Einrichtungen	Erklärung von Neu Delhi „Some water for all rather more for some“: „Sicheres Wasser und Mittel zur Abwasserentsorgung ... muss im Zentrum eines integrierten Managements von Wasserressourcen liegen.“
1990	New York	Weltkindergipfel	Kinderrechte (Ernährung, Gesundheit, Versorgung)	Artikel 18 der Welterklärung zu Überleben, Schutz und Entwicklung von Kindern: „Wir werden die Versorgung mit sauberem Wasser in allen Gemeinschaften sowie einen universellen Zugang zu sanitären Einrichtungen fördern.“
22. Dezember 1990	New York	Generalversammlung der Vereinten Nationen	Internationale Dekade zur Verringerung von Naturkatastrophen (1990-2000)	Resolution 44/236: Beachtung der gestiegenen Gefährdung von Menschen und Eigentum durch Naturkatastrophen und verstärkte Zusammenarbeit vor allem mit Entwicklungsländern.
1990	Montreal	Internationales NGO- Forum (organisiert von OXFAM zum Ende der UN Dekade)		„Montreal Forum“ entwirft die „Montreal Charter on Drinking Water and Sanitation“

<sup>400</sup> Zusammenstellung aus World Water Assessment Programme: “From Stockholm to Kyoto”; UN-Habitat: “Backgrounder Water Rights”; Petrella (vgl. Fn. 14)

<b>Jahr</b>	<b>Ort</b>	<b>Anlass</b>	<b>Inhalt</b>	<b>Ergebnis</b>
1992	Rio de Janeiro	Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (Weltgipfel)	Internationale Zusammenarbeit, Partizipation, Ernährung, Umwelt, Wasser, nachhaltige Entwicklung	Abschlussklärung von Rio: Verankerung einer neuen internationalen Partnerschaft; Agenda 21 (Sektion 2, Kapitel 18): „Das umfassende Management von Frischwasser und die Integration von sektoralen Wasserplänen und -programmen in den Rahmen von nationalen ökonomischen und sozialen Entwicklungsplänen hat übergroße Bedeutung für die Handlungen der 90er Jahre und darüber hinaus.“
22. Dezember 1992	New York	Generalversammlung der Vereinten Nationen		Resolution 47/193: Ernennung des 22. März eines jeden Jahres zum Welt Wasser Tag
1994	Noordwijk	Ministerkonferenz über Trinkwasserversorgung und umweltgerechte sanitäre Einrichtungen	Trinkwasser und sanitäre Einrichtungen	Aktionsprogramm von Noordwijk: „Wir weisen hohe Priorität Programmen zu, die dazu dienen, grundlegende sanitäre Einrichtungen für arme und ländliche Gebiete zu schaffen.“
1994	Kairo	Internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung	Armut, Wasserversorgung, Umweltbelastungen	Aktionsprogramm von Kairo (Kapitel 3): Staaten verpflichten sich, sicherzustellen, dass Bevölkerungswachstum und Umweltschutz sowie Armutsbeseitigung in Politik zur nachhaltigen Entwicklung und deren Umsetzungspläne und Strategien integriert wird.
1995	Kopenhagen	Weltgipfel für Soziale Entwicklung	Armut, Wasserversorgung und sanitäre Einrichtungen	Kopenhagener Erklärung über soziale Entwicklung (Kapitel 1, Commitment 2 b):“Die Anstrengungen und Politiken auf die Ursachen von Armut und die Versorgung mit Grundbedürfnissen zu konzentrieren. Diese Anstrengungen sollten beinhalten die Versorgung mit [...] sicherem Trinkwasser und sanitären Einrichtungen.“
1995	Peking	Vierte Weltfrauenkonferenz	Geschlechterfragen, Wasserversorgung und sanitäre Einrichtungen	Abschlussklärung und Aktionsprogramm von Peking (Artikel 100 x): „Den Erwerb und universellen Zugang zu sicherem Trinkwasser und sanitären Einrichtungen sicherzustellen und die Schaffung von effektiven öffentlichen Versorgungssystemen so schnelle als möglich
1996	Istanbul	Siedlungskonferenz der Vereinten Nationen (HABITAT II)	Nachhaltige Siedlungspolitik, Stadtentwicklung	„Habitat-Agenda“ (Artikel 10):“Wir sollen gesunde Lebensbedingungen, insbesondere durch die Versorgung mit ausreichenden Mengen von sicherem Wasser und effektivem Entsorgungsmanagement, unterstützen.“
1996	Rom	Welternährungsgipfel	Ernährung, Gesundheit, Wasser und sanitäre Einrichtungen	Erklärung von Rom zur Ernährungssicherheit (Ziel 3.2): „Um höhere Produktion in überdurchschnittlich ausgebeuteten Gebieten zu erreichen sind Umweltgefahren, insbesondere durch Dürren und Wüstenbildung, für die Ernährungssicherheit zu bekämpfen, [...] um die natürliche Basis, einschließlich Wasser und Wasserspeicher wiederherzustellen.“

