in: WeltTrends Nummer 57, Winter 2007/2008, S. 39-51

Partizipation in der Wasserversorgung

Claudia von Braunmühl

Einerseits führt in Entwicklungsländern die Privatisierung von Wasserbetrieben zu Kostensenkungen. Andererseits verändert sie bisherige Möglichkeiten der Teilnahme. Diese widerspruchsvollen Entwicklungen diskutiert die Autorin an Beispielen aus Südamerika und Südafrika. Künftige Privatisierungen im Bereich Wasser sollten dauerhafte Formen der Mitwirkung ermöglichen.

Entwicklung, Wasserversorgung, Privatisierung, Partizipation

Partizipation hat einen guten Klang. Das Wort verspricht demokratische Teilhabe an wesentlichen Entscheidungs- und Steuerungsprozessen, bürgeroffene Politikformen, zivilgesellschaftliches Gestalten auch und gerade da, wo globale ökonomische Verflechtungen und mächtige privatwirtschaftliche *Global Players* die volkssouveräne Substanz der liberalen repräsentativen Demokratie zunehmend auszuhöhlen drohen. In den Ländern des globalen Südens werden mannigfache Argumente für Partizipationsmodelle der vielfältigsten Art ins Feld geführt. Hintergrund sind Privatisierungen von vormals der öffentlichen Daseinsvorsorge zugerechneten Gütern, die Anstoß zu hitzigen Partizipationsdebatten geben. Wie kaum ein anderer Bereich hat die Privatisierung der Wasserversorgung weltweit Protest und Widerstand auf sich gezogen und zum Experimentieren mit alternativen Modellen beige-

Dr. Claudia von Braunmühl, geb. 1944, Honorar-Professorin an der Freien Universität in Berlin, Mitglied im Beirat von attac und der Grünen Akademie der Heinrich-Böll-Stiftung. Schwerpunkte: Entwicklungspolitik, feministische Theorien. Publikation: Water Governance. Partizipation in der Wasserversorgung, Berlin, November 2005. netWORKS Paper Nr. 18; www.networks-group.de.
E-Mail: cvb@zedat.fu-berlin.de

tragen. Dabei erfasst die Diskussion über Partizipation sehr unterschiedliche Gegenstände, Inhalte und gesellschaftliche Tatbestände.[1]

Die Ziele von Partizipation im Wasserbereich sind laut Weltbank 1. Wirksamkeit (*effectiveness*), 2. Effizienz (*efficiency*), 3. Zugewinn an Gestaltungsmacht (*empowerment*), 4. Gleichheit (*equity*).[2] Eine Weltbank-Studie zum Thema Armutsminderung fügt der Skala rechtliche Ansprüche (*entitlements*) hinzu und definiert als relevante Dimensionen: 1. Rechte, 2. strukturelle Verankerung, 3. Legitimität und 4. Kapazität.[3] Damit sind die wesentlichen Betrachtungs- und Bewertungsebenen von Partizipation umrissen.

Der Kreis der an partizipativen Strukturen Beteiligten wird häufig mit *stakeholder* umschrieben. Der an demokratietheoretische Assoziationen appellierende Begriff *stakeholder,* der sich als Konterpart zu dem der Dividendenlogik zugehörigen Begriff *shareholder* versteht, verdeckt die ganz erheblichen Machtungleichgewichte und unterschiedlichen Ressourcenzugänge von Regierungen, Unternehmen, Verbänden und betroffenen Bürgern. Je mehr es sich, wie z.B. beim Zugang zu sauberem Wasser, um einen Bereich handelt, der Bedarfslagen und Anspruchsrechte auch sehr armer und marginalisierter Bevölkerungsgruppen einschließt, umso bedeutungsvoller ist die reale Ungleichheit der *stakeholder.* Evaluierungen und Studien konkreter Partizipationsprozesse weisen übereinstimmend darauf hin, dass sehr oft bestenfalls Konsultationen stattfinden und die zur Partizipation Eingeladenen viel zu wenig darin unterstützt werden, selbstbewusst ausreichende Informationen, Entscheidungsbeteiligung und Rechenschaftslegung einzufordern. Das trifft noch einmal in besonderer Weise auf in Geschlechterordnungen eingelassene Ungleichheitsverhältnisse zu. Frauen sind in partizipativen Strukturen sehr häufig unterrepräsentiert, sei es, dass sie erst gar nicht zugelassen werden, sei es, dass Zeiten und Orte von Partizipation mit den ihnen zugeschriebenen häuslichen Versorgungspflichten unvereinbar sind oder dass sie strukturell entmutigt sind, im öffentlichen Raum das Wort zu ergreifen. Häufig werden die (geber-)politisch gewünschte geschlechtsgemischte Präsenz und die Dokumentation der Geschlechterdifferenzierung lediglich obligatorisch gehandhabt, indem aus der puren Präsenz von Frauen allzu rasch auf Einfluss- und Statusgewinn geschlossen wird.

