

Suhrkamp Verlag

## Leseprobe



Dobner, Petra  
**Wasserpolitik**

Zur politischen Theorie, Praxis und Kritik globaler Governance

© Suhrkamp Verlag  
suhrkamp taschenbuch wissenschaft 1958  
978-3-518-29558-8

suhrkamp taschenbuch  
wissenschaft 1958

Sauberes Wasser ist die Grundvoraussetzung irdischer Existenz, und nichts verdeutlicht die Bedeutung einer öffentlichen Gemeinwohlsicherung stärker als die Frage der Wasserversorgung. Im Zuge der neoliberalen Privatisierungs- und Globalisierungsideologie fiel jedoch Anfang der neunziger Jahre auch diese Bastion öffentlicher Alleinverantwortung. Seither wird die Privatisierung der Trinkwasserressourcen und der damit verbundenen Dienstleistungen einerseits als Königsweg propagiert, andererseits vehement bekämpft. Das Buch macht die komplexen Dimensionen der globalen Wasserkrise sichtbar und verfolgt die Entwicklung von der öffentlichen Daseinsfürsorge zu Strukturen globaler Governance – eine Entwicklung, die eng mit theoretischen Auffassungen über die Bedeutung der Allmende, die beste Art der Gemeinwohlsicherung und die Möglichkeiten politischer Steuerung verknüpft ist. Die empirische Untersuchung der Strukturen des globalen Wasserpolitiknetzwerkes macht dabei exemplarisch deutlich, dass es gute effizienz- und demokratietheoretische Gründe gibt, den generellen Vertrauensvorschuss für globale Governance einer kritischen Überprüfung zu unterziehen.

Petra Dobner ist Privatdozentin am Lehrbereich Regierungslehre und Policy-Forschung der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Petra Dobner  
Wasserpolitik

*Zur politischen Theorie,  
Praxis und Kritik  
globaler Governance*

Suhrkamp

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

suhrkamp taschenbuch wissenschaft 1958

Erste Auflage 2010

© Suhrkamp Verlag Berlin 2010

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das der Übersetzung,  
des öffentlichen Vortrags sowie der Übertragung  
durch Rundfunk und Fernsehen, auch einzelner Teile.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form  
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)  
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert  
oder unter Verwendung elektronischer Systeme  
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Umschlag nach Entwürfen

von Willy Fleckhaus und Rolf Staudt

Druck: Druckhaus Nomos, Sinzheim

Printed in Germany

ISBN 978-3-518-29558-8

# Inhalt

Einleitung .....	9
1. Schmutzige Brühe und blaues Gold: Die globale Trinkwasserkrise .....	35
1.1 Wissen und Prognosen: Was »unser Überleben und das unseres Planeten Erde am meisten bedroht« .....	37
1.1.1 <i>Zur Einleitung: Go West, young man, go West...</i> .....	37
1.1.2 <i>Der Wasserhaushalt der Erde</i> .....	47
1.1.3 <i>Wissen</i> .....	61
1.2 Ursachen und Dimensionen der Wasserkrise .....	66
1.2.1 <i>Verbrauchsstrukturen:</i> <i>Landwirtschaft, Industrie, Haushalte</i> .....	66
1.2.2 <i>Exkurs: Virtuelles Wasser</i> .....	71
1.2.3 <i>Bevölkerungswachstum und Urbanisierung</i> .....	73
1.2.4 <i>Wasserverschmutzung, Überausbeutung         und Versalzung</i> .....	76
1.2.5 <i>Grundwasser</i> .....	78
1.2.6 <i>Technische Infrastruktur</i> .....	80
1.2.7 <i>Klimawandel</i> .....	82
1.2.8 <i>Zur Ambivalenz von Staudämmen</i> .....	84
1.3 Die globale Trinkwasserkrise als komplexe Herausforderung an politisches Handeln .....	86
2. Weltwasserkonferenzen – Chronologie und Zwischenbilanz .....	94
2.1 Globale Umwelt- und Wasserkonferenzen von Stockholm bis Istanbul .....	95
2.1.1 <i>Konferenz der Vereinten Nationen über         die Umwelt des Menschen, Stockholm 1972</i> .....	95
2.1.2 <i>UNO-Wasserkonferenz, Mar del Plata 1977</i> .....	97
2.1.3 <i>Internationale Wasserkonferenz, Dublin 1992</i> .....	99
2.1.4 <i>UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung,         Rio de Janeiro 1992</i> .....	104

2.1.5	<i>Erstes Weltwasserforum, Marrakesch 1997</i>	108
2.1.6	<i>Earth Summit+5, New York 1997</i>	111
2.1.7	<i>Commission on Sustainable Development (CSD-6, 1997/1998)</i>	114
2.1.8	<i>Zweites Weltwasserforum, Den Haag 2000</i>	116
2.1.9	<i>International Conference on Freshwater, Bonn 2001</i>	118
2.1.10	<i>World Summit on Sustainable Development (WSSD), Johannesburg 2002</i>	119
2.1.11	<i>Drittes Weltwasserforum, Japan 2003</i>	121
2.1.12	<i>Viertes Weltwasserforum und Fünftes Weltwasserforum, Mexiko 2006 und Istanbul 2009</i>	122
2.2	Vier Jahrzehnte Weltwasserpolitik: Eine Zwischenbilanz	124
3.	»Final frontier« oder letzte Hoffnung? Zur Privatisierung und Kommodifizierung des Trinkwassers	127
3.1	Zentrale Begriffe und Kernargumente für und wider die Privatisierung	129
3.1.1	<i>Liberalisierung, Privatisierung, Kommodifizierung</i>	129
3.1.2	<i>Preise und Privatisierung</i>	135
3.1.3	<i>Argumente für und wider die Wasserprivatisierung</i>	136
3.2	Privatisierung und Kommodifizierung im Wassersektor	141
3.2.1	<i>Wasserdienstleistungen</i>	141
3.2.2	<i>Exkurs: Zur Privatisierung der Wasserbetriebe in Deutschland</i>	149
3.2.3	<i>Der Flaschenwassermarkt</i>	154
3.2.4	<i>Privatisierung von Wasserressourcen</i>	159
3.3	Wasser als »final frontier« kapitalistischer Inwertsetzung?	165
4.	Theoretische Grundlagen und empirische Forschung: Global Governance of Water	168
4.1	Die Folgen von Dublin: Die Reform der globalen Wasserpolitik	168
4.2	Zwischenresümee und Ausblick auf die nächsten Kapitel	174