Jahr	Ort	Anlass	Inhalt	Ergebnis
1998	Paris	Internationale Konferenz zu Wasser und nachhaltiger Entwicklung	Wasser und nachhaltige Entwicklung	Pariser Erklärung zu Wasser und nachhaltiger Entwicklung: Aufforderung „zur Verbesserung der Koordinierung zwischen den UN Büros und anderen internationalen Organisationen, um die regelmäßige Beachtung im UN-System zu sichern [...] und] Unterstreichung der Notwendigkeit für eine fortwährende politische Bereitschaft und breite öffentliche Unterstützung, um die Erreichung von nachhaltiger Entwicklung [...] gerechten Nutzung von Frischwasserressourcen [...] zu sichern.“
1999	London	Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Use of Transboundary Watercourses and International Lakes		Annahme in London unter der Schirmherrschaft der <i>Economic Commission for Europe</i> der Vereinten Nationen
2000	Den Haag	Zweites Weltwasserforum	„Wasser für die Menschen“, Ernährung, Flüsse, Bildung	Welt-Wasser-Vision: „Making Water Everybody’s Business“: Um „sicherzustellen [...], dass jede Person Zugang zu genug sicheren Wasser zu bezahlbaren Kosten hat, was zu gesunden und produktiven Leben führt“ und die Anerkennung der „Grundbedürfnisse von Armen und gefährdeten Gruppen.“
2000		Ministerkonferenz zu Wassersicherheit im 21ten Jahrhundert	Internationale Kooperation	Ministererklärung (Artikel 7 b): „Wir werden weiterhin das System der Vereinten Nationen unterstützen, um die Frischwasserressourcen wiederherzustellen und Staaten, wo notwendig, bei der Entwicklung von Programmen zur Erreichung Ihrer Ziele [...] zu unterstützen.“
2000	New York	Millenniumsgipfel	Internationale Kooperation im 21ten Jahrhundert	Millenniumserklärung der Vereinten Nationen (Artikel 19): „Wir sind entschlossen, bis zum Jahr 2015 [...] die Anzahl der Menschen, die nicht in der Lage sind, Trinkwasser zu erreichen oder sich zu leisten, zu halbieren.“
2001	Bonn	Internationale Fischwasserkonferenz	Wasser als Schlüssel zur nachhaltigen Entwicklung	Ministererklärung: „Bekämpfung von Armut ist die Hauptherausforderung, um gerechte und nachhaltige Entwicklung zu erreichen und Wasser spielt eine große Rolle in Bezug auf Gesundheit, Lebensbedingungen, ökonomischen Wachstum und der Aufrechterhaltung unseres Ökosystems.“ Bonner Aktions-Empfehlungen: „Die Konferenz empfiehlt Aktionen unter den folgenden drei Überschriften: -Governance -Mobilisierung von Finanzressourcen - „capacity building“ und Wissensaustausch.“
20. Dezember 2001	New York	Generalversammlung der Vereinten Nationen		Resolution 55/196: Beschluss des Jahres 2003 als Internationale Jahr des Frischwassers

