

Martina Roth

**Die neue Rolle Nicht-Staatlicher  
Organisationen**

Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel des  
Engagements in der Konflikt-Prävention

Gereon Müller-Chorus

**Privatwirtschaftliche Organisation  
der Trinkwasserversorgung  
Fluch oder Segen?**

Das **Europainstitut der Universität Basel** ist ein rechts-, politik- und wirtschaftswissenschaftliches Zentrum für interdisziplinäre Lehre und Forschung zu europäischen Fragen. Das Institut bietet einen einjährigen, praxisbezogenen und interdisziplinären Nachdiplomstudium zum *Master of Advanced Studies in European Integration* an mit den Vertiefungsstudien *Major in Conflict and Development* und *Major in International Business*. Daneben führt das Institut zusammen mit der Juristischen, der Wirtschaftswissenschaftlichen und der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel einen Masterstudieengang zu European Studies durch. Es finden ausserdem regelmässig spezielle Weiterbildungskurse, Seminare und Vorträge statt. In der Forschung werden in Zusammenarbeit mit benachbarten Instituten sowohl fachspezifische wie multidisziplinäre Themen bearbeitet. Das Europainstitut ist als Ansprechpartner für Politik, Wirtschaft und Verwaltung beratend tätig.

**[www.europa.unibas.ch](http://www.europa.unibas.ch)**

ISBN-13: 978-3-905751-06-2

ISBN-10: 3-905751-06-2

**Martina Roth, MAES**, hat in Marburg (D) und Utrecht/NL Europäische Ethnologie, Politik- und Medienwissenschaft studiert, bevor sie den Master of Advanced European Studies am Europainstitut ablegte. Als Ethnologin hat sie wiederholt Feldforschungen in Zentralamerika durchgeführt und arbeitet derzeit als Trainee im Brüsseler EU-Verbindungsbüro von World Vision.

**Gereon Müller-Chorus, MAES**, ist Absolvent des Nachdiplomstudiums Master of Advanced European Studies am Europainstitut

# Inhaltsverzeichnis

## Die neue Rolle Nicht-Staatlicher Organisationen

Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel des Engagements in der  
Konflikt-Prävention

*Martina Roth*

I.	Einleitung	5
II.	Begriffsklärung	7
	A.    Konflikt	8
	B.    Nicht-Staatliche Organisation	8
	C.    conflict resolution	9
III.	Veränderungen im Rollenverständnis von NRO seit Ende des Kalten Krieges	9
IV.	Stärken und „komparative Vorteile“ von Nicht Staatlichen Organisationen gegenüber dem Staat	11
V.	Souveränitätsabgabe des Staates?	16
	A.    Kompetenzverlagerung in Richtung Nicht-Staatlicher Organisationen	17
	B.    Kompetenzverlagerung in Richtung der Europäischen Union	20
VI.	Herausforderungen und Grenzen eines NRO Engagements im Bereich der Konfliktprävention	22
VII.	Unter- oder überschätzt? Ausblick auf künftige Tendenzen der Funktion und des Funktionierens von NSO im Bereich der Konfliktbearbeitung	27
VIII.	Schlussbetrachtung und Resümee der Möglichkeiten und Grenzen von NSO in der Prävention und Bearbeitung gewaltsamer Konflikte	31
	Endnoten	37
	Literatur	38

