



Das Menschenrecht auf Wasser unter den Bedingungen der Handelsliberalisierung und Privatisierung – Eine Untersuchung der Privatisierung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in Manila

eine Studie im Auftrag der Friedrich Ebert-Stiftung
vorgelegt von Nils Rosemann

Zusammenfassung

A. Wasser – vom Grundbedürfnis zum Menschenrecht

Wasser ist Bedingung zum Überleben und zur Entwicklung des Menschen. In der Studie werden die aktuellen Zahlen der Vereinten Nationen, ihrer Unterorganisationen und anderer, internationaler Fachorganisationen hochgerechnet, um die derzeitige und künftige Wasserkrise zu beschreiben. Danach werden bis 2025 ca. 3 Mrd. der dann ca. 8,5 Mrd. Menschen unter Wasserknappheit leiden. 83% davon werden in Entwicklungsländern – überwiegend in ländlichen Regionen – leben, wo schon heute teilweise nur 20% der Bevölkerung einen Zugang zu ausreichender Trinkwasserversorgung haben. Dieser tatsächlichen Wasserknappheit wird die theoretische Feststellung gegenübergestellt, nach der die Grundwasservorkommen in allen Regionen der Welt genügen, um eine ausreichende Trinkwasserversorgung sicherzustellen.

Aus diesen Rahmenbedingungen wird als erste Schlussfolgerung festgestellt, dass Wasserknappheit und ungleiche Wasserverteilung nur begrenzt ein regionales und vielmehr ein globales Problem darstellt, das internationale Lösungen verlangt. In der Studie werden sodann die drei vorherrschenden Handlungsebenen zur Aufhebung des globalen Trends der „Wasserteilung“ zwischen Entwicklungsländern und entwickelten Ländern aufgezeigt. Diese werden in den normativen Vorgaben der Vereinten Nationen zu den Millenniumsentwicklungszielen, den menschenrechtlichen Forderungen in Bezug auf Wasser- und Abwasserversorgung sowie im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und ihrer Finanzierung gesehen.

Vorteil der menschenrechtlichen Betrachtungsweise ist, dass Bedürfnisse befriedigt, Menschenrechte hingegen geachtet, geschützt und verwirklicht werden müssen. Bedürfnisbefriedigung muss nicht notwendig über (menschen-) rechtliche Ansprüche stattfinden. Die Studie stellt fest, dass mit der Anerkennung eines Menschenrechts auf Wasser 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.

Normative Vorgaben zur Wasserversorgung und Entwicklungsziele

An Hand einer Übersicht über internationale Konferenzen und Dokumente mit Bezügen zur Wasserknappheit geht die Studie auf das Millenniumsentwicklungsziel ein, die Anzahl der Menschen ohne ausreichende Wasserversorgung und sanitären Einrichtungen bis 2015 um die Hälfte zu reduzieren. Dabei wird festgestellt, dass im Rahmen einer jahrzehntelangen internationalen Diskussion um die Verbesserung der Wasserversorgung den immer wieder erneuerten politischen Erklärungen nur begrenzte Handlungen und eine nur geringe Verbesserung der Wasserversorgung folgten.

Als weitere Schlussfolgerung der Studie wird festgestellt, dass eines der Ergebnisse der vielfältigen Weltkonferenzen, Erklärungen und Aktionspläne eine menschenrechtsrelevante Sensibilisierung von Staaten und internationalen Akteuren in Bezug auf die Unterversorgung mit Wasser ist. Diese hat es ermöglicht, dass die Unterversorgung mit Wasser in den Institutionen, Organen und Unterorganen der Vereinten Nationen immer mehr unter dem Gesichtspunkt der Gefährdung anderer Menschenrechte, wie etwa Nahrung, Gesundheit, Wohnen, Bildung und Entwicklung diskutiert wurde.

