

Der globale Kampf ums Wasser

Petra Dobner



Petra Dobner

Zusammenfassung

In der gegenwärtigen Reform der globalen Trinkwasserpolitik wird dem Staat ein Platz in der zweiten Reihe zugewiesen: Private Unternehmen treten als Wasserdienstleister an seine Stelle und ein transnationales Wassernetzwerk beansprucht die politische Führungsrolle. Wie effizient sind aber die privaten Unternehmen und wie legitim ist der Anspruch des Netzwerkes auf Politikgestaltung?

1. Globale Trinkwasserpolitik – Reform ohne Staat?

Die Versorgung mit Trinkwasser gehört zu den zentralen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Nach der klassischen Begründung von Ernst Forsthoff liegt darin für die moderne Verwaltung eine „Funktion von allergrößter Bedeutung“. Denn „der moderne Mensch [...] verfügt nicht über das Wasser [...] wie der Landbewohner, der es aus seinem Brunnen schöpft, sondern ist auf eine öffentliche ‚Wasserversorgung‘ angewiesen, [...] auf deren Funktionieren er sich verlassen können muß“ (Forsthoff 1938: 7). Das Bundesverfassungsgericht hat sich diese Auffassung in mehreren Urteilen zu eigen gemacht und die Regelung der Wasserversorgung als „legitime öffentliche Aufgabe“ (BVerfGE 8, 89 (103)) bezeichnet, die „sowohl für die Bevölkerung als auch für die Gesamtwirtschaft lebensnotwendig“ (BVerfGE 93, 319 (339)) ist.

Regelung der Wasserversorgung als „legitime öffentliche Aufgabe“

In der Bundesrepublik sorgen ungefähr 6.600 zumeist kommunale Wasserversorgungsunternehmen zuverlässig für eine im internationalen Vergleich preisgünstige, effiziente und qualitativ hochwertige Versorgung. Gravierende Missstände andernorts geben jedoch Anlass, an der Fähigkeit des Staates, seiner diesbezüglichen politischen Daseinsverantwortung gerecht zu werden, grundsätzlich zu zweifeln: Heute haben weltweit 1,1 Mrd. Menschen keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser, 2,4 Mrd. Menschen leben ohne ausreichende sanitäre Anlagen, 6.000 Menschen – vor allem Kinder unter 5 Jahren – sterben täglich an den Folgen einer unzureichenden Trinkwasserversorgung (UNESCO 2003).

Infolge des prognostizierten Bevölkerungsanstiegs, eines steigenden Wasserverbrauchs und sinkender Trinkwasserressourcen wird zudem geschätzt, dass bereits im Jahr 2025 mehr als die Hälfte der Menschheit in Wasserarmut leben wird, wenn nicht umfassende Reformen greifen.

Bereits im Jahr 2025 wird mehr als die Hälfte der Menschheit in Wasserarmut leben, wenn nicht umfassende Reformen greifen.

Zwei Gründe sprechen dafür, bei diesen notwendigen Reformen insbesondere die Rolle des Staates zu überdenken: Erstens stellen öffentliche Anbieter zwischen 90 und 95 Prozent aller Versorgungsunternehmen weltweit. Nahe liegend scheint es daher, dieser Betriebsform wesentliche Mitschuld an dem schlechten Versorgungsstand zu geben und private Unternehmen als effizientere Alternative in Betracht zu ziehen. Zweitens spricht die Globalität der Trinkwasserkrise dafür, auch bei der Findung politischer Ansätze nicht länger auf den souveränen Staat allein zu setzen, sondern sich der Mithilfe transnationaler, öffentlich-privater Akteurskonstellationen jenseits des Staates zu versichern. Eine Chance, die auf Trinkwasser bezogenen „Millenium Entwicklungsziele“ zu erreichen, die eine Halbierung der Bevölkerung ohne ausreichenden Zugang zu Trinkwasser und eine Halbierung der Bevölkerung ohne sanitäre Anlagen bis 2015 vorsehen, besteht nur, so scheint es, in einer „Reform ohne Staat“.

Heute übernehmen privat-ökonomische Akteure verstärkt die Aufgabe der Bereitstellung von Trinkwasser

In der Tat ist die in den letzten 15 Jahren begonnene Reform der globalen Trinkwasserpoltik von einer Verlagerung ehemals staatlich-öffentlicher Aufgaben auf andere Akteure gekennzeichnet. Heute übernehmen privat-ökonomische Akteure verstärkt die Aufgabe der Bereitstellung von Trinkwasser, und transnationale Akteure im weitesten Sinne sind an der Suche nach einer politischen Regulierung verstärkt beteiligt. Nicht alle Beobachter sind indessen der Überzeugung, dass dies der richtige Weg ist: Weltweite Proteste gegen die (im Übrigen auch in Deutschland begonnene) Privatisierung der Wasserversorgung wenden sich gegen eine Preisgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge in diesem Bereich, und eine kritische Öffentlichkeit wehrt sich gegen die als neoliberal wahrgenommenen strategischen Netzwerke der globalen Wasserpoltik.

