

Die Privatisierung der Menschenrechte

Wie sich die Globalisierung auf den Zugang zu angemessenem Wohnraum, Wasser und sanitären Einrichtungen auswirkt

VON MILOON KOTHARI¹

Die Menschenrechtsorgane der Vereinten Nationen sind über die schädlichen Auswirkungen der Privatisierung auf die Menschenrechte zunehmend besorgt.² Erst im September 2002 hat der Ausschuss für die Rechte des Kindes einen Tag lang allgemein über die Rolle privatwirtschaftlicher Dienstleister diskutiert. Im November 2002 hat der Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte der Vereinten Nationen (CESCR) den Allgemeinen Kommentar Nr. 15 verabschiedet, der sich mit dem Recht auf Wasser beschäftigt.³ Dieser, für Social Watch vorgelegte Bericht, geht sowohl auf die jüngsten Entwicklungen wie auch auf die vorläufigen Ergebnisse der Forschungen für meine Tätigkeit als UN-Sonderberichterstatter für angemessenen Wohnraum ein.⁴

Es wird geschätzt, dass 600 Millionen Stadtbewohner und mehr als eine Milliarde Menschen auf dem Lande in überfüllten und qualitativ schlechten Wohnverhältnissen ohne angemessene Versorgung mit Wasser, sanitären Einrichtungen, Kanalisation oder Müllabfuhr leben. Über 1,2 Milliarden Menschen haben immer noch keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser, während 2,4 Milliarden ohne angemessene sanitäre Versorgung auskommen müssen. Diese besorgniserregende Situation stellt eine ständige Gefahr für Leben und Gesundheit dar. Sie ist auch eine Bedrohung für die Menschenrechte, einschließlich des Rechts auf angemessenen Wohnraum. Mit der Globalisierungspolitik hat sich der Trend zur Privatisierung von Menschenrechten weiter beschleunigt – zum Beispiel beim Recht auf Wasser – und hat häufig zu Verletzungen der Rechte der Armen geführt.

Auf internationaler Ebene hält noch die Debatte darüber an, ob sich die Globalisierung zum Vorteil der Armen dieser Welt auswirkt oder nicht. Doch es ist nicht mehr zu übersehen, dass die ungleiche Verteilung von Einkommen und Chancen zwischen und innerhalb der Nationen zu einem Anstieg der Zahl jener Menschen geführt hat, die ohne ausreichenden und sicheren Wohnraum auskommen müssen. Die Menschenrechte von Einzelpersonen und Gemeinschaften bezüglich Wohnraum, Wasser und sanitären Einrichtungen werden durch den vertieften und beschleunigten Prozess der Privatisierung ständig weiter ausgehöhlt, obwohl sie im Rahmen des Völkerrechts und durch eingegangene Verpflichtungen auf bestimmte Entwicklungsziele mit Beschlüssen globaler Gipfelkonferenzen garantiert sind – wie zum Beispiel des Millennium-Gipfels und des Weltgipfels zur Nachhaltigen Entwicklung. Es ist an der Zeit, die gegenwärtigen wirtschaftlichen und sozialen

Entscheidungen der Politik zu überdenken und noch einmal deutlich für die Prinzipien und Standards der Menschenrechte Partei zu ergreifen. Sie allein bieten ein echtes Paradigma zu Verbesserungen im Leben von Millionen von Armen.

Das Recht auf Wohnraum

Jede Frau, jeder Mann, jeder Jugendliche und jedes Kind hat das Recht auf eine sichere Unterbringung und eine Gemeinschaft, in der er in Frieden und Würde leben kann. Dieses Menschenrecht hat weltweit Anerkennung gefunden und wurde in verschiedenen internationalen Rechtsakten verankert⁵, insbesondere im Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (Sozialpakt). Durch die Ratifizierung dieser Verträge und Rechtsakte haben sich die Staaten aus freiem Willen verpflichtet, Schritt für Schritt das Recht auf Nahrung, Gesundheit, ausreichenden Wohnraum und eine Reihe weiterer, lebensnotwendiger Rechte und Leistungen, unter anderem auf Wasser und sanitäre Einrichtungen, zu verwirklichen.

Die Globalisierung und der fortschreitende Integrationsprozess in der Wirtschaft haben die Leistungsfähigkeit der Staaten eingeschränkt, ausreichende Ressourcen für die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ihrer Bürger – darunter auch das auf angemessenen Wohnraum – bereit zu stellen. Mehrere makroökonomische Faktoren beeinflussen die Verfügbarkeit von Ressourcen für grundlegenden Versorgungsdienstleistungen:

- geringe Gewinne oder sogar Verluste aus dem liberalisierten Handel auf Seiten der Entwicklungsländer, insbesondere der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs);
- Schwankungen auf den Finanzmärkten nach der Deregulierung der Kapitalströme, begleitet von Erhöhungen des Zinssatzes, die den Zugang zu Krediten und Hypotheken erschweren.
- Zunehmende Bodenspekulation auf Grund des stärkeren Wettbewerbs um erstklassige Adressen in schnell wachsenden Metropolen, wodurch einkommensschwache Bewohner häufig auf weniger attraktive Standorte mit schlechter sozialer Infrastruktur abgedrängt werden;
- hohe Belastungen durch den Schuldendienst;
- Haushaltsbeschränkungen und Sparmaßnahmen, die vom IWF und der Weltbank auferlegt werden und hauptsächlich dazu dienen, die öffentlichen Ausgaben zu reduzieren und die unweigerlich dazu führen, dass weniger Mittel für soziale Aufgaben zur Verfügung stehen sowie
- der Reformprozess im öffentlichen Dienst, insbesondere durch Dezentralisierung und Privatisierung.

Der zunehmende Wettbewerb zwischen den Städten, um Kapital und Unternehmen anzulocken und damit neue Beschäftigungsmöglichkeiten und Steuereinnahmequellen zu erschließen, hat zu einer wachsenden Ungleichheit und entsprechenden Unterschieden in der Versorgung mit lebenswichtigen Dienstleistungen geführt. Im städtischen Wohnungsbau hat die Abhängigkeit von Marktmechanismen tendenziell zu einer Vernachlässigung der Armen geführt. Angesichts der anhaltenden

1 Miloon Kothari ist UN-Sonderberichterstatter für Fragen des angemessenen Wohnraums, UN-Menschenrechtskommission. Er lebt in Neu-Delhi, Indien.