<b>Jahr</b>	<b>Ort</b>	<b>Anlass</b>	<b>Inhalt</b>	<b>Ergebnis</b>
2002	Monterrey	Internationale Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung	Finanzierung der Millenniumsentwicklungsziele und Armutsbekämpfung	Anerkennung, dass die Armutsbekämpfung und Entwicklungssicherung eine Globale Aufgabe ist, die unter anderem <ul style="list-style-type: none"> <li>- eine erhöhte Entwicklungshilfe und -zusammenarbeit erfordert;</li> <li>- Kohärenz zwischen internationalem Handel, internationalen Finanzsystemen und den Anstrengungen um Entwicklung braucht;</li> <li>- foreign direct investment nur komplementär sein kann.</li> </ul>
2002	Johannesburg	Weltnachhaltigkeitskonferenz	Soziale, ökologische und wirtschaftliche Nachhaltigkeit und Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bekenntnis, dass ökologisches und nachhaltiges Ressourcenmanagement Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung ist;</li> <li>- Aufforderung, bis 2005 eine Wasserbewirtschaftungs- und -ressourcenplan zu erstellen;</li> <li>- Marktkräfte vor allem bei der Wasserindustrie im landwirtschaftlichen Bereich eingeführt werden sollen, um so dessen nachhaltige Nutzung zu gewährleisten;</li> <li>- Die Bekämpfung von Wassermangel und wasserbedingten Krankheiten der Bildung und Erziehung bedürfen</li> </ul>
2003		Internationales Jahr des Frischwassers		Kofi Annan: „Wasser wird möglicherweise in steigendem Maße eine Ursache für Spannungen und Wettbewerb zwischen Staaten, wenn derzeitige Trends anhalten, kann aber auch Katalysator für Kooperation sein. Das Internationale Jahr des Frischwassers kann eine wichtige Rolle bei der Erzeugung der Handlungen – nicht nur von Regierungen, sondern auch der Zivilgesellschaft, Gemeinschaften, Privatsektors und Individuen in der ganzen Welt – spielen.“
2003	Kyoto	Drittes Weltwasserforum	Übersetzung von Visionen in konkrete Aktionen, Austausch von Beispielen guter Praxis (best practice)	Präsentation des Ersten Welt-Wasser-Entwicklungsberichtes: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Überprüfung der Ziele des Weltgipfels in Rio 1992;</li> <li>- Untersuchung und Bestätigung der Notwendigkeit von Wasser für ein menschenwürdiges Leben;</li> <li>- einheitliche Datenerhebung und Verbreitung;</li> <li>- Einführung von einheitlichen Methodologie, Standards und Faktoren für Gesundheit, Entwicklung und menschliches Leben.</li> </ul>



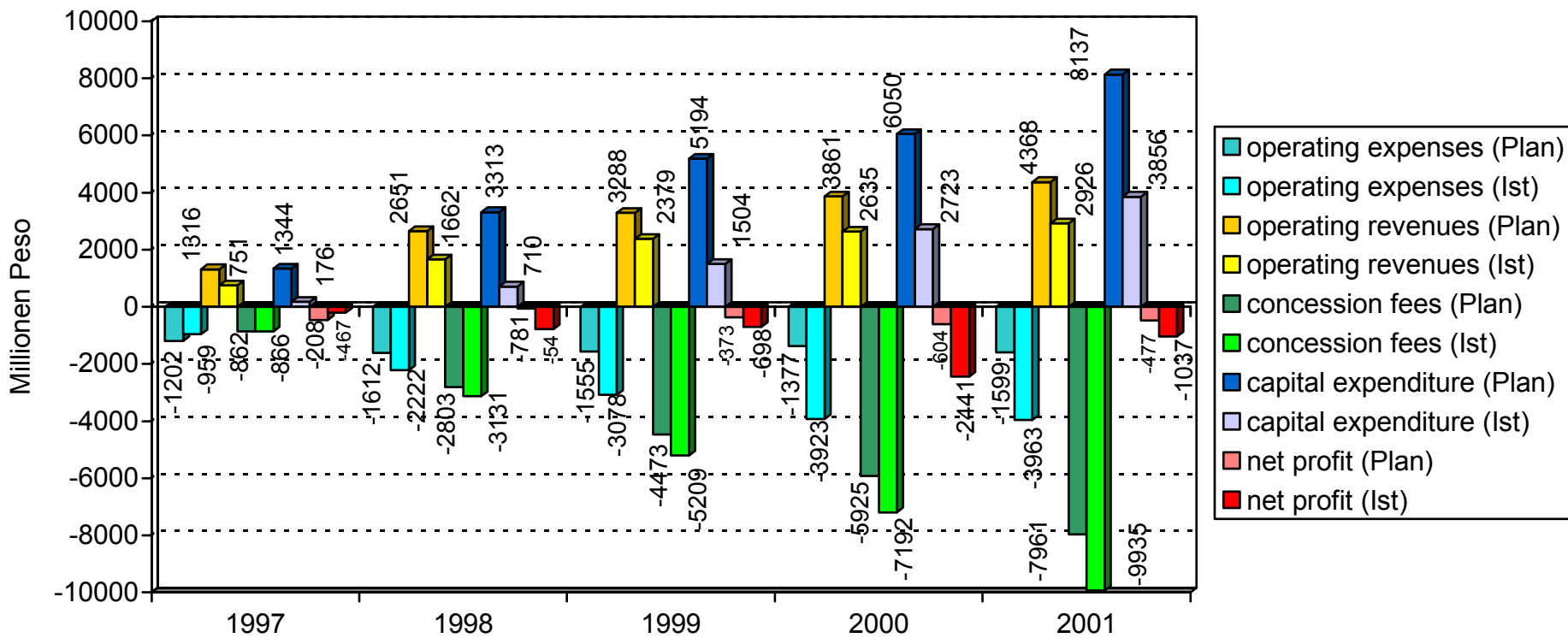
### Annex III Peso-Dollar Wechselkursverhältnis (1992 – 2003)