**Privatwirtschaftliche Organisation der Trinkwasserversorgung:  
Fluch oder Segen? Gereon Müller-Chorus**

I.	Einleitung	40
	A. Einführung	40
	B. Ziel der Arbeit	41
	C. Aufbau der Arbeit	41
II.	Daten und Beispiele privatisierter Wasserversorgung	42
	A. Wasser als elementares Gut für den Menschen	43
	B. Fallstudien	43
III.	Die Problematik der Wasserversorgung in der Literatur	47
	A. Privatisierungsbefürworter	47
	B. Privatisierungsgegner	48
	C. Synthese	49
IV.	Das „Menschenrecht auf Wasser“	50
	A. Warum die NROs den Weg des Menschenrechts gehen	50
	B. Menschenrechte allgemein	51
	C. Herleitung des „Menschenrechts auf Wasser“	51
	D. Rechtliche Verbindlichkeit des „Menschenrechts auf Wasser“	53
	E. Inhalt des „Menschenrechts auf Wasser“	55
	F. Ergebnis	57
V.	Wirtschaftswissenschaftliche Einordnung des Gutes Wasser	59
	A. Güterkategorien in den Wirtschaftswissenschaften	59
	B. Unterschiedliche Versorgungsarten mit Wasser	60
	C. Modell	61
	D. Ergebnis	65
VI.	Folgerungen aus diesen Einordnungen	65
	A. Flaschenwasser bei Leitungswasserversorgung	65
	B. Flaschenwasser ohne Leitungswasserversorgung	66
	C. Kostenpflichtige Leitungswasserversorgung	66
	D. Kostenlose Leitungswasserversorgung	71
	E. Ergebnis	72
VII.	Fazit	73
	Endnoten	75

Martina Roth

# **Die neue Rolle Nicht-Staatlicher Organisationen**

## **Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel des Engagements in der Konflikt-Prävention**

### **I. Einleitung**

Eine „Kultur der Prävention“ hat es Johannes Rau im Jahr 2000 genannt; einen „Gegenentwurf zur Kriegsmaschinerie vergangener Jahrhunderte“ (MATTHIES 2002, 125). CZEMPIEL (2001) spricht gar von einem „Paradigmenwechsel“ (CZEMPIEL 2001 in MATTHIES 2002, 125). Gemeint ist mit all dem die veränderte Auffassung vom Umgang mit gewaltsamen Konflikten zu Beginn der 1990er Jahre. In diesem Rahmen spielen nicht mehr nur die klassischen Akteure wie Staaten und Internationale Organisationen (IO) eine bedeutende Rolle zur Wahrung von Sicherheit, sondern vermehrt auch Organisationen, die sich als weitgehend unabhängig vom Staat zu erkennen geben und in vielerlei Hinsicht bisher eine lebhaft Kritik am staatlichen Handeln geübt haben. Ist die „Lebensweisheit „Vorbeugen ist besser als Heilen“ wieder entdeckt worden“ (MATTHIES 2002, 123)? Zumindest ist peace building trotz sprachlicher Verwirrungen in aller Munde.

Die Funktion Nicht-Staatlicher Organisationen (NSO) hat sich in diesem Zusammenhang, insbesondere seit dem Ende des Kalten Kriegs, in vielerlei Hinsicht gewandelt. Es scheint, als würden sich diese meist als NRO bezeichneten Organisationen von ihrer konventionell wahrgenommenen Rolle der „watch dogs“ trennen oder diese zumindest um eine weitere ergänzen: Die eines „Umsetzungsagenten“ in Ergänzung zur Beratung. Doch inwiefern vermögen sie dies im Rahmen ihrer Möglichkeiten, das heißt ihrer finanziellen sowie personellen Ausstattung, zu tun?

Im Rahmen der vorliegenden Diplomarbeit werde ich den Versuch unternehmen, die Funktionsverschiebung Nicht-Staatlicher Organisationen anhand des Engagements im Bereich der Prävention von Konflikten darzustellen. Welchen komparativen Vorteil besitzen NSO trotz ihrer partiellen Begrenztheit gegenüber dem Staat?

Die folgenden vier Fragen bilden das Herzstück und den Fokus der Arbeit:

1. Wie hat sich die Rolle Nicht-Staatlicher Organisationen in den 1990er Jahren gewandelt und aus welchen Gründen fand eine solche Funktionsverschiebung statt?
2. Welche Funktionen übernehmen Nicht-Staatliche Organisationen in der Konfliktprevention?
3. Sind NSO in diesem Bereich im Besitz komparativer Vorteile gegenüber dem Staat, und wo stoßen sie an ihre Grenzen?
4. Hat man sie in ihrer Rolle oder sie sich selbst überschätzt, oder liegt in diesem Tätigkeitsfeld ein Potenzial für weiterführendes Engagement?