2 Vgl. die Arbeiten der UN-Sonderberichterstatter für das „Recht auf Nahrung“ (Jean Ziegler) und das „Recht auf Trinkwasser und sanitäre Versorgung“ (El Hadji Guisse) unter www.unhchr.ch

3 Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, Allgemeiner Kommentar Nr. 15 „Das Recht auf Wasser“, E/C.12/2002/11, November 2002.

4 Menschenrechtskommission: „Bericht des Sonderberichterstatters zur Frage des angemessenen Wohnraums als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard“, Miloon Kothari, E/CN.4/2002/59, März 2002, Paragraph 49-65. Vgl. ebenso Vorträge von David Westendorff, Deepika Naruka und Liana Cisneros. I.A. läuft eine Untersuchung in den MERCOSUR-Ländern Uruguay, Argentinien, Paraguay und Brasilien, www.coopere.net/direitoshu/manosrnc/index.htm. Vgl. auch die „Globale Untersuchung über das Recht auf Angemessenen Wohnraum und Sozialleistungen“, die von Social Alert als Beitrag zur Arbeit des Sonderberichterstatters ausgearbeitet wurde unter www.socialalert.org/e-camp.html.

5 Vgl. www.unhchr.ch/housing/i2echou.htm.

Verschlechterung der Verhältnisse, unter denen die Armen in allen Teilen der Welt leben, wächst die Sorge, dass das Recht auf angemessenen Wohnraum nicht im Rahmen einer ungebremsten Globalisierung verwirklicht werden kann.

Ungeachtet der Beschränkungen und Schwierigkeiten, mit denen sie konfrontiert sind, spielen Zentralregierungen immer noch eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, makroökonomische Politik mit sozialen Zielen zu vereinbaren, denn sie haben sich auf das Primat der Menschenrechte verpflichtet. Regierungen haben die Aufgabe, gezielt zu intervenieren, um einen universellen Zugang zu grundlegenden Versorgungsdienstleistungen auf der Grundlage von Recht und Gerechtigkeit zu gewährleisten, einschließlich Wasser und sanitären Einrichtungen. Nur dann sind die Voraussetzungen gegeben, das Recht auf angemessenen Wohnraum zu verwirklichen.

Privatisierung des Wassers und der sanitären Versorgung

Wasser ist überlebenswichtig für uns Menschen und für jede Form von Leben auf der Erde. Die Süßwasserreserven sind ein Teil der globalen Güter, eine kollektive Ressource, nicht eine private Ware, die gekauft, verkauft oder gewinnträchtig gehandelt werden kann.⁶ Zugang zu Trinkwasser ist einer der Hauptpunkte unter den Entwicklungszielen des UN-Millennium Gipfels (*Millennium Development Goals*, MDGs), die bis 2015 verwirklicht sein sollen. Es besteht eine direkte Verbindung zu anderen MDGs, die Armut, Nahrung, Gesundheit und Wohnraum betreffen.

Historisch gesehen hat man sich weniger um die sanitäre Versorgung gekümmert, obwohl die Defizite hier noch größer sind und es deshalb noch mehr zu tun gibt. Doch die sanitäre Versorgung ist ein wesentlicher Bestandteil angemessener Wohnverhältnisse mit Auswirkungen auf andere Rechte, einschließlich des Rechts auf Leben, Gesundheit, Nahrung und sogar Sicherheit und Bildung. Begrüßenswert ist deshalb die jüngste Entwicklung, nach der man sich auf dem Weltgipfel zur Nachhaltigen Entwicklung auf ein neues Ziel verständigt hat, nämlich die Anzahl der Menschen ohne angemessene sanitäre Versorgung bis 2015 zu halbieren.

Man muss die Privatisierung von Wasser und sanitären Dienstleistungen sehr genau analysieren, wenn man die Auswirkungen der Globalisierung auf das Recht auf angemessene Wohnverhältnisse bewerten will. Ohne Zugang zu trinkbarem Wasser verliert das Recht auf angemessenen Wohnraum seine Bedeutung. Eine deutliche Verpflichtung der Unterzeichnerstaaten ist im Allgemeinen Kommentar Nr. 15 festgeschrieben: Sie müssen dafür Sorge tragen, dass „keinem Haushalt das Recht auf Wasser auf Grund des Zustands von Wohnung oder Boden vorenthalten werden darf“ und dass „städtische Elendsquartiere, einschließlich informeller menschlicher Ansiedlungen sowie Obdachlose Zugang zu ordentlich unterhaltenen Wasserstellen haben sollen“. Der CESCR hat auch immer wieder zur Frage der Unteilbarkeit der Menschenrechte und dem Zusammenhang zwischen dem Recht auf

⁶ Im Allgemeinen Kommentar Nr. 15 stellt der CESCR-Ausschuss kategorisch fest: „Das Menschenrecht auf Wasser ist unabdingbar für ein menschenwürdiges Leben. Es ist Voraussetzung für die Verwirklichung anderer Menschenrechte... Wasser sollte als soziales und kulturelles Gut behandelt werden und nicht vorrangig als handelbare Ware.“

Cochabamba

Im April 2000 kam es in Bolivien zu massiven Protesten, nachdem die Regierung beschlossen hatte, die Wasserversorgung der Stadt Cochabamba zu privatisieren und einen Gesetzesentwurf präsentierte, der den Zugang der Bauern zu Wasser einschränken sollte. Mit dem Verkauf der Wasserversorgung an *Aguas de Tunari* wurden die Preise für Wasser im Januar 2000 auf einen Schlag verdoppelt. Die Erhöhung um 20 US Dollar wirkte sich für die ärmere Bevölkerung verheerend aus.

Hinter *Aguas de Tunari* steht die britische *International Water Ltd.*, welche wiederum größtenteils dem US-Baukonzern Bechtel Corp. gehört.