5. Erinnerungen an die Allmende .....	177
5.1 Die Begründung des Besitzes an Privateigentum .....	180
5.2 Einhegung der Allmende: Begründungen und Kritik der so genannten »ursprünglichen Akkumulation«	185
5.3 Die »Tragik der Allmende« .....	193
5.4 Konzeptionelle Auswege aus der Tragik: <i>common pool resource, global public goods, global commons</i>	197
5.5 Plädoyer für die Vielfalt politischer Institutionen zur Regulierung ökologischer Ressourcen .....	207
6. Gemeinwohl und Privatisierung .....	210
6.1 Gemeinwohldiskurse und Gemeinwohlkonkretisierung .....	212
6.2 Die gemeinwohlfördernde Wirkung des Marktes .....	217
6.3 Vom Liberalismus zum Neoliberalismus: Die Privatisierung des Gemeinwohls .....	226
6.3.1 <i>Antietatismus und aggressiver Individualismus</i> .....	227
6.3.2 <i>Politische Freiheit und Demokratie</i> .....	232
6.3.3 <i>Monopole und öffentliche Unternehmen</i> .....	238
6.3.4 <i>Nationalstaat und Globalisierung</i> .....	243
6.3.5 <i>Gemeinwohl im Neoliberalismus</i> .....	245
7. Politik und Demokratie im 21. Jahrhundert .....	248
7.1 Politisches Handeln und Entscheiden im Wandel: Regieren, Steuerung, (Global) Governance .....	249
7.2 Der neue Korporatismus: Policy-Netzwerke .....	264
7.3 Transnationale Netzwerke .....	271
7.4 Zur Integration von Machtanalyse und Global-Governance-Forschung .....	283
7.5 Anforderungen an eine theoretische und empirische Analyse von Global Governance .....	292
8. Das globale Public-Policy-Netzwerk der Wasserpolitik ...	297
8.1 Fragestellungen und Analysekatogorien .....	297



8.2	Institutionalisierung: Strategische Netzwerkbildung nach Dublin .....	299
8.2.1	<i>World Water Council und Global Water Partnership</i> ..	299
8.2.2	<i>Weltwasserforen</i> .....	306
8.2.3	<i>World Water Commission for the 21<sup>st</sup> Century</i> ( <i>Weltwasserkommission</i> ) .....	307
8.2.4	<i>Camdessus-Panel und Gurria Task Force</i> .....	309
8.2.5	<i>United Nation Secretary General's Advisory</i> <i>Board on Water and Sanitation (UNSGAB)</i> .....	311
8.2.6	<i>Die Gesamtarchitektur des Globalen Wassernetzwerks</i>	312
8.3	Zentrale Akteure und Interessen .....	314
8.3.1	<i>Zentrale Akteure</i> .....	314
8.3.2	<i>Konsens und Interessen</i> .....	321
8.4	Netzwerkhandeln und Netzwerkmacht .....	322
8.4.1	<i>Netzwerkziele</i> .....	322
8.4.2	<i>Legitimität und Effektivität</i> .....	324
8.5	Durchsetzung der Netzwerkziele .....	329
8.5.1	<i>Die Strategie des »Legitimitätsphishing«</i> .....	329
8.5.2	<i>Die Rolle von (central) government</i> .....	330
8.5.3	<i>Das Netzwerk und die internationalen Organisationen</i>	332
8.5.4	<i>Der Einfluss des Policy-Netzwerks</i> <i>auf die globale Weltwasserpolitik</i> .....	334
9.	Theoretische Bilanz: Sorge(n) um das Gemeinwohl .....	339
9.1	Zur Lösungsfähigkeit und Problematik von Global Governance .....	339
9.2	Gemeinwohl, Menschenrechte und Demokratie .....	344
9.3	Relokation der Macht und die neue Rolle des Staates ...	348
9.4	Ausblick: Die neue Landschaft des Politischen .....	354
	Literatur .....	357
	Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen .....	392
	Verzeichnis der Abkürzungen .....	394
	Namenregister .....	396

## Einleitung

Wasserpolitik ist die zu allen Zeiten und überall auszuübende Kunst, den Gebrauch und Verbrauch von Wasser so zu regeln, dass konkurrierende Bedarfslagen angemessen befriedigt und Wasserressourcen zugleich nachhaltig geschützt werden. Anders als Land, das in einem einmaligen Akt verteilt werden kann, ist Wasser »im Fluss«. Die Versorgung mit Wasser ist eine gesellschaftliche Daueraufgabe, deren erfolgreiche Erfüllung von der langfristigen, umfassenden, flexiblen und bedarfsorientierten Ausübung politischer und technischer Fähigkeiten abhängt. Kluge Wasserpolitik erfordert Gerechtigkeit, Weitsicht, Vernunft und Mäßigung – und einen ausgeprägten Sinn für ökologische Interdependenzen sowie für die Exponentialität, mit der sich ökologische Fehlentwicklungen fortsetzen (Meadows u. a. 1972). Dem richtigen Umgang mit Wasser wird daher sowohl in den Weltreligionen als auch in Anleitungen zur Herrschaftsausübung große Aufmerksamkeit geschenkt.<sup>1</sup> Denn