Arbeiten die „Erben des Staates“ tatsächlich effizienter? Ist ihr Anspruch auf die Gestaltung des Politischen legitim?

Worauf kann sich also eine begründete Parteinahme bezüglich der umstrittenen doppelten Relativierung des Staates – als Bereitsteller von Gemeinwohlleistungen im Bereich der Trinkwasserversorgung einerseits und als souveräner Gestalter und Formgeber von Politik – stützen? Zwei überprüfbare Kriterien bieten sich für ein sachliches Urteil an: Arbeiten die „Erben des Staates“ tatsächlich effizienter? Und: Ist ihr Anspruch auf die Gestaltung des Politischen legitim?

Diese Fragen gilt es im Folgenden zu prüfen. Vorauszuschicken ist eine kurze Darstellung der Entwicklung der globalen Wasserordnungspoltik. Abschließend ist zu resümieren, welche Rolle der Staat in der globalen Trinkwasserpoltik spielt – und welche er spielen sollte.

2. Etappen der globalen Wasserordnungspolitik

Der Beginn einer globalen Trinkwasserpolitik lässt sich, wie für andere Umweltgüter auch, auf die erste UNO-Umwelt-Konferenz datieren, die 1972 in Stockholm stattfand. In aller Kürze können die ersten zwanzig Jahre globaler Trinkwasserpolitik dahingehend zusammengefasst werden, dass die UNO als politisch strukturierende Kraft fungierte; diverse Aktionspläne bestätigten wiederholt den Charakter von Wasser als öffentliches Gut, staatliche Souveränität galt als unfragwürdige Rahmenbedingung. Grundparadigma aller Verbesserungsvorschläge war der Glaube an die staatliche Steuerungsfähigkeit. Marktwirtschaftliche Instrumente hatten allenfalls den Charakter einer flankierenden Maßnahme.

erste UNO-Umwelt-Konferenz 1972 in Stockholm

Einen mehrfachen Wendepunkt stellt die *Internationale Konferenz über Wasser und die Umwelt* dar, die im Januar 1992 im Vorfeld des Erdgipfels von Rio in Dublin stattfand. 500 Vertreter von Regierungen, UN-Organisationen und NGOs empfahlen der Konferenz in Rio vier Prinzipien als Grundlage des künftigen globalen Trinkwassermanagements:

Internationale Konferenz über Wasser und die Umwelt 1992 in Dublin

Das erste Dublin-Prinzip bestätigt lediglich den Allgemeinplatz, dass Wasser eine endliche Ressource ist, die für das Leben, Entwicklung und die Umwelt essentiell ist.

vier Prinzipien als Grundlage des künftigen globalen Trinkwassermanagements

Das zweite Prinzip fordert, dass in der Wasserplanung und im Wassermanagement ein partizipatorischer Ansatz verfolgt werden sollte, der Nutzer, Planer und Politiker aller Ebenen einschließt.

Das dritte Prinzip stellt fest, dass Frauen bei der Bereitstellung, dem Management und dem Schutz von Trinkwasser eine zentrale Rolle zukommt.

Besonders entscheidend für die spätere Diskussion ist die im vierten Prinzip enthaltene Forderung, Wasser als „ökonomisches Gut“ mit einem „ökonomischen Wert“ zu betrachten.

Insgesamt wird in Dublin eine erhebliche Zurücknahme des Staates gefordert: Frühere Programme zur Verbesserung des globalen Wassermanagements hätten zu sehr auf den zentralen Staat gesetzt, doch habe sich dieser als ineffizient erwiesen. Die Konferenzteilnehmer versprechen sich nunmehr eine Verbesserung des Wassermanagements von einer Dezentralisierung der politischen Verantwortung, einer verstärkten öffentlichen Partizipation und nicht zuletzt von der Beteiligung privater Akteure an der Formulierung neuer Reformvorschläge und der Bereitstellung von Wasserdienstleistungen. Alles in allem fordert die Dublin-Konferenz eine Umkehr in der globalen Wasserpolitik: vom Staat zum Markt, von der Subvention zu einer Weitergabe der wahren ökonomischen Kosten an die Konsumenten, von Staaten und UNO zu „strategischen Netzwerken“ unter Einbindung privater Akteure.