Privatisierung der Wasserversorgung und Partizipation

Die aus der europäischen Sozial- und Verfassungsgeschichte heraus gewachsene Verantwortung des Staates für die Grundanliegen öffentlicher Daseinsvorsorge ist in ihren Kernbestandteilen weltweit zu einem tragenden Pfeiler

1 Jones/Gaventa 2002.
2 Vgl. Narayan 1995, S. 7ff.
3 Vgl. Eberlei 2007, S. 6ff

des Verständnisses von Staatlichkeit und der Beziehung zwischen dem Steuerstaat und seinen Bürgern geworden. So nahmen auch in Entwicklungsländern Regierungen den – meist mangelhaft umgesetzten – Anspruch auf, dass Wasserver- und -entsorgung als Teil der Grundversorgung unmittelbar in den Bereich staatlicher und auch staatlich zu erbringender Dienstleistungen gehören. Nach wie vor gelten der Zugang zu sauberem Trinkwasser und die Verfügbarkeit landwirtschaftlichen Nutzwassers als Grundpfeiler von Modernisierung und Armutsbekämpfung. In den im Jahr 2000 von der UN-Generalversammlung verabschiedeten Millennium Development Goals kommt dies deutlich zum Ausdruck.

Die Rolle des Staates wie auch die Praxis entwicklungspolitischer Unterstützung haben im Laufe der Jahrzehnte einen radikalen Wandel vollzogen. In den 60er und 70er Jahren galt der unentgeltliche Zugang zu Wasser als entwicklungspolitische Leistung, die insbesondere für die über keinen individuellen Hausanschluss verfügende ärmere Bevölkerung kostenfrei blieb. Es herrschte Übereinstimmung, dass die Wasserversorgung von den Regierungen der Entwicklungsländer zu erbringen und von den Entwicklungsfinanziers der Industrieländer zu unterstützen ist. Das änderte sich mit den von den internationalen Finanzinstitutionen verordneten Strukturanpassungsmaßnahmen der 80er Jahre, die für Leistungen der sozialen Infrastruktur das Prinzip des *cost sharing* einführten. In den 90er Jahren dann ist der Privatsektor von den Entwicklungsagenturen zunehmend gedrängt worden, sich am Ausbau der Wasserversorgungssysteme zu beteiligen[4] bzw. den Wasserbereich als lukrative Profitquelle zu entdecken. Zeitgleich hat sich das Prinzip der Vollkostendeckung einschließlich einer als angemessen erachteten Gewinnerwartung durchgesetzt.[5]

Die Debatte um die Privatisierung von Wasser wurde weltweit heftig bis militant geführt. Kommerzialisierungsansätze stützen sich auf den Passus in der Dubliner Erklärung von 1992, in dem Wasser zum ökonomischen Gut erklärt wird und schließen darauf auf das Recht, Wasser zur verkäuflichen Ware zu machen (Dublin Principles). Dieser Sichtweise stehen Positionen gegenüber, die sich aus einer anderen Definition des Gutes Wasser herleiten. Da ist zum einen die stark von Kirchen und NROs vertretene menschenrechtszentrierte Position, die davon ausgeht, dass es sich beim Zugang zu sauberem Trinkwasser um ein elementares, nicht verhandelbares Menschenrecht handelt (siehe www.menschenrechtwasser.de). Da ist zum anderen die weniger emphatische Definition, die in Wasser ein Gemeinschaftsgut sieht, das in öffentlichem Eigentum bleiben muss und jenseits von Gewinnorientierung als dem Gemeinwohl verpflichtete öffentliche Dienstleistung zu verwalten und de-

4 Kaul u.a. 1999, 2003.
5 Hoering 2001.

mokratisch zu kontrollieren ist.[6] Die Menschenrechtsargumentation lehnt die Verbindung von Wasserversorgung mit Gewinnerwägungen rundweg ab. Beide Argumentationsstränge weisen fließende Übergänge auf. Sie unterscheiden sich in der Akzentuierung ihrer Partizipationsanforderungen durch eine stärkere Betonung des Menschenrechts auf Leben in menschenwürdigen Verhältnissen und auf volle Entfaltung des menschlichen Potenzials auf der einen, durch bürgerrechtliche und demokratietheoretische Schwerpunktsetzungen auf der anderen Seite.