Auf die Proteste der Bevölkerung in Cochabamba reagierte der Staat zunächst mit militärischen Mitteln. Präsident Hugo Banzer, verhängte den Ausnahmezustand. Fünf Menschen starben. Schließlich musste die Regierung jedoch nachgeben und den Vertrag annullieren.

angemessenen Wohnraum und anderen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten Stellung bezogen.

Viele Regierungen und internationale Institutionen stehen vor der komplexen und schwierigen Aufgabe, die versprochenen Vorteile der Privatisierung in Form von wirtschaftlichen Effizienzgewinnen und geringeren Dienstleistungskosten mit deren sozialen Folgen in Einklang zu bringen. Tatsächlich stellt die ökonomische Globalisierung vor allem in Form von Privatisierung von grundlegenden Versorgungsdienstleistungen eine der größten Bedrohungen für den universellen Zugang zu sauberem Trinkwasser und sanitären Einrichtungen dar. Wirtschaftsplaner und -berater aus allen Teilen der Welt gehen davon aus, dass, wenn man das soziale Gut und begrenzte Ressource Wasser als eine Ware behandelt, die bestehenden Wasserreserven nach kompetitiven Marktprinzipien effizient bewirtschaftet und konsumiert werden können. Dieses ist jedoch keineswegs der Fall. Es gibt viele wichtige Gründe für den Widerstand gegen eine Privatisierung.

Aus der Perspektive der Menschenrechte sprechen drei wesentliche Aspekte gegen eine Privatisierung der Wasserversorgung:

Privatunternehmen konzentrieren sich zu sehr auf Gewinne und Rentabilität des investierten Kapitals

Im Zuge der Privatisierung werden häufig die Gebühren erhöht. Die politischen Vorgaben des IWF und der Weltbank setzen Regierungen unter Druck, die sowieso schon knapp bei Kasse und verschuldet sind, damit sie die Wassernutzungsgebühren erhöhen und es so für Unternehmen attraktiver machen, in die Wasserwirtschaft zu investieren. In vielen Fällen werden den Unternehmen Gewinne im Vertrag zugesichert.⁷ Sorge bereitet außerdem die Tatsache, dass die Weltbank und Entwicklungsbanken häufig für ein „Aufschnüren“ des Leistungspakets (*unbundling*) plädieren, um die profitablen und die nicht profitablen Bereiche in der Versorgung mit Wasser und sanitären Einrichtungen voneinander zu

⁷ Wenn Verbraucher zum Beispiel weniger Wasser als geplant verbrauchen, können die Unternehmen ihre Gebühren erhöhen, damit die Gewinne nicht unter den festgelegten Grenzwert fallen.

trennen. Die nicht rentablen Bereiche wie Infrastruktur, Abwasserreinigung, Wasserversorgung für die Slums und den ländlichen Raum verbleiben dabei in öffentlicher Verantwortung. Diese Aufspaltung der Leistungen in der Wasserversorgung sowie ausdrücklich vereinbarte Subventionierung werden als notwendige Schritte angesehen, um Investitionsanreize für private Wasserversorger zu schaffen.⁸

Im Zuge der Privatisierung gehen häufig Arbeitsplätze verloren. Massenentlassungen sind durchaus normal, wenn die Unternehmen versuchen, ihre Kosten zu minimieren und die Gewinne zu maximieren. Dabei werden häufig die Wasserqualität und -versorgung gefährdet, weil nicht genügend Personal vorhanden ist. Entlassungen wirken sich somit doppelt schädlich aus, denn sie sind schlecht für die Verbraucher und für die betroffenen Beschäftigten.

Limburg Prinzipien

Die Limburg Prinzipien wurden 1986 von einer Gruppe von Völkerrechtsexperten im niederländischen Limburg erarbeitet. Sie stellen bis heute die juristische Grundlage zur Umsetzung des Internationalen Paktes über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Menschenrechte (Sozialpakt) dar. In ihnen sind alle bedeutenden Pflichten der Staaten genau umrissen, die diese mit der Ratifizierung des Sozialpakts übernommen haben.

Besonderen Wert legten die Völkerrechtler auf die Gleichheit vor dem Gesetz und Nicht-Diskriminierung, die Rolle der Zivilgesellschaft (damals ein neuer Aspekt), die „Anhebung des Lebensstandards der Armen“ und schließlich auf die Rechte indigener Gruppen und Völker. In den Paragraphen 29-34 wird zudem definiert, dass und wie die Entwicklungszusammenarbeit diese Menschenrechte im Blick behalten muss.

Die Versorgung verwundbarer Gruppen ist unzulänglich und von schlechter Qualität

Im Zuge der Privatisierung kommt es häufig zu Beschränkungen des Zugangs zu grundlegenden Versorgungsdienstleistungen für die Armen. In den Entwicklungsländern ist die Suche nach sauberem und erschwinglichem Wasser für die meisten der Armen ein täglicher Kampf ums Überleben. In vielen Städten und Gemeinden in Entwicklungsländern leben zwischen 50 und 70 Prozent der Bevölkerung in Elendsvierteln und Slums ohne ausreichenden Wohnraum ohne Zugang zu lebensnotwendigen Versorgungsdienstleistungen. Viele Arme zahlen am Ende mehr als das 20fache dessen, was die Reichen für das Wasser bezahlen.⁹ Höhere Wasserpreise bedeuten, dass die Armen weniger verbrauchen oder ganz ohne Wasser auskommen müssen. Eine Gefährdung der Wasserlieferungen auf Grund von Privatisierung – Versorgungsengpässe oder schlechtere Wasserqualität – stellen ernsthafte Gesund-

heitsrisiken dar. Diese Risiken können unter sehr unterschiedlichen Bedingungen auftreten und mit Privatisierungen zusammenhängen. Zum Beispiel wenn Projekte scheitern (Tucuman, Argentinien), Verträge nicht einzuhalten sind (Dolphin Coast, Südafrika), das Versorgungsunternehmen bankrott geht (Azurix, Argentinien), Preiserhöhungen sozial unhaltbar sind (Cochabamba, Bolivien) oder durch Korruption und falsche Rechnungslegung (Grenoble, Frankreich). Eine Erhöhung der Wassergebühren wirkt sich besonders negativ für die Armen aus, weil diese keine Alternativen haben.¹⁰