Die Hoffnung der Teilnehmer auf eine Übernahme der Dublin-Prinzipien in die Agenda 21 von Rio erfüllte sich nur halb. Die Agenda 21 geht stattdessen von der Annahme aus, dass Wasser „ein soziales und wirtschaftliches Gut ist“ (BMU 1993: Kap. 18.8 (Herv. P.D.)). Deutlich zurückhaltender verhält sich der Erdgipfel auch zu der Frage der Weitergabe der

Agenda 21 von Rio

Kosten an die Nutzer. Während man in Dublin die subventionierte Versorgung Unterprivilegierter als wichtige Ausnahme von einer vollen Kostendeckung forderte, kehrt die Agenda 21 das Verhältnis um: Vorrang gebührt der Deckung der Grundbedürfnisse, erst darüber hinaus sollen die Wassernutzer für die entstandenen Kosten aufkommen.

Die anfängliche Zurückhaltung bezüglich einer weitergehenden Ökonomisierung der Trinkwasserressourcen, wie sie in Dublin gefordert worden war, wurde in den Folgejahren jedoch abgeschliffen: Nach einiger Zeit beriefen sich auch offizielle UNO-Dokumente auf die Dublin-Prinzipien als Leitlinien globalen Wassermanagements.

Ohne Zweifel stellte die Dublin-Konferenz somit langfristig die Weichen der globalen Trinkwasserpoltik, indem sie die Tür zur Privatisierung von Trinkwasserdienstleistungen öffnete und den Anstoß zur Bildung strategischer Netzwerke unter Einbindung privater Akteure gab, die heute die Reform der globalen Trinkwasserpoltik wesentlich mitgestalten.

3. Kostendeckende Wasserpreise und Privatisierung

Weit früher als die Forderung nach einer Privatisierung der Trinkwasserversorgung wurde die Forderung nach kostendeckenden Wasserpreisen erhoben, die zunächst explizit mit der Bestätigung des öffentlichen Gemeineigentums an Wasser verbunden wurde. Die zentralen Argumente für kostendeckende Preise lauten, dass sie Verschwendung verhindern und die notwendigen finanziellen Mittel für einen Ausbau und Erhaltung der Infrastruktur bereitstellen können. Insbesondere Ökologen sehen in (höheren) Wasserpreisen ein Mittel, um den Wert der Ressource Wasser ins Bewusstsein zu rücken und Verschwendung und Verschmutzung kostspielig zu machen und somit einzudämmen (Simonis 2001). Gegner bestreiten dies: Die Weitergabe der vollen Kosten treffe besonders die Armen und nutze nur der Wasserindustrie. Vor allem die Abkopplung von der Trinkwasserversorgung bei Nichtzahlung habe unverantwortliche Folgeschäden, wie der Ausbruch der Cholera in Südafrika nach Einführung kostendeckender Preise beispielhaft zeige (Bond 2001).

Obwohl die Forderung nach kostendeckenden Wasserpreisen die nach einer Privatisierung nicht zwangsläufig nach sich zieht, gilt doch der umgekehrte Zusammenhang. Für private Anbieter sind nur solche Trinkwasserdienstleistungen lukrativ, die auch voll bezahlt werden.

4. Privatisierung der Trinkwasserversorgung: Eine effiziente Alternative zur öffentlichen Daseinsvorsorge?

Auch in der Privatisierungsdiskussion stehen sich Pro- und Kontra-Argumente spiegelbildlich gegenüber.

Von den Befürwortern wird Privatisierung als notwendige Antwort auf die Ineffizienz und Korruption staatlicher Institutionen begriffen (Winpenny 2003);

die Privatwirtschaft sei effizienter und überhaupt – Konkurrenz belebt das Geschäft! Von Konkurrenz könne gar keine Rede sein, ist das Gegenargument, da Wasseranbieter als lokale Monopolisten agieren. Während die einen aus den bisher vollzogenen Privatisierungen grundsätzliche Chancen für verbesserte Versorgungsleistungen ablesen, finden die anderen hier zahlreiche Belege für die Annahme, dass Privatisierung in erster Linie Preissteigerungen bei schlechterer Wasserqualität bedeutet. Dass insbesondere die Armen der Welt von Privatisierungen profitieren würden, scheint den Gegnern unrealistisch, da Menschen mit niedrigem Einkommen keinen attraktiven Markt darstellen.

Um in diesem Streit Position zu beziehen, lohnt es sich, einige Argumente noch einmal kritisch Revue passieren zu lassen:

- Eine Liberalisierung von Dienstleistungen, so wird grundsätzlich argumentiert, führt zu einer Konkurrenz unter Anbietern, die den Kunden Wahlfreiheit und damit Preisvorteile verschafft. Einer Übertragung dieses Arguments auf die Trinkwasserversorgung steht jedoch entgegen, dass es für diese netzgebundene Infrastruktur nur einen *Wettbewerb um den Markt* (Privatisierung), aber keinen *Wettbewerb im Markt* (Liberalisierung) geben kann. Wasser wird als tendenziell lokale Ressource mit unterschiedlichen Qualitäten angeboten und eine Mischung unterschiedlicher Wässer innerhalb desselben Leitungssystems würde zu einer Qualitätsminderung führen. Eine Aufhebung der Gebietshoheit kommt aus diesem Grund nicht in Frage. Anders als bei anderen netzgebundenen Dienstleistungen hat der Endkunde somit keine Wahlfreiheit zwischen unterschiedlichen Anbietern (DVGW 2001: 16). Positive Liberalisierungserfahrungen aus anderen Dienstleistungsbereichen lassen sich daher auf die Trinkwasserversorgung nicht übertragen.
- Befürworter der Privatisierung hegen die grundsätzliche Hoffnung, dass private Unternehmen helfen können, die notorischen Finanzdefizite in Höhe von etwa 100 Mrd. US \$ jährlich im Bereich der öffentlichen Trinkwasserversorgung auszugleichen. Zu denken gibt jedoch der Bericht des *Camdessus-Panels* (s. u.), eines internationalen Gremiums von Finanzexperten. Diese setzen einerseits ihre Hoffnungen auf neue Investitionen des internationalen Privatsektors (Winpenny 2003: 1). Andererseits müssen sie eingestehen, dass private Investitionen im Wassersektor niemals hoch waren und seit Mitte der neunziger Jahre sogar eher fallen (ebd.: 7). Höhere Investitionen sind nach Auffassung der Autoren daher nur denkbar, wenn Regierungen stärkere Hilfen bei der Refinanzierung bzw. bei der Realisierung von Gewinnchancen anbieten, indem sie etwa das Währungsrisiko für internationale Investoren senken oder das Marktrisiko privater Investoren durch garantierte Wasserpreise mindern. Letztlich verbleibt damit aber das finanzielle Risiko beim Staat – während die möglichen Gewinne der Wasserindustrie zugute kommen.
- Zudem stellen die Autoren an anderer Stelle fest, dass letztlich die Kosten für die Infrastruktur der Wasserversorgung nur aus drei Quellen stammen können: vom Steuerzahler, vom Konsumenten oder zu einem weit geringeren Maße von internationalen oder privaten Spenden. Im Gegensatz zu öffentlichen Dienstleistern sind private indessen zwingend auf Profit angewiesen.

Auch zur Erzeugung dieses Mehrwerts stehen letztlich nur zwei Quellen zur Verfügung: der Steuerzahler oder der Konsument.

- Private Akteure werden jedoch nicht nur als Investoren, sondern vor allem auch als Bereitsteller von Trinkwasserdienstleistungen als Alternative zum Staat dargestellt. In einem Bericht der *World Water Commission* (s. u.) heißt es: „Aufgrund sozialer Bedenken wurde in vielen Ländern die Wasserversorgung öffentlichen Institutionen anvertraut, die in den meisten Entwicklungsländern (und vielen entwickelten Ländern) ineffizient, unreguliert und unverantwortlich (*unaccountable*) geworden sind. Der private Sektor ändert das fundamental, weil ein privater Monopolist unter einem definierten Vertrag operiert (d.h., er muss reguliert werden).“ (Cosgrove/Rijsberman 2000: 3, (Übers. P.D.)) Ganz abgesehen davon, dass nicht nachzuvollziehen ist, wie ein korrupter Staat die Fähigkeit zur nicht-korrupten Regulierung entwickeln könnte, lässt sich dieser systembezogene Generalvorwurf von der Forschung nicht belegen. So weisen etwa Elinor Ostrom u.a. (Ostrom 1999; Dietz/Ostrom et al. 2003) plausibel nach, dass vielfältige institutionelle Arrangements für eine nachhaltige Bewirtschaftung von Allmenderessourcen existieren. Manche funktionieren über lange Zeiträume, manche brechen alsbald zusammen, aber nichts legt die Behauptung nahe, dass staatliche und kollektive Systeme grundsätzlich weniger effektiv, weniger dauerhaft, weniger resistent gegen allfällige Allmendeprobleme sind als private.
- Diesen Befund bestärkt auch ein Literaturbericht der *Policy Research Unit* der grundsätzlich privatisierungsfreundlichen Weltbank, der die wenigen überhaupt verfügbaren Studien zur Effizienz privater und öffentlicher Wasserdienstleister in Afrika, Lateinamerika und Asien ausgewertet hat. Während die Autoren dieses Berichts in einer eigenen Fallstudie über Afrika zu dem Schluss gekommen waren, dass private Dienstleister in diesem Fall effizienter waren als öffentliche, kommen sie in ihrem Überblick über die existierenden Studien insgesamt zu einem bemerkenswert anderen Ergebnis: „Die wahrscheinlich wichtigste Lektion ist, dass [...] es keinen statistischen Beweis für einen Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Akteuren in diesem Sektor gibt.“ (Estache/Perelman et al. 2005: 12)

5. Transnationale Netzwerke der globalen Wasserpolitik

Die Konferenz in Dublin hatte unter anderem eine strategische Netzwerkbildung transnationaler Akteure gefordert, in die neben Staaten und internationalen Organisationen vor allem auch private Akteure eingebunden werden sollten. 1996 nahm dieser Vorschlag durch die Gründung des *World Water Council* und der *Global Water Partnership* erste Gestalt an.