Da im Zusammenhang mit der hier behandelten Thematik zahlreiche Unklarheiten hinsichtlich der begrifflichen Definitionen bestehen, werde ich zu Beginn eine Begriffklärung vorausschicken, die zwar nicht den Anspruch allgemeiner Gültigkeit erhebt, doch als mein Verständnis im Rahmen dieser Ausführungen zu verstehen ist.

Im dritten Kapitel wird der Wandel im Rollenverständnis Nicht-Staatlicher Organisationen seit den 1990er Jahren bzw. seit dem Ende des Kalten Kriegs thematisiert. Hieran anschließend behandelt Kapitel 4, das einen zentralen Baustein der Arbeit ausmacht, den „komparativen Vorteil“, den NSO Staaten gegenüber besitzen. Sogleich gehe ich im Anschluss hieran auf die vermutete Souveränitätsabgabe von Staaten im Bereich der Konfliktbearbeitung ein und stelle diese in Frage (Kapitel 5). In diesem Zusammenhang werden ebenfalls zwei Ausrichtungen der Kompetenzverlagerung seitens des Staates ange-

sprochen: Einerseits in Richtung der Europäischen Union, das heißt der supranationalen Ebene, und andererseits eine Verlagerung hin zur Zivilgesellschaft und damit auch zu Nicht-Staatlichen Organisationen.

Im sechsten Kapitel wird die Begrenztheit des Engagements für den Frieden von Seiten Nicht-Staatlicher Organisationen herausgearbeitet. Welchen Herausforderungen sehen sich NSO gegenübergestellt?

Haben sich NSO überschätzt oder ihr Licht unter den Scheffel gestellt? Im siebten Kapitel gebe ich einen Ausblick auf künftige Tendenzen der Funktion bzw. des Funktionierens von NSO im Bereich der Konfliktprävention, bevor ich abschließend (Kapitel 8) die gewonnenen Erkenntnisse und Einsichten resümiere und Antworten auf die zentrale Frage nach den Fähigkeiten und Begrenzungen, den „komparativen Vor- und Nachteilen“ des NSO-Engagements in der Bearbeitung von gewaltsamen Konflikten, zu geben versuche.

## II. Begriffsklärung

Im Bereich der Konfliktbearbeitung generell besteht eine erhebliche Sprachverwirrung, die trotz einem Diskurs in den letzten Jahrzehnten und dessen Intensivierung während der letzten anderthalb Jahrzehnte nicht ausgeräumt werden konnte. Dies hängt unter Anderem mit der Tatsache zusammen, dass sich die Natur von Konflikten, ihre Dauer, ihr Verlauf und ihre Beendigung stark verändert haben. Insbesondere nach dem Ende des Ost-West-Konflikts sind neue Formen von Kriegen oder zumindest Konflikten aufgetreten, die neuartige Formen des Umgangs mit ihnen erforderlich machten. So hat dann auch die Begrifflichkeit des „Konflikts“ keine allgemeine Gültigkeit. Ebenso wenig existiert eine Einigkeit über das Verständnis von Nicht-Staatlichen oder Nicht-Regierungs-Organisationen und dem Radius von Konfliktprävention. Um im Laufe dieser Arbeit Missverständnisse hinsichtlich dieser von mir häufig verwendeten Begriffe zu vermeiden, möchte ich den Kontext ihrer Verwendung vorausschickend klären.