(Quelle: National Statistical Coordination Board / BSP)

Jahr	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Monatlicher Durchschnitt</b>												
Jan.	26.5446	25.2801	27.7245	24.6223	26.2116	26.3173	42.6610	38.4043	40.4266	50.9693	51.4097	53.5635
Feb.	26.1580	25.3116	27.6463	25.0282	26.1588	26.3411	40.4143	38.7799	40.5717	48.2897	51.2817	54.0748
März	25.8102	25.3656	27.5872	25.8590	26.1957	26.3319	39.0040	38.9108	40.9381	48.4673	51.0661	54.5909
April	25.6672	26.0780	27.5298	26.0077	26.1897	26.3642	38.4422	38.2417	41.1884	50.1854	50.9872	52.8068
Mai	26.1496	27.0064	27.0530	25.8493	26.1759	26.3721	39.2971	37.8385	41.8063	50.5389	49.8383	52.5072
Juni	26.1205	27.2063	26.9756	25.6742	26.1944	26.3761	40.3991	37.8993	42.6489	51.4881	50.4065	53,3990
Juli	25.2616	27.5688	26.4608	25.5140	26.1995	27.6679	41.7805	38.2798	44.3557	53.2242	50.5963	
Aug.	24.6691	27.9489	26.3132	25.7109	26.1994	29.3305	43.0375	39.2610	44.8977	51.9877	51.7931	
Sep.	24.7260	28.2337	25.9113	25.9692	26.2356	32.3945	43.7759	40.1738	45.7367	51.2499	52.1292	
Okt.	24.7849	29.1600	25.3945	25.9654	26.2693	34.4639	42.8882	40.3150	48.1061	51.7333	52.9070	
Nov.	24.9361	28.4849	24.2648	26.1671	26.2658	34.5178	39.9435	40.3409	49.7537	51.9899	53.3082	
Dez.	25.3221	27.7939	24.1450	26.2060	26.2925	37.1706	39.0733	40.6232	49.8962	51.7889	53.5195	
Durchschnitt	25.5125	27.1199	26.4172	25.7144	26.2157	29.4707	40.8931	39.0890	44.1938	50.9927	51.6036	53.5086

Annex IV Maynilad Water Auswahl von Planansätzen und deren Verfehlung<sup>401</sup>