1 Im 2. Buch Moses (Exodus) tritt Gott als Spender von Süßwasser auf und fordert hierfür Gehorsamspflicht: »Moses ließ Israel ziehen vom Schilfmeer hinaus zu der Wüste Schur. Und sie wanderten drei Tage in der Wüste und fanden kein Wasser. Da kamen sie nach Mara; aber sie konnten das Wasser von Mara nicht trinken, denn es war sehr bitter. [...] Da murrte das Volk wider Moses und sprach: Was sollen wir trinken? Er schrie zu dem HERRN, und der HERR zeigte ihm ein Holz; das warf er ins Wasser, da wurde es süß. Dort gab er ihnen Gesetz und Recht und versuchte sie und sprach: Wirst du der Stimme des HERRN, deines Gottes, gehorchen und tun, was recht ist vor ihm, und merken auf seine Gebote und halten alle seine Gesetze, so will ich dir keine der Krankheiten auferlegen, die ich den Ägyptern auferlegt habe; denn ich bin der HERR, dein Arzt.« (Bibel, 2. Buch Moses, 22-26) Zu den konsensuellen Bestandteilen der Überlieferung Mohammeds zählt die Überzeugung, dass Wasser ein Geschenk ist, aus dem alles Lebendige gemacht wird, woraus ein allgemeines Zugangsrecht zum Wasser abgeleitet wird. In manchen Interpretationen wird überliefert, dass »der Prophet den Verkauf von Wasser verboten habe, um die Aneignung von Wasser zu verhindern. Des Weiteren sei es nach dem Propheten ein Verbrechen, wenn der Eigentümer einer Wasserquelle einem Verdurstenden den Zugang zum Wasser verweigere« (Lee 2003: 30 f.). Im Hinduismus gilt Wasser als »die Urquelle des Lebens und wird als einziges Element als »unsterblich« angesehen. Der Gott Vishnu sagt über sich: »Ich bin der uranfängliche Erzeuger, er, der Wasser ist, das erste Wesen, die Quelle des Lebens« (Kürschner-Pelkmann 2003a: 5). Der babylonische Herrscher Hammurabi kontrollierte mit einem »Amt für Bewässerungsfragen« das Kanalsystem; neben

während eine kluge Wasserbewirtschaftung potenziell herrschaftsstabilisierend wirkt, können Hybris, Versagen oder Fehleinschätzungen Menschen, Umwelt und Politik in tiefe Krisen führen.

Traditionell ist die Regulierung von Wasser eine öffentliche Aufgabe, die lokalen Gemeinschaften, dem Staat oder beiden obliegt.<sup>2</sup> Kommunale oder regionale Wasserbewirtschaftung trägt der Lokalität von Vorkommen und ortsspezifischen Kenntnissen über Bedarfs- und Verbrauchsstrukturen Rechnung. Weltweit werden Wasserressourcen in einer beeindruckenden Vielfalt von Institutionen als lokales Gemeingut bewirtschaftet, von denen viele über lange Zeiträume Bestand haben (Ostrom 1999; Shiva 2002; Petrella 2000: 9). Oberhalb von Regionen und Kommunen, und nicht immer im Konsens mit diesen, ist auch eine staatliche Verantwortung für Wasser üblich. Manche Autoren halten es für plausibel, dass die mit einem erfolgreichen Wassermanagement verbundenen Anforderungen an planende, dauerhafte, komplexe Institutionen die politische Organisation im Staat wesentlich mit vorangetrieben haben (Berber 1955: 3; Wittfogel 1957; Herzog 1988: 175; vgl. zur Kritik an Wittfogel u. a. Witzens 2000). In Europa nimmt der Staat seit dem 16. Jahrhundert eine aktive Rolle in der Wasserbewirtschaftung ein (Petrella 2000: 29 f.). Ein normativer Grund hierfür liegt in der staatlichen Verantwortung für das Gemeinwohl, dessen Erreichung und Sicherung zugleich die zentrale Legitimitätsquelle staatlicher Herrschaft ist. Sachlich reagiert eine staatliche Verantwortung auf die Tatsache, dass entweder die Gewässer selbst und/oder komplexe Anforderungen an ihre Bewirtschaftung über die Grenzen der Kommunen hinausgehen und eine übergeordnete Koordination erfordern.

Weltweit überschreiten zudem nach der jüngsten Kartierung und Zählung 263 Flusseinzugsgebiete (*river basins*) Landesgrenzen.<sup>3</sup> Für

Gesetzesvorschriften und Strafmaßen für die Vernachlässigung der Bewässerung oder beim Deichbau führt der Prolog des Kodex des Hammurabi 26 Gründe für die Lobpreisung des Königs auf, von denen sich allein 14 auf seine Funktion als Spender des Wassers beziehen (Lee 2003: 25).

2 Eine Ausnahme stellt Frankreich dar, wo Kommunen bereits in der Mitte des 19. Jahrhunderts private Wasserversorger beauftragen konnten. Mitte des 20. Jahrhunderts hatten die privaten Firmen einen Anteil von etwa 75 Prozent an der nationalen Trinkwasserversorgung, heute beziehen etwa 80 Prozent der Franzosen ihr Trinkwasser von privaten Anbietern (Laimé 2005). Die großen privaten französischen Wasserversorger sind auch weltweit die größten Wasserkonzerne.