Private Betreiber können von der Öffentlichkeit nicht zur Verantwortung gezogen werden

Privatisierung kann die Pflicht zur Rechenschaft (*accountability*) und die Möglichkeiten der Kontrolle durch die Bürger einschränken. In vielen Fällen schließen Regierungen langfristige Verträge mit den Wasserversorgern ab und gewähren ihnen darin exklusive Verkaufsrechte, was de facto die Bildung eines Monopols bedeutet. Multinationale Konzerne sind ihren Aktionären gegenüber verantwortlich, nicht den Bürgern in den Ländern, wo sie tätig sind. Zudem hat es Korruptionsfälle bei Privatisierungen gegeben, weil die öffentliche Kontrolle nicht ausreichte.¹¹ Verträge über Privatisierungen werden normalerweise hinter verschlossenen Türen ausgearbeitet, was zu Bestechung einlädt, während die direkt betroffenen Bürger nichts davon erfahren.¹²

Es sind also Kontrollmechanismen erforderlich, die eine stärkere Einbeziehung der Bürger vorsehen. Denn ist eine Privatisierung einmal in Gang gesetzt, kann sie nur unter großen Schwierigkeiten wieder rückgängig gemacht werden. In den multilateralen Handelsabkommen werden den großen Unternehmen durchgreifende Rechtsmittel in die Hand gegeben: Eine Vertragskündigung wird durch den Rechtsanspruch der privaten Wasserversorger auf Schadensersatz unendlich teuer. Deshalb muss vorrangig dafür gesorgt werden, dass die lokalen Bedürfnisse durch eine breitere Beteiligung der Gemeinschaft berücksichtigt werden, um die Betroffenen gegebenenfalls zur Verantwortung ziehen zu kön-

10 Z.B. zwangen höhere Wasserpreise 1999 die arme Bevölkerung von Kwazulu-Natal in Südafrika dazu, verschmutztes Flusswasser zu benutzen. Die öffentlichen Gesundheitsbehörden gehen davon aus, dass eine Choleraepidemie 2001, in deren Verlauf einige Dutzend Menschen starben, auf die Wasserpreispolitik zurückzuführen war. Der Allgemeine Kommentar Nr. 15 sagt dazu, dass „Pflichtverletzungen auf die Einmischungen in das Recht auf Wasser von Seiten des Mitgliedlandes zurückzuführen sind. Dazu gehören ...unter anderem diskriminierende und unerschwingliche Erhöhungen des Wasserpreises.“

11 Die Weltbank fördert das französische System der Wasserprivatisierung auf der Grundlage von Konzessionen. Dieses System wurde aber durch einen offiziellen französischen Prüfbericht 1997 diskreditiert. Dem Bericht zufolge leidet das System unter Korruption, fehlender Transparenz und fehlender Wettbewerbsfähigkeit. Die französische Zeitung Le Monde warnte, dass das französische System „die gewählten Stadträte im Regen stehen lässt und sie ohne Unterstützung den großen Konglomeraten aussetzt, die enorme politische, wirtschaftliche und finanzielle Macht ausüben.“ S. dazu David Hall, PSIRU „World Bank-Politbüro of Water Privatisation“, www.bicusa.org/ptoc/htm/psiru_water.htm.

12 Korruptionsvorwürfe sind in vielen Regionen der Welt laut geworden: In Frankreich wurden zum Beispiel die französischen Multis Suez-Lyonnaise und Vivendi verurteilt, weil sie Bestechungsgelder gezahlt hatten, um an Wasser Konzessionen heranzukommen. In Südafrika sprachen Betroffene davon, dass Suez-Lyonnaise überhöhte Gewinne mache und überhöhte Preise für seine Dienstleistungen fordere, so dass die Gemeinden nicht mehr in der Lage waren, ihren Beschäftigten einen zum Lebensunterhalt ausreichenden Lohn zu zahlen.

8 Sara Grusky, „Profit Streams: The World Bank and Greedy Global Water Companies“, *Public Citizen Report*, September 2002. Abrufbar unter www.citizen.org/documents/ProfitStreams-World%20Bank.pdf.

9 „WSSCC und UN-Habitat fordern ein schnelles Eingreifen angesichts der Krise in der Versorgung mit Wasser und sanitären Einrichtungen“, Presseerklärung von *Water Supply and Sanitation Collaborative Council* und UN-Habitat, 29. Januar 2002.

nen. Auf den Philippinen, wo die Organisationsstruktur in der Wasserwirtschaft auch eine Vertretung der Verbraucher vorsieht, wurden die getätigten Investitionen im Vergleich zum restlichen Asien dennoch überdurchschnittlich schnell wieder erwirtschaftet. Im indischen Bundesstaat Rajasthan hat eine zivilgesellschaftliche Organisation (Tarun Bharat Sangh) erstaunlich erfolgreich mit Dorfbewohnern in einem Projekt zusammengearbeitet, um das Grundwasser durch Umweltsanierungsmaßnahmen zu verbessern.¹³

Im Zuge der Privatisierung können auch Wasserqualität und ökologische Nachhaltigkeit in Mitleidenschaft gezogen werden. Wasserversorgungsunternehmen machen sich dafür stark, die Qualitätsanforderungen für Wasser und die Umweltsstandards zu senken, wo diese ihrer Meinung nach die Betriebskosten erhöhen. Zudem ist es für jedes gewinnorientierte Unternehmen typisch, eine Strategie zu verfolgen, die zu einem höheren Verbrauch einlädt. 1996 hat ein Team der Weltbank unter John Briscoe, der heute für die Wasserpolitik zuständig ist, die Tatsache, dass in der öffentlichen Wasserversorgung Deutschlands nur ein bis fünf Prozent des Wassers durch undichte Stellen versickert mit der Begründung kritisiert, dies sei zu wenig. Seinem Bericht zufolge soll das Wasser versickern, wenn die Reparaturkosten höher sind als der Preis, zu dem man es gewinnbringend verkaufen kann. Das Briscoe-Team war nicht nur der Meinung, dass Privatunternehmen mehr Wasser verschwenden, sie haben sie auch noch dazu aufgefordert.¹⁴

Vor dem Hintergrund der trostlosen Vorhersagen für unsere Wasservorräte haben es die Konzerne eilig, Zugang zu Wasser zu erhalten, das sie dann mit einem Riesengewinn verkaufen können. Eine massive Wasserentnahme aus den natürlichen Quellen kann die Umwelt aus dem Gleichgewicht bringen, zum Beispiel durch Degradation der wasserführenden Schichten und Verschmutzung des Grundwassers.¹⁵ Wenn die Grundwasservorräte erst einmal dezimiert und verschmutzt sind, stehen die Chancen für eine Sanierung der wasserführenden Schichten sehr schlecht.