Partizipation als Teil von Privatisierung

In den 1970er Jahren richteten sich partizipative Anstrengungen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit eher auf den ländlichen Bereich. Hier dienten sie in Form von Wasserkomitees zunächst der Mobilisierung von Eigeninteresse am sorglichen Umgang mit der Wasserstelle im Dienste deren Erhalts sowie der Gesundheit der Bevölkerung. Darüber hinaus engagierten sich vor allem NROs beim Aufbau partizipativer Strukturen in der Hoffnung, die an der Ressource Wasser geleistete Mobilisierung in andere Bereiche des öffentlichen Interesses, ggf. auch in den politischen Raum selber hineintragen zu können. In den 80er Jahren etablierte sich der Gedanke der Selbsthilfe in der Entwicklungspolitik, der lokale, häufig traditionale Elemente von gemeinschaftlicher Tätigkeit in Hybridformen von Partizipation umzulenken und in die Politik der Kostenbeteiligung einzufügen suchte. Mit dem Prinzip der Vollkostendeckung wurde an diese Phase angeknüpft und in den 1990er Jahren zugleich stärker der Gedanke von *ownership* akzentuiert, also die Aneignung externer oder regierungsvermittelter Interventionsleistungen. Partizipation mit temporären (physische Tätigkeiten) oder fest installierten (Wasserkomitee) Strukturen organisiert dann *ownership* als Manifestation von Zahlungsbereitschaft und effizienter, kostengünstiger Wartung der Wasserstellen.

Das bei weitem umfassendste Angebot an Partizipationsmodellen bezieht sich auf die Ebene der unmittelbaren Wassernutzer.[7] Die häufigste Quelle für die Einrichtung von Nutzergruppen, Wasserkomitees o.ä. sind entwicklungspolitische Interventionen. Zumeist sind es auch die Entwicklungsfinanziers, die den jeweiligen nationalen Instanzen die prinzipielle Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit partizipativen Strukturen abverlangen und deren Anerkennung im Wege verbindlicher Regularien in das Gesamtprojektgeschehen integrieren. Im städtischen Bereich sind Nutzergruppen sowohl um Wohnquartiere als auch um öffentliche Zapfstellen herum organisiert. Das Aktivitätenspektrum von Wasserkomitees und Nutzergruppen beginnt vom

[6] Libbe u. a. 2004.
[7] Narayan 1995; Gross u.a. 2001.

Intensitätsgrad her mit schlichter Entgegennahme von Information aus der Hand von Behörden oder Projektzuständigen oder mit physischer Beteiligung an Baumaßnahmen bzw. der Unterbringung und Versorgung von Bau-Teams. Konsultationen werden insbesondere dann in Anspruch genommen, wenn es um die Neueinrichtung von Wasserstellen oder Veränderungen in Tarifstruktur und Betrieb geht. Die finanziellen Eckdaten der Tarife sind in der Regel vorgegeben. Einzelmodalitäten wie Lokalität, technische Optionen, Funktionszuweisungen innerhalb der Gruppen sowie soziale oder verbrauchsbezogene Tarifabstufungen können von der Nutzergruppe ausgearbeitet werden. Im städtischen Bereich werden Wasserkomitees häufig auch in die Formulierung der Anschlusspolitik einbezogen.

NROs suchen bei den Akteuren Bereitschaft zur Interaktion mit lokalen Partizipationsstrukturen zu wecken. Ausgangspunkt sind zumeist an die Gemeinden herangetragene Verfahrensmodelle, die lokal variiert oder auch schlicht übernommen und dann mehr oder weniger eingehalten werden. Bei Beteiligungsleistungen wird oft übersehen, dass es sich bei Gemeinden um machtstrukturierte soziale Gefüge handelt. Der Gemeindekonsens ist oft ein männlicher, und auch dieser mag eher die Interessen einiger weniger Gemeindemitglieder spiegeln. Was die Beteiligung von Frauen in Wasserkomitees und Nutzergruppen betrifft, so gilt, je dezentraler die Wasserversorgung organisiert ist, desto größer sind ihre Chancen, in Konsultations- und Entscheidungsprozesse aktiv einbezogen, ggf. auch mit technischen und Managementfunktionen betraut zu werden. Allerdings erfordert das Erreichen jeder Beteiligungsstufe von Frauen – von der punktuellen Information und Befragung bis zu bestimmten Anrechten auf Partizipation und weiteren aus der Beteiligung resultierenden Rechten – in der Regel sehr konfliktreiche Auseinandersetzungen. Die Aktivitätsbereiche und der Status, den Frauen sich in Nutzergruppen, Wasserkomitees und ähnlichen Strukturen erobern, die konkreten Interaktionen in der Gruppe und die Rolle, die Frauen im Umgang mit externen Akteuren wahrnehmen, variieren beträchtlich und das oft in sehr kleinteiliger Geografie selbst innerhalb eines Landes. Während an dem einen Ort Frauen über den Status gelegentlicher, unter Umständen eher obligatorischer Konsultation kaum hinauskommen, mag es ihnen nicht wenige Kilometer weiter gelingen, unter Hinweis auf ihre häufige Präsenz am Brunnen kleinere Wartungs- und Reparaturarbeiten oder auch die Kassenführung zu übernehmen. Vielerorts wird ihnen die Obhut über die gesundheitsrelevanten Aspekte von Wasserquelle und -fassung überantwortet, zumeist in Verbindung mit örtlichen Gesundheitskomitees. Aus der Sicht von Entwicklungsorganisationen besteht ein enger Zusammenhang zwischen Partizipation und Effizienzsicherung und dem Einschluss von Frauen in die Partizipationsstrukturen. Erwiesenermaßen sind Wasserstellen jeglicher Art intensiver und umsichtiger genutzt, nachhaltiger instand gehalten und errei-

chen einen hohen Grad an Kostendeckung, wo funktionsfähige Wassernutzerkomitees existieren, die technisch hinreichend versiert sind, stabile Organisationsprozesse herausgebildet haben und über einen gewissen Einfluss auf lokale Entscheidungsträger verfügen. Die Beteiligung von Frauen gilt hier als Pluspunkt.