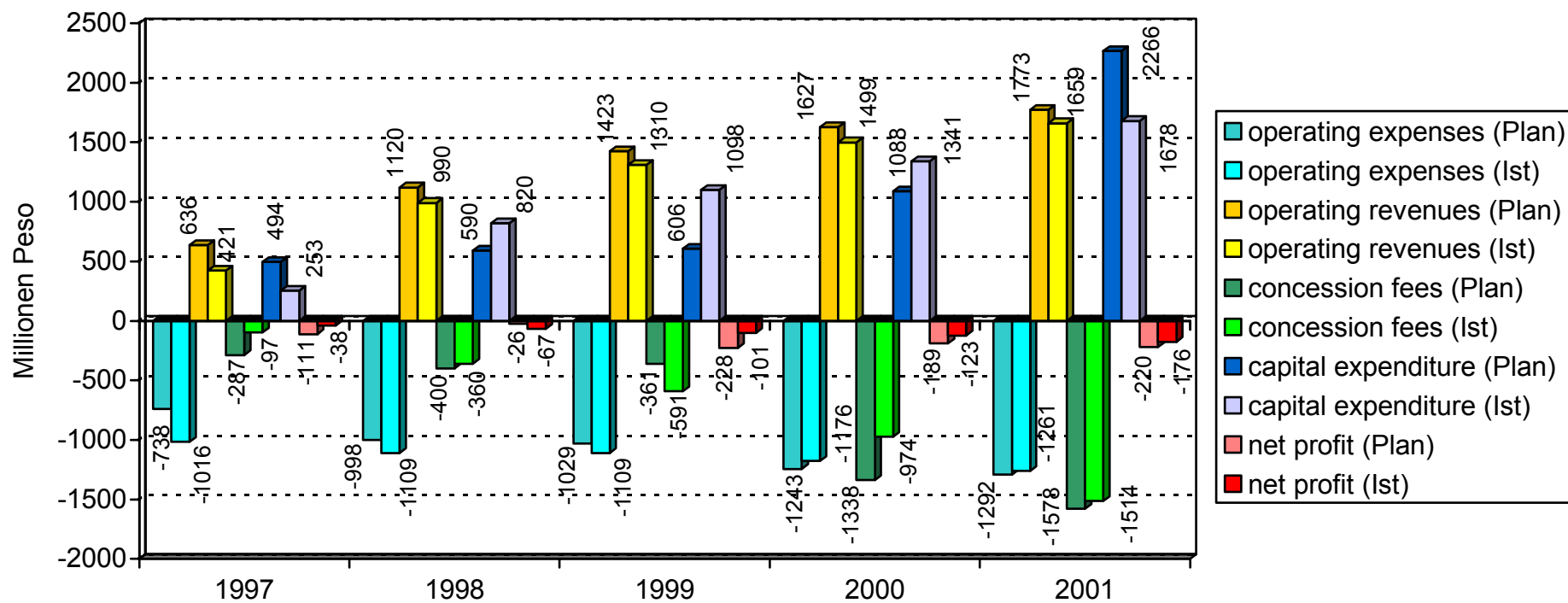
Maynilad Water - Gegenüberstellung Plan / Ist bei bestimmten Einnahmen und Ausgaben sowie Mittelakquisition und Verlust



<sup>401</sup> Zahlen nach MWSS-RO Information, Business-Plan (2001) und Interviews sowie aus Esguerra: The Corporate Muddle of Manila's Water Concession, Seite 31 (vgl. Fn. 352)

Annex V Manila Water Auswahl von Planansätzen und deren Verfehlung<sup>402</sup>

**Manila Water** - Gegenüberstellung Plan / Ist bei bestimmten Einnahmen und Ausgaben sowie Mittelakquisition



<sup>402</sup> Zahlen nach MWSS-RO Information, Business-Plan (2001) und Interviews sowie aus Esguerra: The Corporate Muddle of Manila's Water Concession, Seite 31 (vgl. Fn. 352)

## Literaturverzeichnis

(Internationale Verträge und Urteile sowie Dokumente von internationalen Organisationen und ihrer Unterorganisationen sind nicht im Literaturverzeichnis, sondern unter Quellenangabe in den Fußnoten zitiert)

Asian Development Bank: Water for All: The Water Policy of the Asian Development Bank, Manila 2001

Brundtland, Gro Harlem: „Meeting the needs of the present generation without compromising the ability of future generations to meet their needs.“ in: Our Common Future: From One Earth to one World, World Commission on Environment, Oxford University Press 1997

Citizens' Network on Essential Services: IMF and World Bank Push Water Privatization and Full Cost Recovery on Poor Countries, Volume 2, Number 4, News and Notice (Spring 2001) ([http://www.challengeglobalization.org/html.news\\_notices/spring2001\\_05.pdf](http://www.challengeglobalization.org/html.news_notices/spring2001_05.pdf) -02. Oktober 2003)

Centre for Public Integrity: Loaves, Fishes and Dirty Dishes – Manila's Privatized Water Can't Handle the Pressure (CPI: Loaves, Fishes and Dirty Dishes), 2003, (<http://www.icij.org/dtaweb/water/PrintReady.aspx?AID=8> - 17. Februar 2003)