Angesichts dieser Probleme bleibt festzuhalten, dass sowohl in Industrie- wie Entwicklungsländern die besten Versorgungsmodelle bei Wasser und sanitären Einrichtungen in öffentlicher Hand sind. Eine überwältigende Mehrheit der Menschen in Nordamerika, Europa und Japan erhalten ihr Wasser und sanitäre Versorgungsleistungen von der öffentlichen Hand. Im Vergleich sind diese häufig effizienter als Privatunternehmen. Einige Beispiele für Reformen der öffentlichen Wasserversorgungsbetriebe finden sich in Sao Paulo, Brasilien; Debrecen, Ungarn; Lilongwe, Malawi und Tegucigalpa, Honduras.¹⁶ Ein Vergleich zwischen den öffentlichen Diensten verschiedener Entwicklungsländer kam zu dem Schluss, dass „die ausschließlich öffentlich verwaltete Wasserversorgung einer der bestfunktionierenden Bereiche des Versorgungsektors insgesamt war.“¹⁷

13 E/CN.4/2002/59 (vgl. Fußnote 3).

14 David Hall, op. cit.

15 Ginger Adams Otis in „World without Water“, August 2002.

16 Weitere Beispiele und Beweise finden sich bei David Hall, „Water in Public Hands“, Juni 2001, unter www.psir.org.

17 Zitiert bei Brendan Martin, „Privatisation of municipal services: potential, limitations and challenges for the social partners“, ILO-Arbeitspapier Nr. 175, Genf, ILO, 2001, S. 28.

Mädchen und Frauen leiden am meisten

Die Auswirkungen einer unzulänglichen oder nicht existenten Wasserversorgung sind katastrophal – insbesondere für Frauen und Kinder.¹⁸ Gibt es nicht genügend Wasser, sind es insbesondere die Frauen und Kinder, die viel Zeit zum Wasserholen aufwenden müssen. Das wirkt sich schädlich auf ihre Gesundheit, Sicherheit und Bildung aus. Man hat festgestellt, dass Mädchen gewöhnlich nicht zur Schule gehen, wenn es dort keine Latrinen gibt.

Frauen und Mädchen tragen die Hauptlast des Wasserholens für die Familien auf dem Land und müssen häufig große Entfernungen zurücklegen, um nur die Grundbedürfnisse der Familie zu befriedigen.¹⁹ In ärmeren Ländern stirbt eins von fünf Kindern vor dem 5. Lebensjahr – hauptsächlich in Folge von infektiösen Erkrankungen, die auf zu wenig oder unsauberes Wasser zurückzuführen sind.²⁰ Das Leben der Frauen wird auch durch andere vom Wasser verursachte Belastungen erschwert. Weil es in Indien wenig Wasser gibt, ist das Pflanzenwachstum eingeschränkt; infolgedessen gibt es weniger Grünfütter und damit eine geringere Produktion sowohl von Milch wie von Kuhfladen, die man als Brennstoff und Dünger verwendet. Weniger Kuhfladen bedeuten geringere landwirtschaftliche Erträge. Geringe Erträge beeinträchtigen die Qualität der Nahrung und die Ernährung der Frauen. Es besteht ein Teufelskreis aus Wasserproblemen und Umwelterstörung, der die Gesundheit der Frauen beeinträchtigt und zu umweltbedingten Stress führt.²¹ Sobald Frauen die Chance einer produktiven Beschäftigung erhalten, wird ihre Zeit auch zu einem geldwerten Faktor. Berücksichtigt man diese Kosten bei der Entscheidung über Technologien und Strategien zur Sicherstellung der Wasserversorgung der Privathaushalte, stellt man fest, dass Frauen und Mädchen auf dem Land sehr viel mehr für das Wasser bezahlen als in den städtischen Gebieten.²²

Fehlende sanitäre Einrichtungen wirken sich sowohl auf Männer als auf Frauen aus, aber die geschlechtsspezifischen Bedürfnisse und Anforderungen sind unterschiedlich. Frauen haben besondere Bedürfnisse und Interessen in Hinblick auf Schutz ihrer Privatsphäre, Würde und persönlichen Sicherheit. Fehlende sanitäre Einrichtungen im Hause können Frauen und Mädchen zwingen, sich einen abgelegenen Platz außerhalb zu suchen und sich damit der Gefahr sexuellen Missbrauchs auszusetzen. In anderen Fällen dürfen sich Mädchen nur zu Hause entleeren und

18 Geschätzte 2,2 Millionen Menschen in den Entwicklungsländern, die meisten von ihnen Kinder, sterben jedes Jahr an Krankheiten, die auf fehlende Versorgung mit Trinkwasser, unzulängliche sanitäre Einrichtungen und schlechte Hygiene zurückzuführen sind. Vgl. www.unicef.org.

19 Dem „Water Supply and Sanitation Collaborative Council“ zufolge legen Frauen in Afrika und Asien im Schnitt 6 km zurück, um Wasser zu holen. Das Gewicht des Wassers, das Frauen in Afrika und Asien auf ihren Köpfen tragen, entspricht ungefähr 20 kg. Aus WASH „Facts and Figures“, Informationsblatt.

20 „Human Rights, Poverty Reduction and Sustainable Development: Health, Food and Water“. UNCHR-Hintergrundpapier, WSSD Johannesburg, 26. August - 4. September 2002.