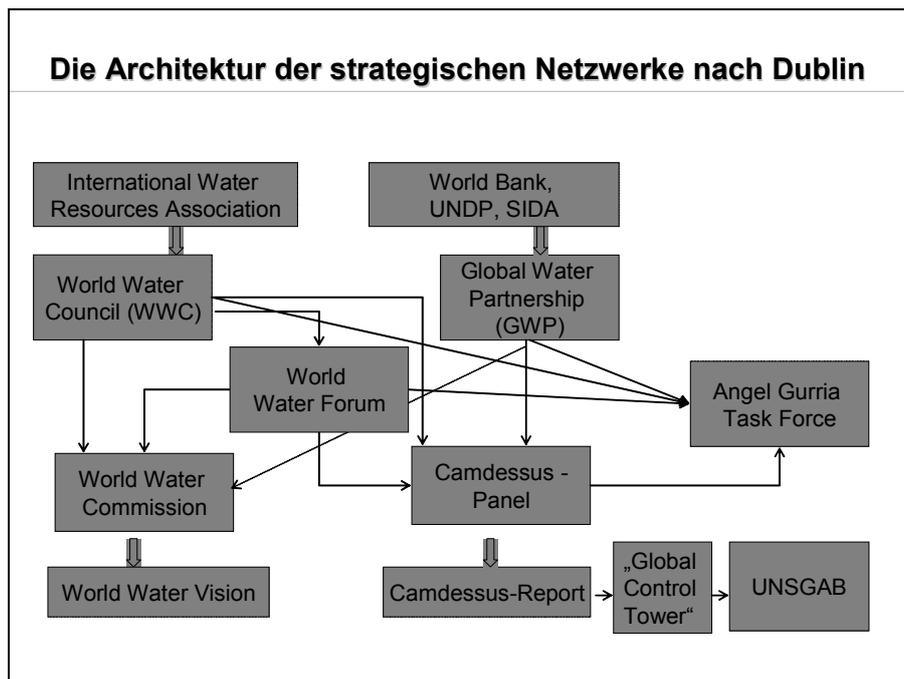
World Water Council
Global Water Partnership

Der in Marseille ansässige *World Water Council* (WWC) geht auf eine Initiative der *International Water Resources Association* (IWRA) zurück. Seine Aufgabe sieht der WWC unter anderem in der „Förderung politischen Engagements und politischer Aktivitäten bezüglich Wasser auf allen Ebenen, ein-

schließlich der höchsten Entscheidungsebene“ (WWC 2005; (Übers. P.D.)). Heutiger Vorsitzender des World Water Council ist Loïc Fauchon, Generaldirektor der Groupe des Eaux Marseille, die im Besitz von Suez, des weltweit größten Wasserkonzerns, ist.

Zeitgleich wird die in Stockholm ansässige *Global Water Partnership* (GWP) von der Weltbank, dem United Nation Development Program und der Schwedischen Entwicklungsagentur SIDA gegründet. Die GWP hat sich der Durchsetzung der Dublin-Prinzipien verschrieben und verpflichtet ihre Mitglieder diesem Ziel.

WWC und GPW kooperieren eng. Ihr erklärtes Ziel ist „leadership“ im Bereich der globalen Wasserpolitik. Ein wesentliches Vehikel für die Realisierung dieses Anspruchs ist eine im dreijährigen Rhythmus durchgeführte (Mega-)Konferenz, das *Weltwasserforum* (WWF). Das Weltwasserforum bietet eine wachsende Plattform für Experten, Politiker, internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen – während das erste Weltwasserforum von 250 Teilnehmern besucht wurde, waren auf dem vierten Weltwasserforum im Jahr 2006 mehr als 20.000 internationale Teilnehmer registriert.



Den Anspruch auf Führerschaft in der globalen Wasserpolitik verdeutlichen die Akteure auch mit der Gründung der *World Water Commission for the 21st Century*. Auftrag der Kommission ist es, einen Konsens über den künftigen Umgang der Welt mit Wasser zu finden. Schlüsselaussagen des Berichts der Kommission, der „World Water Vision“, bestätigen die schon in Dublin gefassten Prinzipien. Die enge Verflechtung zur *World Water Commission for the 21st Century*

Global Water Partnership wird deutlich in der Berufung von Ismail Serageldin als Vorsitzendem, der nicht nur ehemaliger Vizepräsident der Weltbank, sondern auch damaliger Präsident der *Global Water Partnership* war.