## A. Konflikt

Konflikte sind meines Erachtens nicht per se negativ, sondern häufig Vehikel sozialer Veränderung – auch von Fortschritt einer Gesellschaft insgesamt. Wenn in der vorliegenden Arbeit von der Verhinderung bzw. Prävention von Konflikten die Rede ist, so sind stets Gewaltkonflikte oder der Ausbruch von Gewalt als ein zwar nicht wünschenswerter, aber möglicher Umgang mit Konflikten gemeint. Mit „Konflikt“ ist hier „the pursuit of incompatible goals by different groups“ (MIALL 1999, 20) gemeint, zu dessen Verhinderung oder Linderung dann ein Beitrag geleistet werden sollte, wenn er zum Ausbruch von Gewalt geführt hat oder mit Wahrscheinlichkeit führen könnte. Die negative Konnotation gilt also vielmehr bewaffneten, gewaltsamen und tödlich endenden Konflikten.

## B. Nicht-Staatliche Organisation

Im Titel dieser Arbeit wird der Begriff Nicht-Staatliche Organisationen (NSO) verwendet. Dessen Verwendung liegt in meiner Intention begründet, zu betonen, dass Nicht-Staatliche Organisationen zwar keine staatlichen Akteure sind, aber dennoch nicht gänzlich frei sind von jeglicher Verbindung zu Regierungen in den Ländern, in denen sie agieren, und von der Regierung im Heimatland. Um diese Bindung zum Staat nicht zu leugnen, habe ich den Begriff der Nicht-Staatlichen Organisation dem der Nicht-Regierungs-Organisation (NRO) im Titel der Arbeit vorgezogen. Im gegebenen Kontext werden im Textverlauf allerdings auch häufiger die Begriffe Nicht-Regierungs-Organisationen (NRO) bzw. Non-Governmental Organisations (NGOs) Verwendung finden.

In der Literatur wurde die Begrifflichkeit unzählige Male thematisiert und kontrovers diskutiert (vgl. DEBIEL/STICHT 2005, AALL 2001, HEINS 2002, TAKE 2002, CURBACH 2003), doch eine Einigung konnte bis heute nicht erzielt werden. Meines Erachtens ist die klare Einordnung angesichts der Dynamik neu entstehender und sich ständig wandelnder und neu anpassender Nicht-Staatlicher Organisationen weder umsetzbar noch wünschenswert.

## C. conflict resolution

In der Literatur ist weitgehend von conflict resolution oder ziviler Konfliktbearbeitung (u. A. PAFFENHOLZ, in MADER et. al. 2001, 15) die Rede, wobei betont wird, dass conflict prevention als das höchste Ziel von conflict resolution betrachtet wird. Wenn im Verlauf dieser Arbeit von Konflikt-Resolution, der Lösung von Gewaltkonflikten, gesprochen wird, so bezieht sich diese auf den gesamten Prozess eines Konfliktes, mit anderen Worten den gesamten Lebenszyklus eines Konfliktes mit all seinen Phasen. Zudem ist im Zusammenhang mit NRO stets die bei PAFFENHOLZ und anderen Autoren thematisierte zivile Bearbeitung von Konflikten gemeint.

## III. Veränderungen im Rollenverständnis von NRO seit Ende des Kalten Krieges

Das Rollenverständnis von NRO hat sich in den 1990er Jahren durch eine Vielzahl von Einflussfaktoren in grundlegender Weise gewandelt. Die politischen Umstände (der Zusammenbruch des Sowjetsystems und damit der Ost-West-Polarisierung), die technologischen Entwicklungen und Vorstöße (Informationsrevolution wie beispielsweise die breite Verfügbarkeit von Massenmedien) und die neuartige wirtschaftliche Konstellation und Landschaft (Umbrüche zur Marktwirtschaft, Handelsliberalisierung, Privatisierung, etc.) haben zur einer Reaktion von Menschen geführt, die erkannten, dass den neuen Herausforderungen allein mit staatlicher, meist militärischer Intervention im konventionellen Sinne weder langfristig noch ethisch vertretbar begegnet werden konnte. Die Zivilgesellschaft war im allgemeinen erstarrt, was sich in der nun dominanteren Rolle von NRO als Vertreterinnen des gesellschaftlichen Interesses ausdrückte, und im Besonderen, wie an der jungen Funktion Nicht-Staatlicher Organisationen im Bereich der Prävention und der Bearbeitung von Konflikten generell ablesbar wurde.