Partizipation in Opposition zu Privatisierung

Nach wie vor sind 90 Prozent der Trinkwasserversorgung in öffentlicher Hand[8] und die Wasserbetriebe nicht immer marode. Die für Privatisierungen ins Feld geführten Begründungen, Kapitalmangel der Kommunen, ineffiziente und korrupte öffentliche Verwaltung, wachsende Wasserknappheit und äußerst ungleich verteilte Wasserversorgung, treffen gleichwohl oft zu. Als nicht zutreffend hingegen erwies sich, dass durch Privatisierung des Wassers eine erweiterte und kostengünstige Versorgung zu erreichen sei. Die Entwicklungsländer machen im Gegenteil mit den durch eine Allianz von entwicklungspolitischen Auflagen von IWF und Weltbank und lokalen Eliten ermöglichten Privatisierungen sehr ähnliche Erfahrungen: drastischer Anstieg der Wasserpreise, geringer und sozial asymmetrischer Ausbau der Versorgungssysteme, der Öffentlichkeit unzugängliche Verträge, Belastung der öffentlichen Haushalte durch Gewinngarantien. Der Unwillen der betroffenen, insbesondere der ärmeren Menschen, mag sich an der Erhöhung der Wasserpreise entzünden, er richtet sich aber immer auch gegen die Undurchsichtigkeit und Unbeeinflussbarkeit der Privatisierungsvorgänge. Insofern ist den in manchen Fällen militant eskalierten Auseinandersetzungen immer ein Element der Rückeroberung von Souveränität eigen.

Die Privatisierung der Wasserversorgung der in den Anden gelegenen drittgrößten Stadt Boliviens, Cochabamba, Ende der 90er Jahre verlief besonders problematisch. Die mit Weltbank und Weltwährungsfonds geschlossenen Abkommen vom Oktober 1998 machten die Mittelauszahlung von Privatisierungen abhängig. Nach einem dubiosen Ausschreibungsverfahren erhielt das zunächst völlig unbekannte, mit extrem niedriger Kapitaldecke ausgestattete Consortium *Aquas del Tunari* das Monopolrecht auf die Wasserversorgung. Der Vertrag wurde zwei Monate nach Gründung des unter Führung der US-amerikanischen Firma *Bechtel* stehenden Consortiums unterzeichnet, noch bevor der Staat mit einem neuen Wassergesetz von seiner Leistungspflicht entbunden und der Weg für umfassende Privatisierungen im Wassersektor freigemacht wurde. Wenige Monate später, nach den Kommunalwahlen, wurde der Wasserpreis um 30 bis 300 Prozent erhöht. Die Bevölkerung war empört. Im Februar 2000 begann der Wasserkrieg mit wiederholten blutigen Zusammenstößen zwischen Demonstrierenden und

8 Vgl. Houdret/Shabafrouz 2006, S. 8.

Polizei, während denen ein junger Mann zu Tode kam. Der Widerstand ging von Wassernutzerorganisationen aus, die sich in Auseinandersetzung mit der in der Tat wenig funktionstüchtigen staatlichen Wasserversorgungsgesellschaft SEMAPA gebildet hatten, partiell auch selbst Betreiber kleinteiliger Wassersysteme waren. Sie wurden unterstützt von den Gewerkschaften, die ihrerseits Grund hatten, um Arbeitsplätze und Mitbestimmungsrechte zu fürchten, und von diversen anderen lokalen und nationalen Organisationen. Gemeinsam bildeten sie die *Coordinatora del Agua y de la Vida*, die Koordination Wasser und Leben. Im Laufe der Auseinandersetzungen wurden die skandalösen Einzelheiten des Vertrages (15 bis 17 Prozent Gewinngarantie, Währungsbindung an den US-Dollar, Übergabe, bzw. Illegalisierung aller gemeindlich betriebenen Versorgungssysteme etc.) bekannt.