Die enge Kooperation von WWC, WWF und GWP setzt sich in einer 2000 gegründeten Kommission unter Vorsitz des bis dahin geschäftsführenden Direktors des Internationalen Währungsfonds, Michel Camdessus, dem so genannten *Camdessus-Panel*, fort. Das Panel hat den Auftrag, die Finanzierungsstruktur für Wasser zu überdenken. In ihrem Schlussbericht „Financing water for all“ (Winpenny 2003) fordert die Kommission eine massive Erhöhung der Infrastrukturinvestitionen und setzt dabei auf eine verstärkte Beteiligung des privaten Sektors.

Institutioneller Nachfolger des Panels wird Ende 2005 die so genannte „Gurria Task force“, so benannt nach dem Generalsekretär der OECD und Leiter der Gruppe, Angel Gurria. Auch diese Kommission ist mit Finanzierungsfragen befasst.

Zudem hatte das Camdessus-Panel 2003 in seinem Bericht einen „global control tower“ (Winpenny 2003: 14) gefordert. Dieser sollte das „institutionelle Loch“ einer fehlenden Oberaufsicht über die diversen Aktivitäten im Bereich der Wasserpolitik ausfüllen. Gewünscht wurde eine Gründung unter Einbeziehung bestehender Organisationen. Im Januar 2004 kann Camdessus berichten, dass infolge seiner Gespräche mit dem UN-Generalsekretär ein solches Gremium in Kürze berufen würde. Tatsächlich verkündet der UN Generalsekretär kurz darauf die Gründung des *UN Secretary General’s Advisory Board on Water and Sanitation* (UNSGAB), dem neben Michel Camdessus auch vier weitere Mitglieder des ehemaligen Camdessus-Panels angehören. Auftrag des Boards ist „[to] influence and work on global, regional, national institutions at highest level“ (UNSGAB 2004).

Zwischen den diversen Gruppen bestehen enge personelle Verbindungen. Mit Ausnahme der UNSGAB handelt es sich um dieselben Auftraggeber. Alle fühlen sich den Dublin-Prinzipien verpflichtet. Inhaltlich beziehen alle späteren Dokumente die früheren Arbeiten der anderen Kommissionen ein: All dies erscheint als ausreichend, um in der Folge von *einem* Netzwerk zu sprechen.

6. Zur Legitimität transnationaler Netzwerke

Diese privaten Organisationen haben sich zu einer Art transnationalem Paralleluniversum zur Welt souveräner Staaten und der UNO entwickelt

Binnen weniger Jahre ist es gelungen, die in Dublin geforderte strategische Netzwerkbildung erfolgreich durchzusetzen. Diese letztlich privaten Organisationen, die allerdings von staatlichen Geldern profitieren und zahlreiche Kontakte zu sowie Unterstützung von UNO-Organisationen erhalten, haben sich zu einer Art transnationalem Paralleluniversum zur Welt souveräner Staaten und der UNO entwickelt, in dem Fragen von globaler Bedeutung verhandelt und Richtlinien der Politik (vor-)entschieden werden. Über den Anspruch auf Führerschaft in diesem Zentralbereich menschlichen Lebens weltweit

lassen die Akteure keinen Zweifel – es geht, wie die Präsidentin der *Global Water Partnership* formuliert, um nicht weniger als darum, den Weg der globalen Wasserpolitik zu bestimmen.

Doch welche Legitimität können diese transnationalen Netzwerke für die Durchsetzung dieses Anspruchs für sich behaupten?

Demokratische Legitimität kann von transnationalen Netzwerken kaum beansprucht werden. Hierzu fehlt ihnen alles: der Souverän, eine normative Begründung ihrer Verantwortung für andere, Mechanismen der Kontrolle, das Moment demokratischer Einsetzung und vor allem Absetzung – all das eben, was eine Demokratie von anderen Herrschaftsformen signifikant unterscheidet. Was für transnationale Netzwerke allenfalls untersucht und gehofft werden kann, ist also eine Art „gefühlter“ Legitimität – eine punktuell begründete Anerkennung. Um den kategorialen Unterschied zwischen einer normativ begründeten und einer lediglich gewährten Anerkennung nicht zu verwischen, wird daher im Folgenden zwischen einer demokratischen und einer „askriptiven“, einer zugeschriebenen Legitimität unterschieden. Letztere kann entstehen, wenn eine oder mehrere der folgenden vier Bedingungen erfüllt werden:

- Entweder wird eine solche Institution gewählt und verfügt dann über eine ansatzweise demokratische Input-Legitimität,
- und/oder sie kommt auf der output-Seite zu einem Konsens,
- und/oder sie trägt tatsächlich in relevanter Weise zu einer Problemlösung bei,
- und/oder sie beteiligt alle relevanten Stakeholder mit „voice“ und „vote“.

So erfolgreich Institutionen auch sein mögen, sich askriptive Legitimität zu verschaffen, ist das Demokratiedefizit auf diesem Weg jedoch nicht überwindbar. Der „Regierungsauftrag“, der einem solchen „askriptiven“ Legitimitätsprozess entnommen werden kann, bleibt damit in jedem Fall normativ prekär.