Das Menschenrecht auf Wasser und sein Verhältnis zu anderen Menschenrechten

Aus dem Verhältnis zu anderen Menschenrechten wird der normative Geltungsanspruch des Menschenrechts auf Wasser nach Artikel 11 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hergeleitet. Dabei wird festgestellt, dass das Menschenrecht auf Wasser Voraussetzung für andere Menschenrechte – wie das Menschenrecht auf Leben, angemessene Ernährung und ausreichende Medizinische Versorgung – ist. Am Beispiel des Rechts auf Leben arbeitet die Studie heraus, dass Kernbereiche eines jeden Menschenrechtes zu den zwingenden (*jus cogens*) Normen des Völkerrechts gezählt werden. Damit werden menschenrechtliche Bestimmungen zu jenen unveräußerlichen Bestandteilen des Rechts, die gegenüber jedermann gelten (*erga omnes*) und deren zuwiderlaufende Bestimmungen nichtig sind.

Die Studie zeigt aber auch auf, dass dem Menschenrecht auf Wasser neben der Voraussetzung für die Wahrnehmung anderer Menschenrechte ein eigener Inhalt und Schutzauftrag zukommt. Dies gewährleistet, dass jedermann zur Befriedigung seiner persönlichen Bedürfnisse (wie beispielsweise Essenszubereitung, Hausgebrauch und sanitäre Nutzung) ein Recht auf sicheres, ausreichendes und bezahlbares Trinkwasser hat, dessen Zugang diskriminierungsfrei und ohne Gefahr für Leib und Leben gewährt werden muss. Sicheres Trinkwasser bedeutet, dass die Qualität des Wassers keine Gefährdung der Gesundheit darstellen darf. Bezahlbares Wasser heißt, dass die Ausgaben für das Wasser nicht die menschenrechtlich geschützte Wahrnehmung anderer Grundbedürfnisse – wie unter anderem Bildung und Ernährung – gefährden darf.

Aus dem Menschenrecht auf Wasser werden in der Studie darüber hinaus weitere Ansprüche abgeleitet, die als Bedingung für die Verwirklichung des Menschenrechts auf Wasser angesehen werden. Diese sind unter anderem der Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang zu bestehenden Wassersystemen, das Verbot der Zerstörung oder Trennung von bestehenden Wasserversorgungen, der Anspruch auf prioritäre Wassernutzung gegenüber Industrie und industrieller Landwirtschaft, das Recht auf Unterstützung bei fehlender Bezahlbarkeit und der Anspruch auf Information sowie Beteiligung in der nationalen und

lokalen Wasserpolitik. Im Fall einer privaten Versorgergesellschaft besteht der Anspruch auf staatliche Regulierung der unternehmerischen Aktivitäten, um die Erfüllung der menschenrechtlichen Pflichten zu gewährleisten.

Menschenrechtliche Pflichten in Bezug auf das Recht auf Wasser

Abgeschlossen wird die menschenrechtliche Betrachtung des Wassers mit der Darstellung der mit dem Inhalt des Menschenrechts auf Wasser korrespondierenden Pflichten staatlicher und nichtstaatlicher Akteure. 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, diese zu unterbinden und keine Entscheidungen zu treffen, die die Wahrnehmbarkeit des Menschenrechts auf Wasser im eigenen Land oder in Drittstaaten gefährdet;
- 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 seiner Möglichkeiten einzusetzen.

Diese Pflichten sollten in einer nationalen Wasserstrategie festgeschrieben werden. Sie hat verpflichtend auf den Menschenrechtsprinzipien und dem Menschenrecht auf Wasser aufzubauen und muss diesen Pflichten staatliche und institutionelle Verantwortlichkeiten gegenüberzustellen.