Dumol, Mark: The Manila Water Concession – A Key Government Official's Diary of the World's Largest Privatization; World Bank 2000

Esguerra, Jude H.: The Corporate Muddle of Manila's Water Concession – How the World's Biggest and Most Successful Privatisation Turned into a Failure (Esguerra: The Corporate Muddle of Manila's Water Concession), Work In Progress Occasional Paper No. 21, May 2002

Guillermo, Yepes: Reduction of Unaccounted for Water – the job can be done! (Guillermo: Reduction of Unaccounted Water), World Bank Working Paper 1995

McIntosh A.C and Yniguez C.E.: Privatization of Water Supplies in Ten Asian Cities, Asian Development Bank 2000

Nowak, Manfred: U. N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentray, Kehl / Strasbourg / Arlington 1993

Pamintuan, Steven John / Solon, Orville: Opportunities and Risks in the Privatization-Regulation of the Metropolitan Water and Sewerage System, The Philippine Review of Economics, Vol XXXVII, No. 1 June 2000, page 124ff.

Pechota, Vratislav: The Development of the Covenant on Civil and Political Rights, in: Luis Henkin (Hrsg.), The International Bill of Rights, New York 1981, S. 32 – 71

Perez-Corral, Violeta Q.: MDB Program / Project Loans in Philippine Water Sector; Freedom from Debt Coalition 2000

Petrella, Riccardo: The Water Manifesto, Arguments for a World Water Contract, Zed Books London and New York 2001

Politi, Daniel: What the European Commission Doesn't Want You to Know; The Centre of Public Integrity 2003; <http://www.publicintegrity.org/dtaweb/report> (03. Oktober 2003)

Reindel, Florian: Auslegung menschenrechtlicher Verträge ausm Beispiel der Spruchpraxis des UN – Menschenrechtsausschusses, des Europäischen und des Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte, Diss. München 1995

- Steiner, J.Henry: „Political Participation as a Human Right“, Harvard Human Rights Yearbook: 1988
- Tuerk, Elisabeth / Speed, Robert: GATS and Water – Draft Discussion Paper; Centre for International Environmental Law (<http://www.ciel.org>)
- UN - Bericht (Vorbericht): „Recht auf Nahrung“, U.N. Doc A/56/210
- UN - Bericht: „Zum Recht auf Nahrung in Übereinstimmung mit Resolution 2000/10 der Kommission für Menschenrechte“, U.N. Doc E/CN.4/2001/53
- UN - Bericht: „Zum Recht auf Nahrung in Übereinstimmung mit Resolution 2001/25 der Kommission für Menschenrechte (U.N. Doc A/56/201)
- UN - Bericht: „Recht auf Nahrung“ vom 10. Januar 2002, U.N. Doc E/CN.4/2002/58
- UN - Bericht: „Recht auf Nahrung“ vom 10. Januar 2003, U.N. Doc E/CN.4/2003/54
- UN - Bericht (Arbeitspapier): „The right of access of everyone to drinking water supply and sanitation“, U.N. Doc E/CN.4/Sub.2/1998/7
- UN - Bericht (Vorbericht): Relationship between the enjoyment of economic, social and cultural rights and the promotion of the realization of the right to drinking water supply and sanitation“ U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2002/10
- UN - Bericht: „Über das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit“ vom 13. Februar 2003, U.N. Doc E/CN.4/2003/58
- UN - Bericht: „Über das Recht auf Wohnen als Bestandteil des Rechts auf angemessene Lebensbedingungen“ vom 25. Januar 2001, U.N. Doc E/CN.4/2001/51
- UN - Bericht: „Über das Recht auf Wohnen als Bestandteil des Rechts auf angemessene Lebensbedingungen“ vom 01. März 2002, U.N. Doc E/CN.4/2002/59
- UN - Bericht: „Über das Recht auf Wohnen als Bestandteil des Rechts auf angemessene Lebensbedingungen“ vom 01. März 2002, U.N. Doc E/CN.4/2003/5
- UN - Bericht: „Über das Recht auf Bildung“ vom 13. Januar 1999, U.N. Doc E/CN.4/1999/49
- UN - Bericht: „Über das Recht auf Bildung“ vom 11. Januar 2001 U.N. Doc E/CN.4/2001/52
- UN - Bericht: „Über unerlaubtes Verbringen und Verklappen von gefährlichen Müll und gefährlichen Stoffen vom 16. Januar 2003, U.N. Doc E/CN.4/2003/56
- UN - Bericht des Internationalen Rechtsausschusses „Preliminary Conclusions of the International Law Commission on Reservations to Normative Multilateral Treaties including Human Rights Treaties, U.N. Doc A/52/10
- UN - Bericht zur Globalisierung gegenüber der Menschenrechtskommission (E/CN.4/2002/54 vom 15. Januar 2002)
- UN - Office of the High Commissioner for Human Rights, Human Rights, Poverty Reduction and Sustainable Development: health, food and water – a background paper ([www.unhchr.ch/development/bp-summit.pdf](http://www.unhchr.ch/development/bp-summit.pdf) - 04. November 2002)
- UN - Office of the High Commissioner for Human Rights: Relationship between the enjoyment of economic, social and cultural rights and the promotion of the realization of the right to drinking water supply and sanitation“; U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2002/10
- UN Commission on Sustainable Development, Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the World, Report of the Secretary General, New York 1997