7. Das globale Wassernetzwerk – ein legitimer Akteur internationaler Trinkwasserpolitik?

Wie sieht es in dem Wassernetzwerk mit der Nutzung der verfügbaren Legitimitätspotentiale aus? Diese Prüfung führt zu ernüchternden Ergebnissen:

Wahl: Dieses Moment hat bereits der geschilderte Entstehungs- und Rekrutierungsprozess ausgeschlossen.

Konsens: Die Ergebnisse stellen zwar den Konsens der entscheidenden Gremien dar, nicht aber den Konsens der Gemeinschaft, die sie damit einigen wollen. Die angedeuteten Konflikte über kostendeckende Wasserpreise und Privatisierung deuten eben das an.

Problemlösung: Der Reformersfolg der globalen Trinkwasserpolitik wird heute vorzugsweise an den Millennium Entwicklungszielen gemessen. Fortschritte auf dem Weg zu einer Problemlösung wurden auf dem 4. Weltwasserforum in Mexiko im Frühjahr dieses Jahres in aller Kürze so evaluiert: Es gibt „keinen ent-

scheidenden Durchbruch“ und „wenig Fortschritt“. Man wird dieses Ergebnis bei genauerer Prüfung sicherlich differenzieren müssen, doch bringt auch der UN Millennium Goals Development Report 2006 neben berichtenswerten Erfolgen unmissverständlich zum Ausdruck, dass die Erreichung der Entwicklungsziele bis 2015 unwahrscheinlich ist (United Nations 2006: 18).

Stakeholder: Sowohl der Prozess der *World Water Vision* als auch die Weltwasserforen sind bzw. waren von einem umfangreichen Partizipationsprozess begleitet. Das hat die Organisatoren in beiden Fällen nicht vor dem Vorwurf bewahrt, die Zukunft des Weltwassers in die Hände eines ideologisch engen Kreises von Entscheidern zu legen, in dem insbesondere die Wasserwirtschaft und die Weltbank einen überproportionalen Platz einnehmen. Diffamierend wird von der „Wassermafia“ (International Rivers Network 2003) bzw. einem „Politbüro der Privatisierung“ (Public Services International 2000) gesprochen.

Prüft man diese Vorwürfe am Beispiel der *World Water Commission*, zeigt sich Folgendes: Die Mitglieder der Weltwasserkommission sind in der Tat kein pluralistischer Verband, sondern in vielfacher Weise institutionell verbunden, teilweise seit Jahrzehnten.

Auch die Wasserwirtschaft, insbesondere der Suez-Konzern, ist mit hochrangigen Vertretern im Netzwerk präsent. Zudem ist die Agenda des Netzwerkes, wie schon in den Dublin-Prinzipien formuliert, eine Privatisierungsagenda. Dieser Punkt wird nicht bestritten – sondern ist Teil der Überzeugung, dass eine Beteiligung privater ökonomischer Akteure eine zentrale Voraussetzung für die Lösung des Problems ist. Eine starke Präsenz der Wasserwirtschaft wird daher seitens des Netzwerkes nicht als Teil des Problems wahrgenommen, sondern als Teil der Lösung.

Die Weltbank, die selbst eine umstrittenen Privatisierungspolitik im Wasserbereich fordert und fördert, ist weit stärker vertreten, als gemeinhin angenommen wird. Von den 21 Mitgliedern der Weltwasserkommission sind nur sechs Mitglieder *nicht* mit der Weltbankgruppe verbunden (vgl. Dobner 2006).

Zusammenfassend lässt sich mithin festhalten, dass das Wassernetzwerk nicht nur über keine demokratische Legitimität verfügt, sondern auch die Potentiale einer askriptiven Legitimität nicht nutzt.

8. Erfolgreiche Reform ohne Staat?

Die Reform der globalen Trinkwasserpolitik der letzten fünfzehn Jahre steht unter dem Zeichen einer doppelten Einschränkung souveräner Staatlichkeit. Als Träger der politischen Daseinsverantwortung werden staatlichen Institutionen private Akteure als effizientere Alternative gegenübergestellt. Obwohl der Staat die letzte demokratisch legitimierte Instanz in globalen Fragen ist, wird ihm ein Platz in der zweiten Reihe zugewiesen, auf dem er fortan hinter den globalen Politiknetzwerken rangieren soll. Angesichts der dargelegten Ergebnisse erscheint diese „Reform ohne Staat“ als weder erfolversprechend noch legitim.