3 Eine erste Statistik von 1958 zählte 166 internationale Flüsse; eine Revision im

Anrainer dieser Verkehrswege und Reservoirs ist Wasser auch ein traditioneller Gegenstand grenzüberschreitender Politik. Souveränitätsvorstellungen, die eine nationale Nutzenmaximierung rechtfertigen, und Gerechtigkeitsvorstellungen, nach denen auch die Unterrainer ein Recht auf eine unversehrte Ressource haben, konfliktieren hier oftmals.<sup>4</sup> Erste übergeordnete Regulierungsversuche der Staatengemeinschaft, in denen unilaterale Veränderungen von Wasserwegen abgelehnt und die Bildung gemeinsamer Kommissionen angeregt wurden, datieren bereits aus dem Jahr 1911 (Institute of International Law 1911). Doch ist der Charakter dieser Empfehlungen über die 1966 verabschiedeten Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers (International Law Association 1967) bis zum Übereinkommen über das Recht der nichtschiffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe von 1997 (United Nations 1997) insgesamt zwar wohlmeinend, aber vage. Sie sind

Jahr 1978 erhöhte diese Zahl auf 216 (Biswas 1978). Aufgrund politischer Veränderungen, aber auch dank moderner Technologie und Kartographie schnellte die Zahl 1999 auf 261 *river basins*. Eine neuerliche Zählung im 2001 führte zu der hier genannten Zahl von 263 internationalen Flusseinzugsgebieten. Als »river basin« wird ein Gebiet bezeichnet, »das hydrologisch (sowohl ober- als auch unterirdisch) zu einem Strom erster Ordnung beiträgt, worunter wiederum ein Fluss oder See verstanden wird, die einen direkten Zufluss ins Meer oder zu einem geschlossenen See oder Binnengewässer haben. Ein »river basin« ist daher synonym mit dem, was in den Vereinigten Staaten als »watershed« und in Großbritannien als »catchment« bezeichnet wird. Wir definieren ein solches Gewässer als »international«, wenn es dauerhaft die Grenzen von zwei oder mehr Staaten überschreitet« (Wolf u. a. 1999; Übersetzung hier und bei allen anderen Zitaten P.D.).

- 4 Einen uneingeschränkten Anspruch auf Souveränität in Wasserfragen drückt die Harmon-Doktrin von 1895 aus: In einem Rechtsstreit zwischen den USA und Mexiko über die Nutzung des Rio Grande vertrat Attorney General Harmon die Interessen der USA mit der Behauptung des uneingeschränkten Nutzungsrechtes des Oberrainers, ungeachtet möglichen Schadens, der hieraus für den Unterrainer entstehe. »Das Grundprinzip des Völkerrechts ist die absolute Souveränität jeder Nation gegenüber jeder anderen auf seinem eigenen Gebiet. [...] Daher müssen alle Ausnahmen bezüglich der Machtausübung einer Nation auf ihrem eigenen Gebiet auf einem Konsens dieser Nation selbst beruhen. Es gibt hierfür keine andere legitime Quelle.« (Op. Attorney Gen. 1895: Vol. 21: 274) Nach mehrjährigem Disput wurde der Streit 1903 mit der Entscheidung beigelegt, dass die USA jährlich 74 Millionen Kubikmeter Wasser an Mexiko fließen lassen, und einige Jahre später noch einmal erheblich zugunsten Mexikos (auf 1850 Millionen Kubikmeter!) verbessert. Die Harmon-Doktrin allerdings wurde erst Anfang der 1940er Jahre offiziell zurückgezogen (Dellapenna 2001: 270).

bislang zu sanktionsschwach gegenüber dem potenziellen Gewinn, den ein Oberrainerstaat aus einer Verletzung der Regeln ziehen kann (Wolf/Giordano 2005; Durner 2008). Ihre Lösungsansätze zielen auf die Bereitstellung allgemeiner Regeln für bilaterale Abkommen, sie bringen aber selbst keine universellen Institutionen globalen Wassermanagements hervor. Damit verbleiben auch diese Abkommen wie staatliche und kommunale Wasserpolitik und anders als die mit der UNO-Weltkonferenz über die menschliche Umwelt von Stockholm 1972 einsetzende *globale* Wasserpolitik innerhalb des klassischen Paradigmas staatlich zentrierter Politik.<sup>5</sup>

Zu Recht gilt daher die Konferenz von Stockholm als Beginn eines eigenständigen Umweltvölkerrechts, das auch erste Formulierungen zum weltweiten Umgang mit Wasser enthält. Der Globalisierung des Umweltrechts liegt die Problemwahrnehmung zugrunde, dass die ökologische Umwelt innerhalb bestehender Staatsgrenzen nur unzureichend geschützt werden kann, weil sich politische Grenzen oftmals willkürlich zu ökologischen Entitäten wie Bergen, Flüssen oder Seen verhalten und die territorial begrenzte Gebiets-herrschaft eines Staates inkongruent mit möglichen ökologischen Folgewirkungen ist.

Die Stockholmer Empfehlungen sind, wenn auch mit (noch) großem Respekt für die staatliche Souveränität formuliert, Vorboten einer genuin *globalen* Politikperspektive. Anders als in vorangegangenen internationalen Regelungen, die vor allem das Verhältnis der Staaten untereinander zu kodifizieren suchten, erhält die menschliche Umwelt, deren Sicherung zur Aufgabe der Staatengemeinschaft erklärt wird, erstmals einen Eigenstatus. Die hier einsetzende Betrachtung der menschlichen Umwelt als der Staatenwelt