21 Ray Parsuram. „Its Grave, not Watery“, Grassroots, 4. Februar 1998.

22 Es geht auch um die Frage der gerechten Verteilung, nicht nur in Bezug auf Männer und Frauen, sondern auch auf reiche und arme Frauen, da Frauen je nach ihrem sozio-ökonomischen Hintergrund unterschiedliche Bedürfnisse haben, die ihr Interesse und ihre Beteiligung an verschiedenen Aktivitäten beeinflussen. S. dazu „Gender Issues in Watershed Management“ von Vasudha Pangare, Oikos, Indien, 2002.

müssen dann ihren Müttern bei der Entsorgung der menschlichen Fäkalien helfen. Mädchen können wegen dieser zusätzlichen Aufgaben sogar gezwungen sein, den Schulbesuch einzustellen. Fehlender Zugang zu sauberem Wasser in ausreichenden Mengen und zu sanitären Einrichtungen trägt zu Krankheiten bei, was wiederum zu weiteren Kosten führt und den Teufelskreis von Armut und Krankheit fortsetzt. Diese Situation wird durch weitere Auswirkungen fehlender Hygiene und sanitärer Einrichtungen noch erschwert: So sind es aller Wahrscheinlichkeit nach die Mädchen (und Frauen), von denen erwartet wird, dass sie sich zu Hause um kranke Familienangehörige kümmern. Die Folgen sind unregelmäßiger Schulbesuch und schlechterer Zugang zu Bildung. Untersuchungen haben außerdem gezeigt, dass das Geschlecht des Familienoberhaupts mit darüber entscheidet, ob man an die Kanalisation angeschlossen ist oder nicht. In Nairobi zum Beispiel müssen sich 9,2 Prozent der Familien mit einem weiblichen Familienoberhaupt im Freien entleeren, während diese Zahl bei Familien mit einem männlichen Oberhaupt auf 2,2 Prozent zurückging.²³

Männer und Frauen sind in vielen Ländern also nicht gleichgestellt, wenn es um den Zugang zu grundlegenden Ressourcen und Versorgungsdienstleistungen geht. Mit der Privatisierung der Versorgung nehmen diese Probleme weiter zu. Man muss sich sehr viel stärker mit der Benachteiligung von Frauen wie mit entsprechenden Programmen und Maßnahmen beschäftigen. Gleichzeitig brauchen wir Gesetze und Entscheidungen, die bei der Verregelung und Definition der Wohnbarkeit von Wohnraum die besonderen Bedürfnisse von Frauen berücksichtigen.²⁴

Internationale Zusammenarbeit

Die von der Vollversammlung verabschiedete Millennium-Erklärung würdigte „Solidarität“ und „gemeinsame Verantwortung“ als Werte, die die Grundlage der internationalen Beziehungen im 21. Jahrhundert bilden.²⁵ Eine solche Würdigung ist Voraussetzung für die notwendige Weiterentwicklung von Strategien zur Vergrößerung der Verteilungsgerechtigkeit, einschließlich Bodenreformen und höheren Ausgaben für Bereiche, die für die Verwirklichung des Rechts auf angemessenen Wohnraum unbedingt erforderlich sind, wie der Zugang zu Trinkwasser und sanitären Einrichtungen. Eine solche Umverteilung muss ausgewogen vonstatten gehen und im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit gezielt unterstützt werden, so auch durch „gemeinsame“ und „individuelle“ Maßnahmen der Staaten, wie es allgemeine Verpflichtungen im Rahmen internationaler Menschenrechtsakte vorsehen.

Um diese Ziele zu erreichen, geht es angesichts der gegenwärtigen globalen Realität wachsender Einkommensdisparitäten und damit einhergehender Armut und Marginalisierung vor allem um die Anerkennung jener Verpflichtungen der Staaten, die ausdrücklich in den

23 Daten aus dem Mazingira Institut, Nairobi/Kenia für meinen Bericht, der demnächst veröffentlicht wird (E/CN.4/2003/55) zur Frage von „Frauen und Wohnraum“ im Auftrag des Menschenrechtsausschusses.

24 Diese Fragen und Punkte sind im Fragebogen über Frauen und angemessenen Wohnraum angesprochen worden, der vom zuständigen Sonderberichterstatter entwickelt wurde; sie sind unter www.unhchr.ch/housing abzurufen.

25 Vollversammlung Resolution 55/2, Paragraph 6.

Ungarn

In Ungarn privatisieren vor allem jene Städte und Gemeinden ihre Wasserversorgung, die sich die nötigen Investitionen nicht leisten können. Ausländisches Kapital kommt vor allem aus Frankreich (Pécs Suez-Lyonnaise des Eaux und Vivendi). Bei der Privatisierung der Budapester Wasserver- und -entsorgung wurde jedoch auch die RWE Aqua GmbH beteiligt.

Zwischen 1991 und 1999 verdreifachten sich die Wasserpreise in Ungarn. Als die beteiligten Unternehmen im Jahr 2000 eine erneute Erhöhung der Preise um 25 Prozent verlangten, wehrten sich die Behörden, da eine der Vertragsbedingungen gewesen war, das Wasser zu akzeptablen Preisen zu verkaufen. Schließlich einigten sich die Parteien auf eine Preiserhöhung um 13 Prozent. Aber die multinational agierenden Konzerne brachen auch ihre Zusage, kräftig in die brachliegende Infrastruktur zu investieren. So war für Budapest beispielsweise vereinbart worden, dass jährlich 10 Prozent der Wasserleitungen erneuert würden.

Die gegenüber Privatisierungen ohnehin skeptisch eingestellte Bevölkerung ist nun verstärkt um Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Ausgestaltung neuer Privatisierungsvorhaben bemüht und sucht zudem nach Mitteln und Wegen, die Geschäftspraktiken der Großkonzerne dort besser zu kontrollieren, wo die Privatisierung bereits unumkehrbar ist.

Rechtsakten zur internationalen Zusammenarbeit erwähnt werden²⁶. Dabei sollte den Anstrengungen der Entwicklungsländer in Hinblick auf eine Verbesserung der Wohn- und Lebensverhältnisse der Armen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, und zwar nach Artikel 2.1 des Sozialpaktes auf der Grundlage „gemeinsamer und individueller Maßnahmen“. Das schließt ein, dass die internationale Politik der Staaten oder die von multilateralen Foren und Institutionen entwickelte Politik so formuliert wird, dass die umfassende Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte für alle gewährleistet ist.