- UNDP: „Human Development Report 1994“, UNDP 1994
- UNDP: „Human Development Report 1996“; UNDP 1996
- UNDP: Weltentwicklungsbericht 2003– Millenniums-Entwicklungsziele: Ein Pakt zwischen Nationen zur Beseitigung menschlicher Armut,, UNDP 2003
- UNESCO: Water for People – Water for Life (The United Nations World Water Report), UNESCO-WWAP 2003
- UNFPA (United Nations Population Fund): Global Population and Water: Access and Sustainability; Population and Development Strategies No. 6 (<http://www.unfpa.org> - link to publications)
- WHO / UNICEF: Global Water Supply and Sanitation 2000 Assessment, New York / Geneva 2000
- Wiesbrock, Katja, Internationaler Schutz der Menschenrechte vor Verletzungen durch Private, Berlin 1999
- World Bank: Water Resources Management: A World Bank Policy Paper; Washington DC 1993
- World Bank Office Memorandum vom 20. April 2000: The World Bank’s role in Water Resources Management in the Philippines: Results of a Consultation; ([http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/18ByDocName/PhilippinesFocusCountryStudyandtheManilaConsultation/\\$FILE/Philippines+focus+country+report+-+finat2.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/18ByDocName/PhilippinesFocusCountryStudyandtheManilaConsultation/$FILE/Philippines+focus+country+report+-+finat2.pdf) - 04. Oktober 2003)
- World Bank: Toward sustainable management of water resources, World Bank 2001
- World Bank: Water Resources Sector Strategy: Strategic Directions for World Bank Engagement; Washington DC 2003
- World Panel on Financing Water Infrastructure: “Financing Water for All” (Camdessus-Report), p. 12; (<http://www.worldwatercouncil.org/download/CamdessusReport.pdf> - 04. Oktober 2003)
- Zehnder, Alexander J.B.: Wasserressourcen und Bevölkerungsentwicklung, in: Nova Acta Leopoldina NF 85, Nr. 323 399-418 (2002);
- Zehnder, Alexander J.B. / Yang, Hong: Water Scarcity and Food Import: A Case Study for Southern Mediterranean Countries, in: World Development Vol. 30, No. 8, pp. 1413–1430, 2002;
- Zehnder, Alexander J.B. / Yang, Hong / Reichert, Peter / Abbaspour, Karim C.: A Water Resource Threshold and Its Impacts for Food Security, in: Environment, Science, Technology 2003 (37) pp. 3048–3054;
- Zehnder, Alexander J.B. / Yang, Hong / Schertenleib, Roland: Water issues: the need for action at different levels, in: Aquatic Sciences 65 (2003) 1–20