5 Zu einer ähnlichen Einschätzung gelangt Kunig in der Betrachtung des internationalen Wasserrechts: »Das internationale Wasserrecht insgesamt wird auf absehbare Zeit aber auch nicht viel weiter vorankommen als eine 1997 nach fast 30-jährigen Vorarbeiten entstandene, den Bestand der bisherigen Rechtsentwicklung kodifizierende Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses. Sie spricht von einer Nutzung im Sinne von Billigkeit, Vernunft und Teilhabe, vom Vorrang der Nutzung als Trink- und Haushaltswasser, von Daten- und Informationsaustausch hinsichtlich von Maßnahmen, die signifikant nachteilige Auswirkungen auf andere Staaten haben können. Eine wichtige Besonderheit besteht darin, dass die Lösung von Wasserkonflikten in starkem Maße bilateral oder regional erfolgen kann und muss, anders als etwa bei der Klimapolitik, die demzufolge universelle Institutionen hervorgebracht hat.« (Kunig 2004)

gegenüberstehende Externität transzendiert die bis dahin vorherrschende internationale Perspektive und enthält die Aufforderung, sich als Weltgemeinschaft zur ökologischen Frage zu verhalten. Die Sorge um die ökologischen Grundlagen organisiert seither eine Perspektive gemeinsamer Bedrohung, die über nationale Betrachtungen systematisch hinausweist. Stockholm ist der Beginn einer Neustrukturierung des Politikfeldes, durch den die traditionellen Arenen der Kommunal-, Innen- und Außenpolitik durch die Etablierung einer globalen Wasserpolitik ergänzt, überwölbt und letztlich dominiert werden. Zudem markiert die Konferenz eine neue Konfliktlinie innerhalb der Wasserpolitik, indem die unilaterale Verfolgung nationaler Interessen mit der nur multilateral zu lösenden Herausforderung globaler Überlebensanforderungen konfrontiert wird. Diese jüngere Epoche einer globalen Wasserpolitik, die die klassische Gestalt des Politikfeldes transformiert und Institutionen, Gestaltungsspielräume, Akteure und Machtverhältnisse bis zur kommunalen Ebene neu justiert, ist Gegenstand dieses Buches.

Globale Wasserpolitik ist seit ihren Anfängen in den 1970er Jahren inhaltlich nicht bei Umweltfragen und organisatorisch nicht bei der internationalen Staatengemeinschaft unter UNO-Vorsitz stehengeblieben. In den Stockholmer Empfehlungen wurden insbesondere Fragen des nationalen und internationalen Wassermanagements thematisiert; auf einer fünf Jahre später stattfindenden Folgekonferenz bestimmte die Verhinderung einer globalen Wasserkrise bereits die Diskussion.

Dieses Ziel wurde nicht erreicht: Noch immer haben knapp 1 Milliarde Menschen keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser, etwa 2,5 Milliarden Menschen haben keinen Zugang zu sanitären Einrichtungen, und nach Schätzung des Weltwasserentwicklungsberichts der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2003 starben im Jahr 2000 etwa 2,2 Millionen Menschen an wasserbedingten Krankheiten, in der Mehrheit Kinder unter fünf Jahren (UNESCO 2003d: 10 und 102; United Nations 2006b: 4; United Nations 2008a). Zudem bedrohen Wasserknappheit und Wasserverschmutzung die landwirtschaftliche und industrielle Produktion, die Umwelt und den Frieden. Deutlich stimmen alle Prognosen darin überein, dass sich die schon bestehenden Probleme vor allem in den wachsenden urbanen Zentren der Entwicklungsländer im Zuge des Anstiegs der Weltbevölkerung, fortschreitender Industrialisierung und des

Klimawandels zu einer globalen Katastrophe ausweiten werden, wenn nicht umfassende Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Mit Recht konstatiert die UNESCO, dass von »allen Krisen hinsichtlich der sozialen und natürlichen Ressourcen, mit denen wir Menschen konfrontiert sind, [...] die Wasserkrise diejenige [ist], die unser Überleben und das unseres Planeten Erde am meisten bedroht« (UNESCO 2003c: 4).

Der seit Stockholm deutlich verschärfte Problemdruck hat die Anforderungen erhöht, eine nachhaltige Lösung zu finden, und das Problembewusstsein erheblich erweitert. Neben ökologischen Problemen stehen heute auch soziale, sicherheitspolitische und wirtschaftliche Zielsetzungen auf der Agenda der globalen Wasserpolitik (vgl. z. B. Bhatia/Falkenmark 1993; Spillmann 2000; Gleick u. a. 2002). Zudem haben sich Akteure, Handlungsweisen, Ziele und Interessen, Institutionen, Steuerungsformen und die Rolle des Staates gewandelt. In Stockholm wurden der souveräne Staat als zentrale Regelungsinstanz und seine Fähigkeit zur hierarchischen Steuerung als Schlüssel für eine Krisenlösung verstanden. Dreißig Jahre später gelten staatliche Steuerungsansprüche als mitverantwortlich für die Ineffizienz in diesem Bereich der Daseinsvorsorge, und die anfänglich nur verhalten erwogene Ergänzung durch den Markt wurde in den vergangenen Jahren als überlegene Lösung präsentiert. Seit Beginn der 1990er Jahre dominiert – trotz heftiger Proteste<sup>6</sup> – die Forderung nach einer Ökonomisierung und Privati-