Das neue Wassergesetz übernahm ganze Passagen aus dem Privatisierungsvertrag. Hier waren die Mandate und Agenden nationaler wie lokaler Organisationen unmittelbar angesprochen und im Konflikt mobilisiert. Die partizipativen Strukturen konnten auf eine je eigene Geschichte und Dynamik zurückblicken und auf eine „Cosmovision", in der Wasser natürlichen und sozialen Bezügen zugehörig ist und nicht der Welt der Waren und des Gewinns. Die *Coordinatora* forderte die Rücknahme des neuen Wassergesetzes und die Wiederherstellung der staatlichen Wasserbehörde SEMAPA. Beiden Forderungen wurde nach ca. 8 Wochen des Protestes stattgegeben.[9] Es ist lehrreich, auch einen Blick auf den weiteren Fortgang der Dinge zu werfen. Die erneute Novellierung des Wassergesetzes schuf Raum für die Wasserrechte indigener Gemeinschaften und lokaler Gemeinden und sicherte Mitbestimmungsrechte bei der Festlegung der Wassertarife. Die strikte Privatisierungsvorgabe wurde in ein anzustrebendes Ziel abgemildert. In den Aufsichtsrat der wieder eingesetzten staatlichen Wasserbehörde von Cochabamba wurden drei Vertreter aus dem Kreis von Gemeinderäten und Wasserkomitees aufgenommen. Nach den Höhen des Sieges erweist es sich aber als sehr schwierig, die Partizipationsdynamik in den Mühen der Ebene aufrecht zu erhalten. So bleiben Investitionsvorhaben hinter ihren Zielmarken zurück, es gelingt nur schwer, eine Position in Sachen illegales Anzapfen der Leitungen zu formulieren und durchzusetzen. Aktivisten der partizipativen Strukturen fallen ihrerseits in klientelistische Verhaltensweisen und fordern Jobs in der Wasserbehörde ein, die folglich 700 statt der benötigten 270 Mitarbeiter zählt. Im Aufsichtsrat neigen die Vertreter aus den Basisorganisationen dazu, Entscheidungen eher abzunicken als zur Debatte zu stellen.[10] Der jüngste Kredit der Interamerican Development Bank, IDB, erlaubt zwar die Mitbestimmung der Bevölkerung in Tariffragen, sieht aber

9 Beltrán 2004.
10 Chavez 2006.

weiterhin Vollkostendeckung der Wasserversorgung vor.[11] Auf der anderen Seite hat sich eine komplexe Partizipationsstruktur *Agua para Todos*, Wasser für alle, herausgebildet, die sich insbesondere die Versorgung der noch nicht angeschlossenen Haushalte in den ärmeren Wohnvierteln, immerhin 45 Prozent der Bevölkerung, zur Aufgabe gemacht hat. An dem Verbund ist die Wasserbehörde selber beteiligt wie auch lokale Wassernutzergruppen, diverse Finanzierungsfonds, Mikrokreditorganisationen (Anschlusskosten und Wasserzähler sind von den Nutzern zu zahlen), NROs und UNDP. Sie alle versuchen in bislang noch wenig gefestigten Formen, trotz Marktbedingungen eine angemessene Versorgung der Bevölkerung zu erreichen.

Ein Beispiel für ein ganz anderes Modell von Partizipation bietet die brasilianische Stadt Porto Alegre. Hier hat seit dem Wahlsieg eines Linksbündnisses in den Kommunalwahlen von 1988 eine grundlegende Reform des kommunalen öffentlichen Haushaltswesens stattgefunden. In Stadtbezirken und Themenforen legen die Bürger bei öffentlichen Versammlungen die Prioritäten der städtischen Investitionspolitik fest. Die Umsetzung der getroffenen Entscheidung ist von Ausschreibung über Auftragsvergabe bis Endabrechnung und erzielten Ergebnissen transparent. Die Stadtverwaltung ist den Bezirksvertretungen rechenschaftspflichtig. Die erlebbaren Ergebnisse dieses Verfahrens haben zu einer steigenden, bzw. anhaltend hohen Beteiligung an den Versammlungen geführt.[12] Der Beteiligungshaushalt von Porto Alegre ist mittlerweile vielen Ländern, auch Deutschland, Vorbild für Experimente mit Formen eines lokalen Bürgerhaushalts.

In all den Jahren des Beteiligungshaushalts hatten Wasserversorgung und Kanalisation hohe Priorität. Nachdem Porto Alegre sich im Jahr 2001 mit seinem Konzept von Wasser als Gemeingut erfolgreich gegen die von der Zentralregierung eingeleitete privatisierungsfreundliche Novellierung der Wassergesetzgebung gewehrt hatte, wurde das Beteiligungsmodell in Variation auf den Wassersektor übertragen. Der in städtischem Besitz befindlichen, als gemeinnützigen Gesellschaft konstituierten Wasserbehörde ist ein Beirat zugeordnet, in dem Repräsentanten von 13 zivilgesellschaftlichen Organisationen (u.a. Ingenieursverband, Rechtsanwaltskammer, Gewerbezentrum, Umweltschutz, Dachverband der Nachbarschaftsvereinigungen) vertreten sind. Der Beirat beschließt und überwacht Investitions- und Arbeitspläne, Ausschreibungen, Verträge und Tarife. Die Protokolle der wöchentlichen Sitzungen sind allen Mitgliedsorganisationen zugänglich. Ausführungsverträge gehen zu 95 Prozent an brasilianische Betriebe. Mittlerweile verfügen fast 100 Prozent der Haushalte über einen Anschluss, das Wasser gilt als das sauberste von ganz Brasilien. Die Wassertarife folgen dem Prinzip der Kostendeckung und sind sozial gestaffelt, für die ärmsten Haushalte stehen Zuschüsse