## Liste der Interviewpartner/innen

Agustin, Angel Efren J.: MWSS-RO – Deputy Administrator / Costumer Service Regulation  
Alikpala, Ramon B.: MWSS-RO – Deputy Administrator / Financial Regulation  
Arambulo, Kitty: Human Rights Officer / OHCHR Geneva  
Borela, Eduardo B.: President of KKKM East Zone Union  
Boys, David: Public Sercice International (Ferney)  
Cases, Philip E.: Mynilad Water - Regulatory Affairs Group  
Corall, Luis Manuel C.: APEC Philippines  
Cossy, Mireille: Counsellor / Trade in Service Division of WTO  
Dandan, Virginia B.: Den of College of Fine Art (University of Philippines) / member of UN social committee  
Diokno-Pascual, Teresa: Foundation for a Sustainable Society (Manila)  
Esguerra, Jude H.: Research Associate Development Watch Department / Freedom from Debt Coalition (Manila)  
Flor, Maï A.: Director Business Development-Philippines / Ondeo Service  
Goley, Christopher: Research Associate to UN Special Rapporteur on Right to Food (Geneva)  
Hada, Rio: Human Rights Officer / OHCHR Geneva  
Ignacio, Joey: Information Officer Alliance of Progressive Labour (Philippines)  
Kothari, Miloon : UN Special Rapporteur on Adequate Housing  
Langford, Malcom: Centre on Housing Rights and Evictions (Geneva)  
Lodripas, Cora O.: Manila Water  
Mata, Josua: Secretary General Alliance of Progressive Labour (Philippines)  
Mivalez, Nathalie: OMTC – Organisation mondiale contre la torure (Geneva)  
Palafox, Juan Amor F.: Dean of School of Labour and Industrial Relations (University of the Philippines)  
Prove, Peter: INCHRITI / Lutheran World Federation (Geneva)  
Romano, Elias R.: MWSS-RO – Manager / Operations Monitoring Department  
Sakai, Randolph A.: MWSS-RO – Manager / Tariff Control and Monitoring Department  
Schwass, Hans J.: Assistant General Secretary UNI (Union Network International / Nyon)  
Tuerk, Elisabeth: Staff Attorney CIEL (Center for International Environmental Law / Geneva)  
Walker, Simon: Human Rights Officer / OHCHR Geneva  
Way, Sally-Anne: Research Associate to UN Special Rapporteur on Right to Food (Geneva)

## **Angaben über den Autor**

Nils Rosemann (Jahrgang 1969) war wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Instituts für Menschenrechte und ist derzeit (2003) Doktorand an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena (E-Mail: human-rights@rosemann-online.de).

Nils Rosemann ist 2002 vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft als unabhängiger Experte in die interministerielle Arbeitsgruppe zur Erarbeitung der FAO-Richtlinien zum Recht auf Nahrung ernannt worden. Forschungsschwerpunkte sind die Verantwortung von Unternehmen zum Menschenrechtsschutz, Finanzierung von Entwicklungszusammenarbeit, Handel und Menschenrechte sowie Menschenrechtserziehung.

Nils Rosemann ist ehrenamtliches Mitglied der Vorstände des World University Service (Deutsches Komitee) und der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen sowie Mitglied des Koordinierungskreises des FORUM Menschenrechte, einem Netzwerk von ca. 50 Menschenrechtsorganisationen.

Eine Auswahl von Publikationen zum vorgelegten Thema:

- **„Die sozialen Menschenrechte - notwendige Voraussetzung der Demokratie“**, in: perspektive21, Brandenburgische Hefte für Wissenschaft und Politik Nr. 2, 1997
- **„Die Entwicklung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und ihre Bedeutung in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland“**, in: Soziale Menschenrechte – die vergessenen Rechte? Zur Unteilbarkeit der Menschenrechte – ein interdisziplinärer Überblick; Thomas Frank, Anne Jenichen, Nils Rosemann (Hrsg.), Verlag Dr. Köster Berlin, 2001
- **„Staat ohne Grenzen? – Das Verhältnis von Souveränität und Menschenrechten im Völkerrecht“**, Jahrbuch 2000 der Friedrich-Naumann-Stiftung, Königswinter/Babelsberg 2001
- **„Globalisierung und Menschenrechte – Gegensatz oder Chance“**, Dritte Welt Informationen 12-13/2002
- **„Wasser – Ware oder Menschenrecht“**, DGVN Eine-Welt-Presse, Nummer 3/20.Jahrgang 2003, Oktober 2003
- **„Globalisierung der Wirtschaft und Universalität der Menschenrechte – Gegensatz oder Chance?“**, WeltTrends, vorr. Dezember 2003
- **„Die Verantwortung der Wirtschaft für Menschenrechtsschutz und nachhaltige Entwicklung – Erfahrungen und Perspektiven des Weltnachhaltigkeitsgipfels 2002“**, in: Journal für Entwicklungspolitik, vorr. April 2004