In Bezug auf die grundsätzliche staatliche Freiheit bei der Wahl seiner Mittel und Politikansätze gilt, dass das Menschenrecht auf Wasser einen Kernbereich besitzt, der dieser Wahlfreiheit nicht unterliegt. Dieser Kernbereich der so genannten *core obligations* muss selbst in Zeiten der Ressourcenknappheit oder des Notstandes gewährleistet werden. Zu ihm zählen die einfachsten Formen des Menschenrechts auf Wasser, wie die diskriminierungsfreie Gewährleistung eines Mindestmaßes an sicherem, ausreichendem und regelmäßigen Wasser zur persönlichen und häuslichen Verwendung und einer einfachen – aber hygienischen Anforderungen gerecht werdenden Abwasser- bzw. sanitären Versorgung.

Verletzung des Menschenrechts auf Wasser

Die Studie beschreibt in einem weiteren Kapitel konkrete Verletzungen des Menschenrechts auf Wasser und schlussfolgert, dass die Staaten das Menschenrecht auf Wasser verletzen, die nicht in gutem Glauben handeln und nicht darstellen können, aus welchen, nichtvertretbaren Gründen sie ihre Kernpflichten nicht erfüllen. Zur Feststellung einer solchen Verletzung ist vor allem die Beurteilung der eingesetzten Ressourcen entscheidend. 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 dar.

Staatliche Verletzungen des Menschenrechts auf Wasser können sich auch indirekt äußern. Hierzu gehören unter anderem das Fehlen oder die fehlende Anwendung von Gesetzen zur Regulierung von Unternehmen und das Fehlen einer nationalen Wasserstrategie.

Die Verletzung der Achtungspflicht des Staates folgt häufig aus der Einmischung des Staates in die Wahrnehmung des Menschenrechts auf Wasser. Beispielsweise stellt die Studie fest, dass, wenn während der Privatisierung der Wasser- und Abwasserversorgung keine Mechanismen der gerechten Preisverteilung und der Sicherung von bezahlbaren Service eingebaut werden, auch die Privatisierung an sich eine Verletzung der Achtungspflicht darstellen kann. Seine Schutzpflichten verletzt der Staat, wenn er es versäumt, Einmischungen von Individuen, Gruppen, Unternehmen oder sonstiger nichtstaatlicher Akteure zu unterbinden.

Die 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. Die Pflicht zur internationalen Kooperation ist verletzt, wenn zur Verbesserung der Wasserversorgung in Entwicklungsländern entwickelte Länder nicht auf eine Reduzierung der Schuldenlast zur Verbesserung der Versorgung mit Trinkwasser und sanitären Einrichtungen hinzuwirken. In Bezug auf die Pflichten nichtstaatlicher Akteure stellt die Studie fest, dass diese das Menschenrecht auf Wasser beispielsweise dann verletzen, wenn sie dessen physische oder finanzielle Wahrnehmbarkeit unmöglich machen oder durch Umweltverschmutzung bestehende Wasservorkommen verunreinigen.

Finanzierung des Menschenrechts auf Wasser

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 nationalen Mandate und Strategien 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 wirtschaftliche Betrachtung des Wassers als Ware. Damit einher geht die Unterwerfung von Staaten unter internationale Kreditbedingungen, Investmentabkommen und privatwirtschaftlicher Verträge, die die nationalen, sozioökonomischen Handlungsalternativen verringert.

Wasser als Ware und Wasserdienstleistungen im globalen Wettbewerb

Auf Grund dieses Privatisierungsdruckes geht die Studie weiterhin auf die Frage ein, wie sich der Handel mit Dienstleistungen im Wasser- und Abwassersektor auf das Menschenrecht auf Wasser auswirken würden. Wenn 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 würden, träte eine internationale Verrechtlichung, die es Staaten unmöglich macht, sanktionsfrei ihre sozioökonomischen Prioritäten zu setzen und zum Schutz des Menschenrechts auf Wasser dessen Ökonomisierung rückgängig zu machen. Aus diesem Grund haben Staaten die Pflicht, in Handelsverhandlungen zur Liberalisierung und Deregulierung zu prüfen, ob sich dadurch die staatlichen Handlungsoptionen zur Achtung, zum Schutz und der Erfüllbarkeit des Menschenrechts auf Wasser im eigenen Land und in Drittländern verringern.