Die Dramatik der globalen Trinkwasserkrise erfordert hingegen eine unideologische Suche nach der jeweils besten Lösung, die fern der Markt-oder-Staat-Debatte private, öffentliche sowie privat-öffentliche Bewirtschaftungsformen in Betracht ziehen muss, um effektive lokal, kulturell und finanziell angepasste Lösungen zu finden. Der Stand der Wissenschaft ist hier eindeutig: Es gibt keinen Nachweis für die bessere Lösungsfähigkeit von Markt oder Staat und es gibt kein Universalpatent für die lokalen Antworten auf eine globale Frage. Die Tatsache, dass die heute noch weitgehend öffentliche Versorgung mit Trinkwasser gravierende Defizite zeigt, weist mithin nicht so sehr auf die Notwendigkeit hin, den Staat als Bereitsteller von Wasserdienstleistungen in Frage zu stellen und auf eine Reform ohne Staat zu setzen, als vielmehr darauf, Funktionsdefizite der öffentlichen Daseinsvorsorge zu beheben. Nicht Reform ohne Staat, sondern Reform des Staates ist daher das Gebot.

Es gibt keinen Nachweis für die bessere Lösungsfähigkeit von Markt oder Staat

Unverzichtbar ist der Staat vor allem in seiner Funktion der Demokratiewahrung. Den wie auch immer wohlmeinenden Ansätzen transnationaler Netzwerke, die globale Politikplanung zu übernehmen, mangelt es grundlegend an demokratischer Legitimität. Als Ersatz bleibt ihnen nur eine niedriger zu bewertende, askriptive Legitimität durch transparente Wahlmechanismen, effektive Problemlösungen, die Beteiligung aller stakeholder und/oder durch die Herstellung von Konsens. Das alles ist ein Notprogramm, kein vollwertiger Ersatz für eine demokratische Legitimierung. Es kann gut sein, dass in einer globalisierten Welt dieses Defizit für eine unbestimmte Zeit ertragen werden muss. Dies schließt aber nicht ein, alle normativen Grundsätze demokratischen Regierens über Bord zu werfen und mangels besserer Alternativen jedweder Akteurskonstellation des transnationalen Raumes die Fähigkeit zuzutrauen, es schon gut zu meinen und zu können. – Warum sollten sie?

Unverzichtbar ist der Staat vor allem in seiner Funktion der Demokratiewahrung

Literatur

- BMU, 1993: Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente: Agenda 21. Bonn.
- Bond, Patrick, 2001: The World Bank in the Time of Cholera. Znet Daily Commentaries, 13.4.2001. Johannesburg.
- Cosgrove, William J./Frank R. Rijsberman, 2000: World Water Vision: Making Water Everybody's Business. London.
- Dietz, Thomas/Elinor Ostrom et al., 2003: The Struggle to Govern the Commons. In: Science 302(5652): 1907-1912.
- Dobner, Petra, 2006: Did the state fail? Zur Transnationalisierung und Privatisierung der öffentlichen Daseinsfürsorge: Die Reform der globalen Trinkwasserpolitik. <http://www.dvpw.de/dummy/fileadmin/docs/2006xDobner.pdf> (Zugangsdatum: 01.02.2007).
- DVGW, 2001: Grundsätze einer gemeinsamen Netznutzung in der Trinkwasserversorgung. In: Energie Wasser Praxis 9/2001: 12-16.
- Estache, Antonio/Sergio Perelman et al., 2005: Infrastructure Performance and Reform in Developing and Transition Economies: Evidence from a Survey of Productivity Measures (Policy Research Working Paper 3514). Washington, D.C.: World Bank.
- Forstthoff, Ernst, 1938: Die Verwaltung als Leistungsträger. Berlin/Stuttgart.

- International Rivers Network, 2003: Who's behind the World Water Forums? A brief guide to the World Water Mafia. Berkeley: International Rivers Network. <http://www.irn.org/basics/ard/pdf/wwf3pdfs/watermafia.pdf> (Zugangsdatum: 30.10.2006).
- Ostrom, Elinor, 1999: Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt. Tübingen.
- Public Services International, 2000: Controlling the Vision and Fixing the Forum: The Politburo of Privatisation. <http://www.psir.org/reports/2000-03-W-Hclub.doc> (Zugangsdatum: 30.10.2006).
- Simonis, Udo E., 2001: Wasserpolitik. Handlungsstrategien für eine nachhaltige Wasserversorgung. Berlin.
- UNESCO, 2003: Water for People. Water for Life. The United Nations World Water Development Report. Barcelona.
- United Nations, 2006: The Millennium Development Goals Report 2006. New York.
- UNSGAB, 2004: What is UN Secretary-General's Advisory Board on Water and Sanitation? http://www.unsgab.org/About_the_Board.htm (Zugangsdatum: 30.10.2006).
- Winpenny, James, 2003: Financing Water for All. Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure. http://www.gwpforum.org/gwp/library/FinPanRep_MainRep.pdf (Zugangsdatum: 30.10.2006).
- WWC, 2005: World Water Council: About us. <http://www.worldwatercouncil.org/index.php?id=92&L=0> (Zugangsdatum: 31.10.2006).