Die Elemente der Solidarität und Brüderlichkeit in der internationalen Zusammenarbeit, wie sie sich im Rahmen der internationalen Menschenrechtsakte darstellen, fordern ohne Einschränkung, dass es keine Maßnahmen oder globale Entscheidungen geben darf, die die Staaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen gegenüber ihren Bürgern behindern. Erst vor kurzem stellte der CESCR im Zusammenhang mit dem Recht auf Wasser fest: „Um ihren Verpflichtungen bezüglich des Rechts auf Wasser nachzukommen, müssen die Mitgliedsstaaten auch auf die Verwirklichung dieses Rechtes in anderen Ländern achten. Die Regeln der

26 Artikel 28 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte legt dar, dass jeder Anspruch auf eine soziale internationale Ordnung hat, in der die in der Erklärung aufgeführten Rechte und Freiheiten verwirklicht werden können. Artikel 2.1, 11, 15, 22 und 23 des Internationalen Paktes über die Wirtschaftlichen, Sozialen und Kulturellen Rechte bauen auf dem Regelwerk für die internationale Zusammenarbeit auf, das in Artikel 55 und 56 der Charta der Vereinten Nationen beschrieben wird, sowie auf der Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, die wesentliche Rolle internationaler Zusammenarbeit anzuerkennen und ihr Engagement für gemeinsame und individuelle Maßnahmen zu bekräftigen.

internationalen Zusammenarbeit schreiben vor, dass die Mitgliedsländer alles unterlassen, was direkt oder indirekt die Verwirklichung des Rechts auf Wasser in anderen Ländern einschränken könnte“. Der Kommentar führt dann weiter aus: „Mitgliedsländer sollen Maßnahmen ergreifen, um ihre eigenen Bürger oder Unternehmen daran zu hindern, das Recht auf Wasser von Individuen und Gemeinden anderer Länder zu verletzen.“

Die Staaten sollten auch ihre Politik und die ihrer Partner im Rahmen internationaler Institutionen und Abkommen überprüfen, um sicherzustellen, dass diese im Einklang mit den im Pakt festgeschriebenen Verpflichtungen zum Recht auf angemessenen Wohnraum – einschließlich des Zugang zu grundlegenden Versorgungsdienstleistungen steht. Solche Überprüfungen sollten auch die menschenrechtlichen Auswirkungen der Handelsabkommen der Welthandelsorganisation umfassen. Dazu zählen auch das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), das Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte geistigen Eigentums (TRIPS), länderbezogene Unterstützungsabkommen und Abkommen mit der Weltbank und dem IWF einschließlich der Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP) der Weltbank.

Zahlreiche UN-Menschenrechtsorgane haben angesichts des Wettlaufs um den Handel mit Dienstleistungen zur Vorsicht gemahnt.²⁷ Sowohl auf der nationalen wie der internationalen Ebene geben die menschenrechtlichen Verpflichtungen²⁸ den Verhandlungsdelegationen ein deutliches Warnsignal, bestehende Abkommen wie zum Beispiel das GATS nicht zu erweitern, sollte dieses zur Privatisierung lebensnotwendiger Versorgungsdienstleistungen führen und dem Privatsektor den Markt für öffentliche Güter wie zum Beispiel Wasser öffnen. Angesichts der bisherigen Erfahrungen würde sich ein solcher Schritt negativ auf die Verwirklichung der Menschenrechte auswirken. Die menschenrechtlichen Verpflichtungen bieten pflichtbewussten Staaten vielmehr eine rechtliche Handhabe, um der Ausweitung globaler Handels- und Investitionsabkommen im Geltungsbereich anerkannter Menschenrechte Einhalt zu gebieten.

Der Weg in die Zukunft

Es ist außerordentlich wichtig, dass Entscheidungen und Programme der internationalen Zusammenarbeit darauf ausgerichtet werden, die Staaten bei der Entwicklung von Strategien zum Ziele sozialer Gerechtigkeit und der gerechteren Verteilung von Ressourcen und Chancen zu unterstützen. Dies schließt auch eine Bodenreform und gezielte Aufwendungen für die soziale Infrastruktur ein, zum Beispiel für Kredite, Trinkwasser, Strom, Heizung und sanitäre Einrichtungen. In Bereichen ohne entsprechende qualifizierte Angebote dieser Art müssen weitere anpassungsfähige Planungsmechanismen eingeführt werden, mit denen den Bedürfnissen der Armen angemessen Rechnung getragen wird.

27 Vgl. dazu den Bericht des Hohen Kommissars für Menschenrechte, „*Liberalisation of Trade in Services and Human Rights*“, E/CN.4/Sub.2/2002/9 und Resolution 2002/11 des UN-Unterausschusses zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte.

28 Der Allgemeine Kommentar Nr. 15 zitiert zum Beispiel die Pflichtverletzung des Mitgliedslandes im Rahmen des Paktes über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte für den Fall, dass es „dem betreffenden Staat nicht gelingt, seinen internationalen Verpflichtungen in Hinblick auf das Recht auf Wasser in Abkommen mit anderen Staaten oder anderen internationalen Verpflichtungen Rechnung zu tragen.“

Wenn man sich die Frage stellt, ob Privatisierung die richtige Wahl ist, und wenn man den Prozess der Privatisierung sozialer Grunddienste in der Form eines Monitoring überprüfen möchte, sollte dem unbedingt ein Menschenrechtsansatz zu Grunde gelegt werden. Ein solcher Ansatz wäre auf eine nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung ausgerichtet²⁹. Er würde Gender-Aspekte berücksichtigen und gäbe den Menschen die Möglichkeit, sich zu beteiligen. Er würde Subventionen für jene Menschen garantieren, die grundlegende Versorgungsdienstleistungen sonst nicht bezahlen können.