Das Menschenrecht auf Wasser als normativer Rahmen der Privatisierung

Staaten können frei entscheiden, ob sie zur Verwirklichung des Menschenrechts auf Wasser die Wasserversorgung öffentlich oder privat gestalten. In der Studie wird jedoch von der Betreiberform als solche die Kommodifizierung des Wassers unterschieden. Danach ist Wasser ein soziales und öffentliches Gut, hat aber auch einen wirtschaftlichen und einen umweltbezogenen Wert und muss deshalb so bewirtschaftet werden, dass diese Werte auf vernünftige und nachhaltige Art und Weise miteinander verbunden werden. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Bejahung eines wirtschaftlichen Wertes des Wassers nicht mit einem kommerziellen Wert missverstanden verwechselt werden darf.

Im Falle des privaten Betriebs der Wasser- und Abwasserversorgung haben Staaten die allgemeine Pflicht, den Schutz der Menschenrechte über die Wirtschaftspolitik und internationale Handelsübereinkommen zu stellen und die konkrete Pflicht, Wasserverbrauch und -versorgung zu regulieren bzw. zu überwachen. 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 wird. Darin liegt der Unterschied zwischen ökonomischen Wert und kommerzieller Nutzung der Ressource Wasser. 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 Telekommunikation ist ein Wettbewerb in der Versorgung mit Wasser technisch und finanziell nicht möglich, da sich Wasser immer vermischen wird und somit monopolistische Versorgungsstrukturen fordert. Dem Profitstreben der Wasseranbieter sind dadurch keine Grenzen im Sinne des Marktes gesetzt, sondern vielmehr ethische, normative oder legale, wie sie im Menschenrecht auf Wasser zum Ausdruck kommen.

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. Auch nach erfolgter Privatisierung haben Staaten die Pflicht, sicherzustellen, dass arme Menschen ein Minimum an Wasser und sanitärer Versorgung erhalten.

B Fallstudie der Privatisierung der Wasserversorgung von Manila

Den theoretischen Betrachtungen über das Menschenrecht auf Wasser folgt eine Fallstudie über die Privatisierung der öffentlichen Wasserversorgung von Manila. In ihr wird der Privatisierungsprozess von 1997 dargestellt und untersucht, ob dieser und die bis 2003 gesammelten Erfahrungen dem normativen Anspruch des Menschenrechts auf Wasser gerecht werden. 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. Die Studie stellt fest, dass zur Ermöglichung ausländischer Direktinvestitionen, die Möglichkeit für Eigentum und Gewinn durch die Privatisierung geschaffen werden musste.

Die Betrachtung eines einzelnen Privatisierungsprozesses bietet darüber hinaus die Möglichkeit, Arbeitnehmer/innenrechte während der Privatisierung zu untersuchen. 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. Aus diesem Grund geht die Studie auf Einzelfragen der Auseinandersetzungen zwischen dem Konzessionsnehmer *Ondeo/Suez Lyonnaise des Eaux* und der Regulierungsbehörde ein und zeigt einen menschenrechtlichen Rahmen für die Erfüllung des Konzessionsvertrages und die möglichen Neuvergabe der Konzession auf.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus der Fallstudie Manila

Wasserversorgung und der Zustand der Abwasserentsorgung in Manila waren vor der Privatisierung unzweifelhaft schlechter als heute. Während die öffentliche Wasserversorgung es ablehnte, Wasser in illegale Siedlungsgebiete zu liefern, spielt dies keine Rolle für die privaten Versorger. Jeder geschaffene Wasseranschluss dort bedeutet eine Reduzierung des Wasserpreises für den neuen Kunden, da dieser das Wasser nicht mehr von Händlern zu einem Vielfachen des Preises kaufen muss. Auch erfolgt die Vergabe von Wasseranschlüssen nunmehr ausschließlich unter technischen Gesichtspunkten. Korruption wurde damit abgebaut.