11 Carrillo 2005

12 Zimmermann 2002.

bereit. Ein begleitendes Aufklärungsprogramm hat zu einer erheblichen Verringerung des Wasserverbrauchs beigetragen. Das hohe Ausmaß von deliberativer Partizipation im Verein mit Transparenz und Rechenschaftslegung ermöglichte problemlos die Tariferhöhungen, die sich als unumgänglich zur Finanzierung notwendiger Investitionsvorhaben erwiesen.[13]

Auf noch höherer Ebene haben die Regierungen von Südafrika und Uruguay das Recht auf Zugang zu Wasser und die demokratische Steuerung der Wasserversorgung angesiedelt. In Südafrika ist im Rahmen der nach Überwindung der Apartheid 1994 eingeleiteten Gesetzesreformen der Status von Wasser als öffentliches Gut in der Verfassung festgeschrieben. Wie in vielen Entwicklungsländern hatten IWF und Weltbank auch in Uruguay auf die Privatisierung der Wasserversorgung gedrungen und verschiedene lokale Regierungen haben Verträge zu Vollkostenbedingungen mit internationalen Unternehmen abgeschlossen. Die Erfahrung waren auch hier die erzwungene Umsetzung des Wassermonopols, drastisch steigende Preise und Nicht-Einhalten von Investitionszusagen. Aus der Gegenwehr gegen die Privatisierungsforderungen des IWF und auf dem Hintergrund der schlechten Erfahrungen in verschiedenen Gemeinden bildete sich die „Nationale Kommission für den Schutz des Wassers und des Lebens", ein Zusammenschluss von Gewerkschaften, zivilgesellschaftlichen Organisationen und linken Parteien. Es gelang dem Verbund, zeitgleich mit den Präsidentenwahlen vom Oktober 2004 eine Volksabstimmung über eine Verfassungsänderung in die Wege zu leiten, die den Zugang zu Trinkwasser zu einem fundamentalen Menschenrecht erklärt und partizipative Strukturen des Wassermanagements fordert. Die Wahlen wurden von einem Mitte-Links-Bündnis gewonnen. In dem Plebiszit sprachen sich 64 Prozent der Wähler dafür aus, dem Schutz des Wassers Verfassungsrang einzuräumen.[14] Wie aber mit bestehenden Verträgen und Vertragszusagen umzugehen ist und wie das partizipative Wassermanagment genau organisiert werden soll, muss von Ort zu Ort neu erkämpft und ausgehandelt werden. Die hochpolitisierte, stark in makroökonomische Richtungsfragen eingebundene Debatte hat nicht unbedingt und überall lokale partizipative Strukturen hervorgebracht. Die sehr anspruchsvolle Verfassungsklausel („Nutzer und die Zivilgesellschaft sind an jeder Phase der Planung, des Managements und der Kontrolle der Wasservorkommen beteiligt.") muss vielerorts überhaupt erst mit Leben erfüllt werden und ihre jeweiligen Organisationsformen finden[15].

13 Hall/Lobina 2002.

14 Grosse/Thimmel 2004.

15 Santos/Villareal 2006.

Private Public Partnership – Privatisierung light?

In der zweiten Hälfte der 90er Jahre führten der auf lokalen Ebenen ausgetragene erhebliche Widerstand gegen Privatisierungsvorhaben, die umfangreichen auf internationaler Ebene von Kirchen, Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen ins Werk gesetzten Kampagnen gegen die Privatisierung von Wasser im Verein mit der Erfahrung der großen Konzerne, ihre hohen Gewinnerwartungen im Wasserbereich nicht ohne Weiteres realisieren zu können, zu einer Halbierung der entsprechenden Kapitalzuflüsse. Gleichwohl wird der Privatisierungsimpuls von Weltbank wie EU weiter gepflegt. Die große Mehrheit der nationalen Wassergesetze, die im letzten Jahrzehnt unter der Anleitung der entwicklungspolitischen Finanzierungsorganisationen formuliert wurden, hält explizit an der anzustrebenden Zielsetzung von Privatisierung und Vollkostendeckung fest. Partizipationsrechte von NutzerInnen und zivilgesellschaftlichen Organisationen sehen die Wassergesetze selber nicht vor. Es sind lediglich die auf dezentralen Realisierungsebenen aktiven Entwicklungsorganisationen, die sich um die Etablierung partizipativer Strukturen und Prozesse bemühen.[16]