6 Das bekannteste Beispiel ist der Konflikt der bolivianischen Stadt Cochabamba, die sich im Jahr 2000 gegen eine staatlich durchgesetzte Privatisierung der Wasserversorgung und einen erheblichen Anstieg der Wasserpreise wehrte. Die Folge waren blutige Auseinandersetzungen zwischen Bürgern und Armee sowie die Verhängung des Ausnahmezustandes; mindestens sechs Menschen starben, mehrere hundert wurden verletzt. Die Bürger erzwangen schließlich die Kündigung des Vertrages mit Aguas del Tunari, dem privaten Dienstleister, der die Versorgung übernommen hatte; das Konsortium, zu dem der Versorger gehört, klagte anschließend auf Schadensersatz vor dem bei der Weltbank angesiedelten Schiedsgericht International Centre for the Settlement of Investment Disputes (ICSID) (Fritz 2003; Bechtel 2005). Das Konsortium forderte vor dem Schiedsgericht 50 Millionen US \$ Schadensersatz, eine Hälfte für die verlorenen Investitionen, die das Unternehmen selbst auf aber auf nur 10 Millionen US \$ beziffert hatte (Bechtel 2005: 5), die andere Hälfte für die nicht realisierten Gewinne (Environment News Service 2006). Die gerichtliche Auseinandersetzung zwischen Bolivien und den internationalen Teilhabern von Aguas del Tunari wurde im Januar 2006 beigelegt, nachdem Bolivien anerkannte, dass allein die zivilen Proteste das Ende der Kon-

sierung der Wasserwirtschaft und teilweise auch der Wasserressourcen den Reigen der Problemlösungsvorschläge. Wasser, einst reines öffentliches Gut, gilt heute als privateigentumsfähig, als ökonomisches Gut, als Ware.

Zudem wurde das Spektrum mitbestimmungsfähiger Akteure der Wasserpolitik von Kommunen und Staaten um internationale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Experten, Konzerne und auch um eine Klasse internationaler »Politikbroker«<sup>7</sup> erweitert. Letztere umfasst eine Riege von *global players*, die in aller Regel hohe Positionen in nationalen oder internationalen Organisationen innehatten, aufgrund dieser früheren Funktionen über weitreichende und einflussreiche Kontakte verfügen und eine im Folgenden näher zu analysierende, zentrale Rolle in der Formulierung und Durchsetzung globaler Wasserpolitik spielen. Sukzessive wuchs auch die Anzahl der mit Wasserpolitik befassten bzw. der im Zuge einer sich entwickelnden Wasserpolitik erst entstehenden Institutionen und Organisationen – teils in wechselseitiger Verstärkung, teils auch in Widerspruch zueinander. Folgerichtig verschränken sich damit die Zuständigkeiten für Wasserfragen auch auf einer territorialen Ebene: Wasserpolitik ist nicht mehr länger nur Aufgabe von Kommunen oder Staat, sondern diese werden auf vielfältige Weise durch globale Vereinbarungen und Trends neu eingerahmt.

Wenn sich auch rückblickend die Globalisierung der Trinkwasserpolitik in die gut begründete globale Verantwortung für die menschliche Umwelt einordnen lässt, so ist doch die Auswanderung dieses Politikfeldes aus dem Staat damit weder hinreichend erklärt noch zweifelsfrei begründet. Für die Globalisierung der Wasserpolitik spricht, dass ein nachhaltiger Umgang mit den globalen Wasserressourcen die legitimen und faktischen Gestaltungsmöglichkeiten einzelner Staaten übersteigt: Dies betrifft nicht nur grenzüberschreitende Gewässer, sondern auch eine Vielzahl von sozession herbeigeführt hatten und daher kein Versäumnis des Konsortiums vorlag; dieses verzichtete dafür auf Kompensationszahlungen (Bechtel 2006).

7 Der Terminus stammt von Paul Sabatier und ist dem *Advocacy-Coalition-Ansatz* entnommen: »Bei Konflikten zwischen Strategien verschiedener Koalitionen kann eine dritte Gruppe von Akteuren, die hier als *policy proker* bezeichnet werden, vermittelnd eingreifen. Ihr wesentliches Anliegen besteht darin, einen vernünftigen Kompromiss zu finden, der die Intensität des Konfliktes reduziert.« (Sabatier/Jenkins-Smith 1999: 122)



zialen, ökologischen und wirtschaftlichen Faktoren, die entweder den globalen Wasserhaushalt oder den globalen Umgang mit Wasser beeinflussen.<sup>8</sup> Angesichts der gleichzeitigen Lokalität der Ressource und der Endogenität von Institutionen zu ihrer Bewahrung und Bewirtschaftung ist die Globalisierung der Trinkwasserpolicy allerdings nur dann der geeignete Rahmen, wenn in ihm regionale und lokale Spezifika ausreichende Berücksichtigung finden.

Zudem verbindet sich im Bereich der Wasserpolicy die ökologische Dimension mit einer ökonomisch-infrastrukturellen: Um Wasser für den Menschen nutzbar zu machen, ist in aller Regel ein Aufbereitungsprozess der vorhandenen Ressource ebenso notwendig wie eine netzbasierte Infrastruktur für die Ver- und Entsorgung. Wasser ist damit nicht nur ein Teil der menschlichen Umwelt, sondern auch ein Dienstleistungsgut. Für die Organisation dieser Dienstleistung ist eine politische Regulierung unabdingbar, die entweder die öffentliche Verantwortung mit einer öffentlichen Bereitstellung kombiniert oder aber den Weg für private Anbieter beziehungsweise für privat-öffentliche Mischformen öffnen muss. Die Globalisierung der politischen Rahmensetzung für den Wasserdienstleistungsbereich lässt sich aus den ursprünglich ökologischen Motiven nicht ohne weiteres ableiten; diese ist aber heute selbstverständlicher Gegenstand des Politikfeldes. Doch hat die globale Zuständigkeit hier eine andere Bedeutung: Während für Wasser als Ressource der Schutz der menschlichen Umwelt eine ausreichende *ökologische* Begründung für eine globale Perspektive bietet, ist der Anspruch auf eine globale Regulierung des Dienstleistungsbereichs Element einer *wirtschaftlichen* Harmonisierung. Während im ersten Fall ein universales Menscheninteresse an einer auch weiterhin verfügbaren Ressource normativ problemlos unterstellt werden darf und faktisch auch kaum bestritten wird, liegen die Vorstellungen über die angemessene Bewirtschaftung des Gutes weit auseinander. Dieser ökonomische Aspekt der Globalisierung der Wasserpolicy ist daher weit umstrittener als der ökologische.