Im Einzelnen lassen sich die folgenden Beobachtungen festhalten:

- **Fehlender Wettbewerb**

Trotz Aufteilung des Stadtgebietes in zwei Versorgungsgebiete findet kein Wettbewerb zwischen den Versorgern statt. Denn jeder Versorger betreibt in seinem Konzessionsgebiet ein Monopol. Die Endverbraucher sind nicht derart mobil, um zwischen den beiden Anbietern durch Wohnungswechsel zu wählen. Einziger Vorteil von zwei Anbietern wäre der Vergleich des Angebotes durch die Regulierungsbehörde, um die Angebote verbraucherfreundlich anzugleichen (System der Meistbegünstigung). Das findet auf Grund der fehlenden Möglichkeiten der Regulierungsbehörde nicht statt, so dass der einzig verbleibende Vorteil der Privatisierung, nämlich die Vergleichbarkeit der Dienstleistung, nicht genutzt wird.

- **Wasser- und Abwasserversorgung**

Zwar sind in den ersten fünf Jahren der Konzession ca. 1 Mio. Menschen an das Wassernetz angeschlossen worden. Jedoch sind die Zielvorgaben der privaten Betreiber und die Erwartungen der Regulierungsbehörde und Endverbraucher nicht erfüllt worden. Die Abwasserentsorgung hat sich in vielen Bereichen – bis auf einige Pilotprojekte – kaum verbessert. Die Zahl der Wasseranschlüsse konnte nicht mit der Zuwanderung und dem Bevölkerungswachstum mithalten kann.

- **Wasserpreis und Wechselkursrisiko**

Das Bieterverfahren zur Vergabe der Konzessionen erfolgte ausschließlich auf der Basis eines Grundpreises. Der Wasserpreis ist jedoch keine unabhängige Variable, sondern vielmehr von anderen Faktoren mit bestimmt wird. 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.

Da sich diese Faktoren durch die Privatisierung ändern, konnte das Ziel der Preisstabilität auf niedrigem Niveau nicht erreicht werden. Die Wasserpreise sind bis zu 425% gestiegen, da es den Anbietern erlaubt wurde, das Wechselkursrisiko gegenüber dem US-Dollar auf die Endverbraucher umzulegen. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die automatische Weitergabe des Wechselkursverlustes an den Endverbraucher unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten abzulehnen ist. 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. Hinzu kommt, dass damit das Verhältnis der Ausgaben für Wasser gegenüber anderen Haushaltskosten zu Lasten anderer Menschenrechte verschoben werden könnte.

Kritisiert wird in der Studie auch, dass in den Konzessionsgebieten unterschiedliche Preise bestehen. Sowohl das Diskriminierungsverbot, als auch das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zu Wasser kann dadurch verletzt werden. Die Studie schlussfolgert aus der staatlichen Schutzpflicht, dass es die Pflicht der Regulierungsbehörde wäre, diesen Unterschied aufzuheben und beispielsweise durch Subventionen privater Haushalte einen einheitlichen Grundwasserpreis für ein lebensnotwendiges Minimum zu gewährleisten.

- **Wasserverlust**

Die Studie kommt auf Grund des gestiegenen Wasserverlusts auf bis zu 70% zu dem Ergebnis, dass, wenn man die Verringerung des Wasserverlustes als Effizienzkriterium betrachtet, private Anbieter ineffizienter arbeiten als öffentliche Versorger. In Manila 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.

- **Wasserqualität**

Zwar hat sich die Qualität des Wassers im Durchschnitt verbessert, jedoch unterliegt diese starken Schwankungen. In Zeiten der Wasserknappheit ist es üblich, dass vor allem in den ärmsten Siedlungsgebieten und Slums die Qualität sinkt. Die Studie erkennt deshalb bei der Wasserqualität eine soziale Diskriminierung, die dem Menschenrecharakter des Wassers entgegensteht.