Ein solcher Ansatz wäre auch in unterschiedlichen Sektoren stärker auf bestehende Lücken ausgerichtet – der Kluft zwischen den Besitzenden und den Armen – und würde die Verantwortung internationaler Institutionen betonen. Die Bereiche mit den problematischsten Lücken sind offenbar die Wasserversorgung und sanitäre Einrichtungen, Geschlechter-Gerechtigkeit und -Befähigung (*empowerment*) sowie entsprechende institutionelle und finanzielle Umstrukturierungen. Sanitäre Einrichtungen werden als entscheidender Faktor bei der Gefährdung von Menschen durch wasserabhängige Krankheiten gesehen. Lücken in der sanitären Versorgung könnten damit auch Aufschluss darüber geben, ob bei Investitionen in die Wasserversorgung mehr Geld für die Verbesserung der sanitären und hygienischen Einrichtungen ausgegeben werden muss. Im übrigen zeigt sich hier eine deutliche Kluft zwischen der Wirklichkeit und offiziellen Statistiken.³⁰

In vielen Städten der Welt versuchen kommunale Behörden und zivilgesellschaftliche Organisationen alternative Ansätze³¹ für städtische Entwicklung und Verwaltung aufzuzeigen. Dazu zählt die Initiative der „Menschenrechtsstädte“, bei der sich Städte und Gemeinden³² verpflichtet haben, partizipatorische Budgetplanung einzuführen, kommunale Entwicklungsplanung vorzubereiten oder kommunale Entscheidungen auf einen menschenrechtsrelevanten Rahmen auszurichten und eine weitestgehende Dezentralisierung der Verwaltungs- und Entscheidungsprozesse demokratisch umzusetzen.

29 Bezüglich des Ansatzes zur Armutsbekämpfung s. Richtlinienentwurf: „*A Human Rights Approach to Poverty Reduction*“, Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte, 2002 unter www.unhcr.ch/development/povertyfinal.html.

30 Zum Beispiel ging man davon aus, dass 100 % der städtischen Bevölkerung Jamaikas schon Anfang der 90er Jahre Zugang zu sanitären Einrichtungen hatte, während ein Bericht über Kingston, der größten Stadt Jamaikas, zu dem Schluss kommt, dass nur 18 % der Bevölkerung an die Kanalisation angeschlossen sind, 27 % Sickergruben haben, 47 % Bodenlatrinen benutzen und 8 % angeben, überhaupt keine sanitären Einrichtungen zu haben. S. dazu „*Cities in a Globalising World*“: Globaler Bericht über menschliche Siedlungen 2001, S. 114-125, UN-Zentrum für Menschliches Siedlungswesen (Habitat), 2001.

31 Vgl. zum Beispiel die laufende Arbeit des Weltsozialforums (Porto Alegre) zu einer Weltcharta für das Recht auf menschenwürdiges Leben in der Großstadt. Augenblicklicher Entwurf unter: www.hic-mena.org. S. ebenso die Charta von Porto Alegre, die von über 50 Bürgermeistern aus dem südlichen Teil Lateinamerikas und aus weiteren Städten aus anderen Teilen der Welt unterzeichnet wurde.

32 Zum Beispiel Rosario, Argentinien; Nagpur, Indien; Kati, Mali; Thies, Senegal; Dinajpur, Bangladesch; Graz, Österreich; die Region Abra, Philippinen; Elfasher City, Sudan. Weitere Informationen über den Beginn und die Entwicklung der Arbeit in diesen Städten s. Information zu „*People's Movement for Human Rights Education*“ (PDHRE) unter www.pdhre.org.

Dieser kurze Überblick zeigt die dringende Notwendigkeit für systematische Forschung in allen Teilen der Welt, um einschätzen zu können, in wie weit sich die Privatisierung von Wohnraum, Wasser und sanitären Einrichtungen auf die Rechte einkommensschwacher, marginalisierter Gruppen auswirkt. Dazu ist die Entwicklung menschenrechtsrelevanter Indikatoren und Zielvorgaben unabdingbar, die bei der Verwirklichung der entsprechenden³³ Menschenrechte (und der MDGs) helfen können. Es ist die vorrangige Aufgabe der Staaten und der Zivilgesellschaft, für eine strenge Anwendung der Prinzipien der Menschenrechte und entsprechender Rechtsakte zu sorgen. Auf diesem Wege wäre sichergestellt, dass nationale und internationale Handels-, Investitions- und Schuldenpolitik und -abkommen so gestaltet sind, dass sie die Rechte von Einzelpersonen und Gruppen nicht verletzen. Gleichzeitig ließen sich damit den der Privatisierung und Kommerzialisierung von Wohnraum, Wasser und sanitären Einrichtungen zugrundeliegenden neoliberalen Prinzipien – zum Beispiel Rentabilität der Investition und Aufteilung in gewinnträchtige und verlustbringende Bereiche – Menschenrechtsprinzipien wie Diskriminierungsfreiheit und Gleichheit, ihre progressiv vorgenommene Umsetzung und entsprechende Rechenschaftspflichten gegenüberstellen. Sollte es uns nicht gelingen, das enorme Potential zu

nutzen, das die Menschenrechte für eine nachhaltige Umwelt und Entwicklung und für soziale Gerechtigkeit bieten, werden wir eines Tages in einer Welt leben, in der noch mehr Menschen ohne Besitz und ohne Obdach bleiben.

Kanada

Im Frühling 1999 reichte die kalifornische *Sun Belt Water Inc.* eine mehrere Mio. US-Dollar schwere Klage gegen die kanadische Regierung ein. Diesen Schritt begründete sie mit entgangenen Gewinnen aus einem Wasserhandelsabkommen mit der Provinz British Columbia. Die Firma beabsichtigte, Wasser mittels Tankern nach Kalifornien zu exportieren.

Sun Belt stützte ihre Klage auf das nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA. Nach Kapitel 11 dieses Vertrags sind Wasser, Eis und Schnee frei handelbar. Das Abkommen bringt es also mit sich, dass die jeweils schwächste Regulierung in der gesamten NAFTA-Zone gilt. Wird einmal einer Firma erlaubt, Wasser zu exportieren, so kann Kanada die Ressource nicht mehr kontrollieren.

³³ Ein solcher Versuch wird in meinem demnächst vorgelegten Bericht für die UN-Menschenrechtskommission beschrieben (E/CN.4/2003/5).