Als Gründer oder „Pioniere“ im Bereich der conflict resolution sind Herbert KELMAN, Roger FISHER, William URY, William ZARTMAN, Adam CURLE und Elise BOULDING zu nennen (MIALL 1999, 40). Die neue Form von Konflikten und die Herausforderungen humanitärer Hilfe in Gegenden, in denen gewaltsame Auseinandersetzungen stattfinden, haben, so BAECHLER (2002), eine Anerkennung der Rolle von NRO im Feld von Prävention und Transformation von Konflikten entstehen lassen. In der Nachsorge von Gewaltkonflikten, der Phase von Versöhnung, wurde und wird trotz nicht leugbarer und teilweise durchaus angebrachter Kritik ein enormes Potenzial im Engagement von NSO gesehen (BAECHLER, ebenda). In den 1990er Jahren machte man dennoch einige schlechte Erfahrungen mit der späten Form der Intervention und mit gegensätzlichen Interessen intervenierender staatlicher Akteure, sodass sich der Fokus mit der Zeit auf die vor-konfliktive Phase und auf eine Mischform der Intervention Nicht-Staatlicher Organisationen in Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen, Internationalen Organisationen sowie Regierungen verschob. Unter dem Stichwort des „mission creep“ wurden „Einsätze“ im weitesten Sinne - nicht etwa auf militärische Intervention beschränkt - neu überdacht. Es brach, so PAFFENHOLZ, eine „internationale Konfliktregelungseuphorie“ aus (PAFFENHOLZ, in MADER et. al. 2001, 19).

Die Verschiebung der Rolle Nicht-Staatlicher Organisationen hin zu mehr Engagement im Rahmen von Konfliktprävention wurde vielerorts so stark, dass einige Regierungen sogar lokale NGOs und grassroots-Bewegungen und deren Arbeit als Ersatz für eine eigene Initiative betrachteten. KALDOR beschreibt die Veränderungen der 1990er dahingehend mit einer immensen Verschiebung in der Verantwortung für die Lösung bzw. Bearbeitung von Konflikten. NRO wird eine Funktion zugeschrieben, die sie, so KALDOR, in eigenem Ermessen zwar ausfüllen, jedoch ohne den Staat langfristig nicht wirksam machen können.

## IV. Stärken und „komparative Vorteile“ von Nicht Staatlichen Organisationen gegenüber dem Staat

Politische Unabhängigkeit, Flexibilität, Effektivität (DEBIEL/STICHT 2005, 11). Das sind jene drei Attribute, mit denen die Qualität der Arbeit von NSO wohl am häufigsten charakterisiert wird. Dennoch bleiben auch diese Fähigkeiten und einige weitere, die man auf den ersten Blick dem Engagement Nicht-Staatlicher Akteure zuschreiben würde, nicht unkritisiert. NSO können auf dreierlei Weise auf einen Konflikt einwirken: So sind sie erstens durchaus in der Lage, den Konflikt weiter zu verschärfen, doch vermögen gleichzeitig eine Linderung für die am Konflikt Beteiligten herbeizuführen. Drittens können sie im Idealfall einen direkten Beitrag zum peacebuilding leisten (DEBIEL/STICHT 2005, 35).

In diesem Kapitel gehe ich auf das positiv zu wertende Potenzial der NRO-Aktivitäten ein und beleuchte den so genannten „komparativen Vorteil“, also den vergleichsweise effektiveren Zugang zu Konfliktlösungsstrategien und deren Umsetzung, im Vergleich zum Staat und seinen Institutionen.