- **Die Gerechtigkeitslücke der Privatisierung**

Die Studie stellt ein Gerechtigkeitsdefizit fest, das sich in der Abwälzung des wirtschaftlichen Risikos einer ausreichenden Wasserversorgung von der Allgemeinheit über private Unternehmen auf das Individuum manifestiert. Unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten müsste diese Gerechtigkeitslücke durch 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 Wasserverbrauches für Haushalte (einschließlich Hygiene und Nahrungsmittelzubereitung) sind auch unterschiedliche Wasserpreise für diesen Verbrauch, den Verbrauch zur Subsistenzwirtschaft und industriellen Wasserverbrauch denkbar.

- **Soziale Diskriminierung durch Privatisierung**

Die Preissysteme in Manila gestalten sich proportional zum Verbrauch. Diese Regelung benachteiligt vor allem die ärmsten Bevölkerungsschichten. Private Versorger halten die Anschlusskosten in Slums dadurch niedrig, dass sie die Bildung so genannter lokalen Wasserkomitees fordern. 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.

- **Schwäche der Regulierungsbehörde**

Zur Stärkung der Regulierungsbehörde empfiehlt die Studie, diese nicht durch einen Konzessionsvertrag, sondern vielmehr auf der Basis einer gesetzlichen Grundlage zu schaffen. Damit wäre deren Unabhängigkeit von den Konzessionspartnern und ehemals staatlichem Betreiber gewährleistet. Auch könnte sie schon vor der Privatisierung bestehen und ggf. den Privatisierungsprozess begleiten.

- **Schwächen im Schlichtungsverfahren (arbitration)**

Die Studie stellt als Schwäche im internationalen Streitschlichtungsverfahren unter anderem die fehlende Beteiligung von Verbraucherinitiativen, Arbeitnehmerorganisationen und Gewerkschaften an der Entscheidungsfindung fest. Es wird 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.

- **Fehlende Transparenz, Information und Partizipation**

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass fehlende Transparenz im Vergabeprozess der Konzessionen einer der Hauptgründe für die Auseinandersetzungen zwischen der Regulierungsbehörde, Konzessionsnehmern und Zivilgesellschaft ist. 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.

Darüber hinaus erfordert eine menschenrechtskonforme Partizipation eine Formalisierung der Beteiligungsverfahren und die Einführung einer Konsultationspflicht für betroffene Gruppen bei entsprechenden Entscheidungen durch die Regulierungsbehörde und die privaten Konzessionsnehmer. Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen oder Verbraucherinitiativen haben die damit korrespondierende Pflicht, sich durch Offenlegung ihrer Finanzierung und Interessen zu legitimieren und sich zusätzlich durch die Betroffenen selbst als Vertreter bestimmen zu lassen.

- **Mythos der Ausländischen Direktinvestitionen**

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass es in einem investitionsintensiven Bereich wie der Wasserversorgung ein Trugschluss ist zu glauben, dass durch die Privatisierung ausreichend privates ausländisches Kapital in Form von *foreign direct investment* in marode Wirtschaftszweige fließt. Vielmehr sind in Manila weiterhin öffentliche Hand und Internationale Finanzinstitutionen sowie Mittel der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit größte Investitionsquelle. Erreichen ließe sich ein verstärktes privates Engagement lediglich durch eine Bedingung im Konzessionsvertrag, nach der 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. Kredite aus öffentlicher und internationaler Hand sollten in der Landeswährung erfolgen und keine staatlichen Bürgschaften verlangt werden, wenn sie dennoch an Privatunternehmen gewährt werden.

- **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. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass durch Vorruhestandsprogramme (*Early Retirement Program*) und ein zusätzliches Abfindungsprogramm (*severance package*) die Zahl der Arbeitnehmer/innen um mehr als ein Drittel reduziert wurde. Dabei wurden jedoch die erworbenen sozialen Ansprüche der ehemals öffentlichen Bediensteten ausgeglichen und die Zahlungen im Rahmen der Abfindungsprogramme lagen über den üblichen Abfindungen des Öffentlichen Dienstes. 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 Wasserversorgung und Abwasserentsorgung führte dazu, dass insgesamt die Anzahl der Beschäftigten im Wassersektor gestiegen ist.