Eine dritte Dimension der Globalisierung der Trinkwasserpolicy ist politisch-institutioneller Art und betrifft die sukzessive Verlagerung der politischen Initiative auf globale Akteure und Institutionen. Der Begriff »global« trägt an dieser Stelle der Tatsache Rechnung, dass die Akteure und Institutionen der globalen Was-

<sup>8</sup> Vgl. die ausführliche Darstellung in Kapitel 1.

serpolitik ihre Initiative und ihren Regulierungsanspruch vielfach nicht länger in Bezug auf den souveränen Staat begründen und – wenn sie auch nicht frei von staatlichen Verbindungen sind – ein weitgehend poststaatliches Politikmodell praktizieren oder wenigstens präferieren. Als

– *global* bezeichne ich einen Akteur, eine Institution oder eine Politik, der oder die jenseits des Staates als Akteur und als territorial begrenzter Entscheidungsbereich handelt oder greifen soll und den Anspruch auf eine globale Gestaltung hegt. Die neue Arena der Wasserpolitik konstituiert sich als globale, weil ihre dominanten Akteure die grundsätzliche politische Zuständigkeit des Staates in Frage stellen und den Staat als relevante, territoriale Bezugsgröße politischer Regelungsansprüche herausfordern (vgl. Kapitel 8). Sie handeln daher nicht

– *international*, worunter die klassischen Formen der Kooperation zwischen Staaten verstanden werden, und auch nicht

– *supranational*, weil eine formelle Übertragung von Hoheitsrechten und damit die gleichzeitige Konstituierung und Legitimierung einer überstaatlichen Einheit weder stattgefunden hat noch angestrebt wird. Allenfalls lässt sich diese Form der politischen Globalisierung als eine Form von Transnationalisierung begreifen, denn insofern unter

– *transnational* jegliches Überschreiten staatlicher Grenzen verstanden wird, muss globale Politik transnational sein. Jedoch wird der Begriff der Transnationalisierung der Entwicklung nicht vollständig gerecht, weil darin, wie im Begriff der Inter- und Supranationalität, der semantische Bezug auf den Nationalstaat erhalten bleibt, der von den hier analysierten Akteuren globaler Politik zurückgewiesen wird.

Doch kann auch der Versuch einer analytisch klaren Unterscheidung die Unschärfen der Wirklichkeit nicht aus dem Weg räumen. Der Staat ist das vorherrschende Modell zur Organisation des Politischen. Auch wenn also die Begriffe »global« und »Globalisierung« die Perspektive einer tatsächlichen Überwindung dieser politischen Form betonen, so bleibt der Staat doch ein Faktor, mit dem man rechnen muss. Daher wird im Folgenden sowohl von einer Transnationalisierung als auch von einer Globalisierung der Trinkwasserpolitik gesprochen, was sich mit zwei unterschiedlichen Standpunkten rechtfertigen lässt: Die transnationale Perspektive nimmt den

souveränen Staat als *Ausgangspunkt* der Entwicklung, die globale Perspektive reflektiert stärker die *Zielsetzung* einer poststaatlichen, globalen Politik.

Insgesamt ist die globale Trinkwasserpolitik also durch drei unterschiedlich begründete Überschreitungen des Staates gekennzeichnet: Der Bezug auf die menschliche Umwelt betont die *ökologische* Interdependenz jenseits der politischen Organisationsform im Staat, die Bestrebungen einer Globalisierung der Wasserbewirtschaftung sind Teil der *ökonomischen* Globalisierung, und die Verlagerung politischer Verantwortung setzt auf eine *politische* Gestaltung jenseits des Staates als Akteur und als territoriale Bezugsgröße verbindlicher politischer Regulierungen.

Als zwanzig Jahre nach der Stockholmer Konferenz der Weltgipfel zu Umweltfragen in Rio de Janeiro stattfand, wurde im Kapitel 18 der dort verabschiedeten Agenda 21 ein umfangreiches Programm für die Gestaltung des globalen Wassermanagements formuliert (BMU 1993). Nicht nur im Rio-Folgeprozess, sondern auch im Zuge der Weltklimakonventionen und -programme sowie im Rahmen der im Jahr 2000 vereinbarten UN-Millenniumsziele (Millennium Development Goals, MDGs)<sup>9</sup> wurden seither umfangreiche Aktivitäten zur Lösung der Weltwasserkrise unternommen (vgl. Kapitel 2). Es greift zu kurz, aus der Tatsache einer bisher unzureichenden Bewältigung des Problems auf eine generelle Dysfunktionalität

9 Im September 2000 verabschiedete die 55. Generalversammlung der Vereinten Nationen eine umfassende Erklärung über bis 2015 zu erreichende Entwicklungsziele (Millennium-Erklärung). Im September 2001 legte Kofi Annan, der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, der Generalversammlung einen »Kompass« für die Umsetzung der Millenniumserklärung vor, die als Millennium Development Goals bzw. Millennium Entwicklungsziele (MDGs) bezeichnet werden. Für die hier genannten acht Entwicklungsziele werden in ausformulierten Unterzielen eindeutige Messlatten benannt: Die wasserbezogenen Ziele lauten, bis 2015 den Anteil der Weltbevölkerung zu halbieren, der keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser hat, und den Anteil der Weltbevölkerung auf die Hälfte zu reduzieren, der ohne ausreichende sanitäre Anlagen lebt. Die übergeordneten Entwicklungsziele lauten: (1) Bekämpfung extremen Hungers und extremer Armut, (2) vollständige Durchsetzung einer Grundschulausbildung für alle Jungen und Mädchen, (3) Förderung von Geschlechtergerechtigkeit und Frauen, (4) Reduktion von Kindersterblichkeit, (5) Verbesserung der Gesundheit von Müttern, (6) Kampf gegen HIV/Aids, Malaria und andere Seuchen, (7) Nachhaltigkeit im Umgang mit ökologischen Ressourcen und (8) Entwicklung einer globalen Entwicklungspartnerschaft (United Nations 2005).