Eines der Instrumente, über die NRO bei ihrer Arbeit verfügen, ist das Prinzip des „Do no harm“, das eine kritische Selbst-Reflexion und die Untersuchung der Auswirkungen eigenen Handelns auf die Konfliktkonstellation vorsieht. DEBIEL und STICHT (2005) nehmen hiermit Bezug auf das von ANDERSON (1999) beschriebene Modell. Dazu gehört das vielerorts geforderte „Peace and Conflict Impact Assessment“ (PCIA), welches mögliche Effekte bereits vor ihrem Auftreten zu bestimmen sucht. Diese Vorsicht hat ihren Ursprung in einer Vielzahl gescheiterter Entwicklungsprojekte, bei denen in der Hauptsache Kooperation und humanitäre Hilfe kläglich versagten. Ein Beispiel ist Somalia, wo Organisationen in die Rivalitäten verschiedener Clans verwickelt wurden, Schutzgelder zahlten und somit sowohl zur Finanzierung als auch zur Verlängerung des Konfliktes beitrugen (DEBIEL/STICHT 2005, 32). Bezüglich des PCIA sei es allerdings noch verfrüht, bereits jetzt über seine Effektivität zu urteilen, da es ein noch sehr junges Instrument darstellt, dessen Qualität sich noch bewähren

muss (DEBIEL/STICHT 2005, 35). Im Vergleich zum Staat sind NSO in ihrer Rolle als Drittparteien dennoch weit distanzierter vom Konflikt, sowohl emotional als auch was ihre Reputation betrifft. Staatliche Akteure verschlimmern allzu häufig einen schwelenden Konflikt, da sie oft Macht bezogenen und nach Allianzen ausgerichteten Überlegungen und zudem wirtschaftlich dominanten Interessen Vorrang einräumen. (DEBIEL/STICHT 2005, 36).

NRO vermögen, so AALL (2001), „bringing more actors into peace-making, and creating the conditions for private people and institutions to intervene as third parties“ (AALL 2001, 365). Nicht nur die erhöhte Anzahl der in den Friedensprozess involvierten Parteien spielt also eine entscheidende Rolle für den Erfolg des peacebuilding, sondern auch die Faszilitation der Bedingungen einer Einbindung von Privatpersonen und anderer nicht-staatlicher Gruppierungen als Drittparteien. Warum nun wird das NRO-Engagement konkret geschätzt, ungeachtet seiner politischen Unabhängigkeit, erwarteter Effektivität und Flexibilität? Meist verfügen NSO über eine klare Zielsetzung (AALL 2001, 639), das heißt, es bleibt nicht der Bevölkerung überlassen, eine Organisation ihrer Ausrichtung nach einzuschätzen, sondern es steht von vornherein klar, wofür eine NGO steht und wem oder was ihr Einsatz gilt. Weiterhin, so AALL (2001), besitzen NRO häufig eine humanitäre Basis ihrer Aktionen, was von der Bevölkerung, von IO, Staaten und ihrer Institutionen geschätzt wird. Ein Charakteristikum, das die Bevölkerung wohl am meisten begrüßt, ist die Unterstützung von grassroots-Organisationen, die dadurch vermehrt am wirtschaftlichen, sozialen wie auch politischen Leben teilnehmen. In enger Verbindung hiermit steht die Innovation und Kreativität, mit der NRO vorgehen, um neue, teils unbeschrittene Wege zu „erforschen“. Damit verfügen sie über die Fähigkeit, Grenzen zu überschreiten und latente oder offensichtliche Interdependenzen zu thematisieren. Die Tatsache, dass NRO über diese Charakterzüge verfügen, bedeutet gleichzeitig natürlich keinesfalls, dass sich der Verlauf der Umsetzung völlig reibungslos abspielt. Dennoch besitzen Nicht-Staatliche Organisationen im Gegensatz zum Staat all diese Attribute, die sie zu einem Akteur der besonderen und seit den 1990er Jahren neuen Art werden lassen.