In Bezug auf die Arbeitnehmer/innenrechte kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass die derzeitige Bezahlung höher ist und die Angestellten sich auf Grund des leistungsorientierten Gehaltssystems und eines Aktienoptionsmodells motivierter fühlen. Da es im philippinischen Öffentlichen Dienst untersagt ist, Gewerkschaften zu gründen oder solchen anzugehören, bestand vor der Privatisierung keine Möglichkeit von kollektiven Gehaltsverhandlungen und Arbeitsk Kampfmaßnahmen. 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. Die Studie stellt aber auch fest, dass die die Angestellten der Subunternehmen von der Arbeit dieser Betriebsgewerkschaften nicht profitieren und häufig keine Interessenvertretung in ihren Betrieben haben.

- **Reform des Bieterverfahren und Neuvergabe der Konzession**

Da die gescheiterte Westkonzession neu zu vergeben ist, schließt die Studie mit Empfehlungen für dieses Verfahren. Es wird gefordert, die Vergabe der Konzession und die Wasserversorgung an verschiedene Kriterien zu knüpfen. Diese könnten unter anderem sein:

- Reduzierung des ausländischen Fremdkapitals um das Wechselkursrisiko einschätzen zu können;
- Festschreibung der Höhe der eigenen Investitionen, um die Kreditwürdigkeit beurteilen zu können;
- Kalkulation der 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;
- Bestehende Erfahrung im Wassersektor, um die Unternehmenspraxis zu beurteilen;
- Übernahme von Arbeitnehmerrechten (Pensionen / Arbeitsschutz / Arbeitsplatzgarantien), um die staatlichen Kompensationszahlungen zu reduzieren;
- Kalkulation der Höhe des Endpreises, da der Standardtarif nur einen Teil der Gesamtbelastung eines Haushaltes ausmacht;
- Verpflichtung auf Anschluss- und Versorgungsverbesserung, um dem Menschenrechtscharakter des Rechts auf Wasser gerecht zu werden;
- Gewährleistung von Rabatten und freien Mindestmengen, um das Diskriminierungsverbot durchzusetzen;
- Mindestangaben zu Qualität oder Quantität des Wassers, um 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.

Die Studie endet mit dem Vorschlag, sich bei der Neuvergabe der Konzession für neue Betreiberformen zu entscheiden. So könnten Arbeiterkooperativen gegründet werden oder auch Verbrauchergemeinschaften die Versorgung übernehmen. Ebenfalls denkbar wäre eine weitere Aufteilung und Regionalisierung der Konzession und die Neuvergabe an kleinere Unternehmen.

Schlussbemerkungen

Die Studie arbeitet heraus, dass das Menschenrecht auf Wasser den Menschen in den Mittelpunkt der Bemühungen um eine gerechtere Verteilung der Wasserressourcen und des Zugangs zu sicherem Trinkwasser und ausreichenden sanitären Einrichtungen stellt. 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, Wasser als Ware dem Menschenrecht auf Wasser überzuordnen.

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 umfassen. Eine Unterwerfung des Menschenrechts auf Wasser unter einen ökonomischen Vorbehalt ist unzulässig.

Erwin Schweisshelm, Tel: 0228/883-518; e-mail: Erwin.Schweisshelm@fes.de (verantwortlich)
Lisette Klöppel, Tel. 0228/883-517, e-mail: Lisette.Kloeppe@fes.de.

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Globale Gewerkschaftspolitik
Division for International Cooperation, Global Trade Union Program
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax: 0228/883-575

Sie finden den Kurzbericht zum Herunterladen auf <http://www.fes.de/gewerkschaften>
To download the paper please use: <http://www.fes.de/gewerkschaften>