der verabschiedeten Programme und gebildeten Institutionen globaler Wasserpolitik zu schließen. Umgekehrt wäre es aber fahrlässig, nicht die Frage zu stellen, ob die bestehende Architektur und Programmatik der Weltwasserpolitik geeignet sind, Lösungen für die globale Trinkwasserkrise hervorzubringen. Die ökologischen und menschlichen Katastrophen, die eintreten werden, wenn es keine durchgreifenden politischen Erfolge gibt, sind zwingende Handlungsgründe, die aktuelle politische Auseinandersetzung um die globale Wasserpolitik in der Politikwissenschaft fortzusetzen und sich sachlich fundiert wie engagiert mit den der Disziplin eigenen Methoden an einer Suche nach Lösungen zu beteiligen.

Eine solchermaßen an Zustandekommen, Strukturen und Ergebnissen eines globalisierten Politikfeldes interessierte Forschung steht indessen vor dem Problem, eine gegenstandsadäquate Forschungsperspektive erst entwickeln zu müssen. Die Dynamik in diesem Politikfeld, die in komplementären Perspektiven entweder als Globalisierung oder als Auswanderung des Politikfeldes aus dem Staat gefasst werden kann, hat den Gegenstand aus einer vergleichsweise klar strukturierbaren Untersuchung der Aktionen staatlicher und internationaler Organisationen auf das diffuse Gebiet von Global Governance getrieben, wo er analytisch und strukturell nur mühsam wieder eingefangen werden kann. Die generelle Herausforderung der Erforschung von Global-Governance-Prozessen besteht bei aller Unterschiedlichkeit der konkreten Bedingungen und ihrer normativen Bewertungen in ihrer Komplexität. Poetisch, doch wenig ermutigend beschreibt James Rosenau Global Governance als »Summe der Myriaden – buchstäblich: Millionen – von Kontrollmechanismen, die durch unterschiedliche geschichtliche Gründe, Zielsetzungen, Strukturen und Prozesse hervorgebracht werden. Vielleicht teilt jeder Mechanismus eine Geschichte, Kultur oder Struktur mit ein paar anderen, doch gibt es kein Charakteristikum oder Attribut, das er mit allen anderen gemeinsam hätte« (Rosenau 2005: 48). Viele Akteure, viele Strategien, keine oder zumindest keine strukturell festgelegten Hierarchien, das Nebeneinander einer Fülle von Informationen und der Unzugänglichkeit bestimmten Wissens sowie eine eher diskursive als rechtlich verbindliche Entscheidungsfindung machen die Erforschung, Kontrolle und Bewertung von Global-Governance-Prozessen zu einer ebenso aufwändigen wie schwierigen Aufgabe. Aufgrund dieser of-

fensichtlichen Schwierigkeiten ist die Forschung zu Global Governance vornehmlich deskriptiver Natur und der Forschungsstand ist angesichts der Tatsache, dass es sich bei dieser politischen Transformation um eine der größten Herausforderungen der gegenwärtigen Politikwissenschaft handelt, immer noch ernüchternd.

Gemessen an den in der Literatur weitgehend übereinstimmend beschriebenen Schwierigkeiten, analytisch zu erfassen, was genau Global Governance eigentlich ist,<sup>10</sup> erscheint zudem die vielfach positive Bewertung dieser politischen Steuerungsmuster vorschnell und fragwürdig. So versteht die Enquete-Kommission »Globalisierung der Weltwirtschaft« des Deutschen Bundestages Global Governance als »politisches Projekt [...], um negative wirtschafts-, sozial- und umweltpolitische Tendenzen der internationalen Märkte beseitigen zu helfen. [...] Es geht also um eine sozial und ökologisch nachhaltige Bewahrung, den Schutz und die Bewirtschaftung globaler ökologischer Güter. Oberstes Ziel dabei ist es, dass die Globalisierung und die damit verbundenen Aktivitäten nationaler Regierungen, internationaler Instanzen wie wirtschaftlicher Akteure potenziell für alle Menschen Nutzen bringen sollen« (Deutscher Bundestag 2002: 418; vgl. auch Commission on Global Governance 1995; Messner 1998; Messner u. a. 2003). Kritikwürdig hieran ist nicht die Hoffnung, dass Global Governance solche Ergebnisse zeitigen könnte, sondern die implizite Unterstellung, »dass es in der politischen Wirklichkeit immer um die Lösung kollektiver Probleme und nicht – auch oder primär – um Machtgewinn und Machterhalt geht. [...] Als Aussage über die Beschaffenheit von Wirklichkeit ist eine solche Annahme empirisch falsch« (Mayntz 2004: 7 f.).

Empirisch falsch und wissenschaftlich unzulässig ist jedenfalls, die sich aus normativen Hoffnungen speisenden Projektionen über Global Governance als Ersatz oder auch nur als Filter für eine empirisch fundierte Analyse dieser veränderten Politikmuster zu betrachten. Ob die unter Global Governance gefassten Transformationen von Politik den Ansprüchen an eine globale politische Rahmung

10 Vgl. z. B. Keohane: »Die Komplexität dieser Strukturen der Politik macht es sehr schwierig, kausale Beziehungen nachzuvollziehen und Einflussmuster zu bestimmen. Diese Komplexität erschwert auch die normative Analyse. Die sich entwickelnden Governancestrukturen sind neu und auf einer Vielzahl von Ebenen zu finden.« (Keohane 2005: 121)