2003 hat die Weltbank eine neue Wasserstrategie vorgelegt, in der Private Public Partnerships eine zentrale Rolle spielen. Nach wie vor geht es darum, Wasser zu einem marktgängigen Produkt zu machen und über die Zuteilung von Wasser im Modus zahlungskräftiger Nachfrage entscheiden zu lassen.[17] Zugleich will die Weltbank zwar der Förderung gut funktionierender öffentlicher Versorger mehr Aufmerksamkeit schenken, v. a. aber zu Private Public Partnerships hinführen, indem sie die Kommunen beim Abschluss von Verträgen mit privaten Versorgern unterstützt.[18] Im März 2007 hat die EU gemeinsam mit der Weltbank Förderinstrumente aufgelegt, die der pro-privatwirtschaftlichen Beratung von Entwicklungsländern und der Verbreitung von entsprechenden Modellen der Wasserversorgung dienen. Dabei ist man weitgehend von der Monopolstellung von Einzelkonzernen und Konsortien abgekommen und bewegt sich auf eine Situation zu, in der bei formeller Aufrechterhaltung öffentlicher Verantwortung in den Bereichen, in denen relativ problemlos Gewinne zu erzielen sind, Verträge mit privaten Versorgern abgeschlossen werden. Um das private Risiko zu mindern und Markteintrittsbarrieren zu reduzieren, werden nun dort, wo vorher die in die Kostendeckung einkalkulierten privaten Gewinne aus dem Staatshaushalt abzusichern waren, zu demselben Zweck Mittel der Entwicklungszusammenarbeit in Anspruch genommen.

Die weniger attraktive Versorgung ärmerer Bevölkerungsschichten erfolgt

16 Brikké/Rojas 2001.
17 Hoering 2006.
18 Vgl. World Bank 2003, S. 7.

mit den Elementen kostengünstiger und Zahlungsakzeptanz sichernder Partizipation.[19] Hier sollen verstärkt entwicklungspolitische Mittel bereitgestellt werden, um die Bevölkerung in die Lage zu versetzen, Entscheidungen hinsichtlich ihres Zugangs zu Wasser- (und Abwasser)diensten zu beeinflussen. Zugleich soll eine sparsame und umweltverträgliche Verbraucherkultur gefördert werden, verbunden mit der Vermittlung der Einsicht, dass Wasser einen wirtschaftlichen Wert hat und die mit der Wasserversorgung verbundenen Dienstleistungen in Gänze von den Wassernutzern zu entgelten sind.[20]

Partizipation und Kontext

Es zeigt sich, dass der politische Gehalt von Partizipation vom Kontext makroökonomischer Politiken und hegemonialer Diskurse nicht abzulösen ist. Der Begriff Partizipation zehrt von seinem guten Klang. Auf der einen Seite haftet ihm die Assoziation von Empowerment und demokratischen Rechten, also von emanzipativen Werten an. Auf der anderen schwingt deutlich die Erwartung der Übernahme von Eigenverantwortung in machtpolitisch definierten und zementierten Kontexten mit, die als solche nicht zur Debatte stehen. Hier wird das Konzept der Eigenverantwortung in politischer und ökonomischer Instrumentalisierung effektiv seines emanzipatorischen Gehalts beraubt. Die Verantwortungsrhetorik geht mit der Denunziation des vorgeblich entmündigenden Wohlfahrtsstaats einher und sucht den Rückzug des Staates aus der gesellschaftlichen Daseinsvorsorge schönzureden, um die Überwälzung öffentlicher Dienstleistungen in private Hände und Haushalte im Zusammenhang mit Privatisierungen privatwirtschaftliche Gewinne abzusichern. Partizipation und Eigenverantwortung bedeuten dann im Wesentlichen eine Mehrbelastung, die eine emanzipative Aufladung des Partizipationsgeschehens gerade nicht zulässt und systemisch auch gar nicht vorsieht.

Die Beispiele von durch soziale Bewegungen und Protest eingeforderter und praktizierter Partizipation zeigen auch, wie leicht Konzernen und politischem Direktorat abgerungene Mitsprache an den Rand der Überforderung gerät. Der Impuls von berechtigter Empörung und die Dynamiken von Partizipation sind nur schwer auf Dauer zu stellen. Sie müssen in institutionalisierten Formen, die von fortdauerndem Mobilisierungsdruck ein Stück entlasten, verstetigt werden. Zudem werden sie es ermüdend und erstickend schwer haben, wenn sie von Diskursen und Praktiken umzingelt bleiben, die aus der Knappheit des Gutes Wasser auf dessen Vermarktung und nicht auf ökologisch angepasste und sozial gerechte Umgangsformen mit Wasser schließen. Insofern ist es zwingend, dass die auf Mitsprache und Kontrolle

19 Vgl. Hoering/Schneider 2004, S. 16ff.
20 ADB 2001.

im Wassersektor dringenden sozialen Bewegungen dies in einem Kontext von paradigmatischen Forderungen und Visionen tun, die über den Kampf gegen lokale Privatisierungen von Wasser hinausgehend, kritische Fragen an die Gestaltung des ökonomischen und politischen Systems insgesamt stellen.

Literaturverzeichnis

ADB (2001): Water For All – The Water Policy of the Asian Development Bank, Manila: ADB

Beltrán, Elizabeth Peredo (2004): Water, Privatization and Conflict: The Women of Cochabamba Valley, Heinrich Böll Foundation North America.

Brikké, François/Rojas, Johnny (2001): Key Factors for Sustainable Cost Recovery in the Context of Community-Managed Water Supply, Occasional Paper Series, IRC, Delft, http://www.irc.nl/content/download/2568/26552/file/op32e.pdf. (abgerufen am 3.6.2007).

Carillo, Marco (2005): Es futuro de Semapa pasa por el incremento de tarifas, http://www.lostiempos.com/noticias/25-7-05/25_07_05_loc3.php (abgerufen am 3.6.2007).

Chavez, Franz (2006): Cochabamba's 'Water War' Six Years On, http://ipsnews.net/news.asp?idnews=35418 (abgerufen am 3.6.07).

Dublin Principles of Water, http://www.thewaterpage.com/SolanesDublin.html, (abgerufen am 5.4.2004).

Eberlei, Walter (Hrsg.) (2007): Stakeholder Participation in Poverty Reduction, INEF Report 86/2007.

Gender and Water Alliance (GWA), (2003): The Gender and Water Development Report 2003, Leicestershire: Loughborough University.

Gross, Bruce u. a. (2001): Linking Sustainability with Demand, Gender and Poverty. A study in community-managed water supply projects in 15 countries. International Water and Sanitation Centre / Water and Sanitation Program, World Bank.

Grosse, Robert/Thimmel, Stefan (2004): Uruguay: Das Wasser gehört Allen – den Multis wird der Geldhahn zugedreht!, http://www.rosalux.de/cms/fileadm/ris_uploads/pdfs/alig_Texte/Ausland/Wasserkonferenz.pdf (Abgerufen am 4.6.2007).

Hall, David/Lobina, Emanuele (2002): Water in Porto Alegre, Brazil, http://www.psiru.org/reports/2002-08-W-dmae.pdf (Abgerufen am 2.6.2007).

Hoering, Uwe (2001): Privatisierung im Wassersektor. Entwicklungshilfe für transnationale Wasserkonzerne – Lösung der globalen Wasserkrise?, WEED, Bonn.

Hoering, Uwe/Schneider, Ann Kathrin (2004): König Kunde? Die neue Wasserpolitik der Weltbank und ihre Umsetzung in Indien und Sri Lanka, Brot für die Welt/WEED, Bonn.

Hoering, Uwe (2006): Der Markt als Wassermanager. Aufbau eines neuen Wasserregimes durch die Weltbank, in: Peripherie Nr. 101/102, 26. Jg. 2006, S. 21-42.

Houdret, Annabelle/Shabafrouz, Miriam (2006): Privatisation in Deep Water? Water Governance and Options for Development Cooperation, INEF Report 84.

Jones, Emma/Gaventa, John (2002): Concepts of citizenship: review, IDS Development Bibliography, 19, Brighton: IDS.

Kaul, Inge u.a. (Hrsg.), (1999): Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century, New York – Oxford: Oxford University Press.

Kaul, Inge u.a. (Hrsg.), (2003): Providing Global Public Goods. Managing Globalization, New York – Oxford: Oxford University Press.

Libbe, Jens u.a. (2004): Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – Umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune. Difu, http://edoc.difu.de/orlis/DF8627.pdf (abgerufen am 6.6.2007).

www.menschenrechtwasser.de/ (Abgerufen am 12.7.2007).

Narayan, Deepa (1995): The Contribution of People's Participation. Evidence from 121 Rural Water Supply Projects. Environmentally Sustainable Development Occasional Paper Series No 1. The World Bank, Washington, D.C.

Santos, Carlos/Villareal, Alberto (2006): Uruguay: Direct Democracy in Defence of the Right to Water, www.tni.org/books/wateruruguayrev.pdf (Abgerufen am 6.6.2007).

Steets, Julia/Held, Elisabeth, Agua para todos/Water for all, http://www.thepartneringinitiative.org/mainpages/case/examples/agua_para_todos_summary.pdf (Abgerufen am 3.6.2007)

World Bank (2001): Water and Sanitation Program, http://www.wsp.org (Abgerufen am 5.3.2003).

World Bank (2003): Implementing the World Bank Group Infrastructure Action Plan. Paper by the Development Committee of the World Bank and the International Monetary Fund, Washington http://www.wsp.org (Abgerufen am 5.6.2007).

Zimmermann, Clóvis R. (2002), Bürger entscheiden über städtische Investitionen, in: E+Z, 43. Jg. 2002: 10. Oktober, S. 283-284.