Nehmen wir einen konkreten Bezug zum Feld der conflict resolution, so lassen sich nach Norbert ROPERS (ROPERS, in BAECHLER 2002, 108) für Nicht-Regierungs-Organisationen etwa acht Tätigkeitsfelder identifizieren, in denen sie eine nicht unerhebliche Rolle spielen. Beginnt man mit dem sich ankündigenden Konflikt bzw. dem Konfliktpotenzial, so übernehmen NRO eine Funktion im Bereich von Frühwarnung, Krisenanalyse und der Organisation von Dialogforen für die so genannte Early Action. Zweitens sind NGOs im Einsatz für die Einhaltung oder Durchsetzung von Menschenrechten, der Unterstützung von Demokratisierungsprozessen und Missionen zur Tatsachenermittlung aktiv. Im Mittelpunkt der friedlichen Streitbeilegung steht (drittens) die Mobilisierung öffentlicher Unterstützung für eben diesen Prozess. Viertens versuchen NRO im Idealfall, ein „Empowerment“ der Kapazitäten der Akteure, die in Krisengebieten leben, zu betreiben. Zudem nehmen sich viele NRO auch dem Schutz gefährdeter Individuen an. Ich meine, dass der Schutz eben dieser gefährdeten Personen eine logische Konsequenz der Mobilisierung ihrer Kräfte und Kapazitäten zum waffenfreien Einsatz für den Frieden darstellt. Fünftens vermögen Nicht-Staatliche Organisationen eine direkte und indirekte Mediationsdienstleistung von außen zu vollziehen. Auch hierbei ermitteln, unterstützen und trainieren NSO interne „Drittparteien“, das heißt nicht unmittelbar in den Konflikt involvierte Personen. ROPERS identifiziert dieses Engagement als eine Track-II diplomacy (ROPERS, in BAECHLER 2002, 110). Außerdem fördern NRO multiethnische Strukturen und kulturelle Milieus und Schaffen Institutionen zur Konfliktlösung. Damit übernehmen sie eine Gemeinschaftsarbeit, das community work, von dessen Profit niemand ausgeschlossen wird, sondern vielmehr jene mit eingeschlossen sind, die bisher wenig oder gar keinen Nutzen von staatlichen Förderungsmaßnahmen ziehen konnten. Zudem unterstützen NSO in Bezugnahme auf die junge Generation in Konfliktregionen sowohl Ausbildung, Jugendarbeit als auch die Medien, die eine Ausrichtung auf Frieden aufweisen, sozusagen „Medien mit potenzieller Brückenfunktion“ (ROPERS, in BAECHLER 2002, 111). Diese siebte, von NGOs übernommene Funktion, hebt sich meines Erachtens nicht in allen Teilen vom Vermögen des Staates ab, denn auch dieser vernachlässigt im Konfliktfall

die Ausbildung der Jugend oder Jugendarbeit insgesamt nicht per se. Selbstverständlich trifft jedoch zu, dass NGOs in diesem Bereich gefragt sind, sobald der Staat eine derart starke Prioritätenverschiebung vornimmt, dass er keinerlei Interesse an Elementen der Gesellschaft hat, die nicht in unmittelbarer Verbindung zum Konflikt stehen, wie z. B. im Falle einer Kriegsökonomie, deren Fortbestand im Sinne des Staatsapparates ist. Die achte und letzte Funktion, die Nicht-Staatliche Organisationen im Rahmen der conflict resolution übernehmen, ist in der Phase nach Beendigung der Gewalthandlungen eines Konfliktes anzusiedeln. Es handelt sich hier um Unterstützung bei der Traumabewältigung, der Förderung von Wiedereingliederungsmaßnahmen oder der Erarbeitung von Versöhnungsprojekten in Nachkriegsgesellschaften (ROPERS, in BAECHLER 2002, 112).

Es wird deutlich, dass NSO im Rahmen aller Phasen eines Konfliktes eine beinahe allumfassende Rolle übernehmen, von der Zeit vor dem Ausbruch des bewaffneten Konfliktes bis hin zur Nachbearbeitung eines Krieges und seiner Folgen für die Bevölkerung und die Infrastruktur des Landes. In optimaler Weise lassen sich diese Funktionen durch NSO immer dann ausfüllen, wenn die Organisationen über breite Zustimmung sowohl im Heimatland, in der Konfliktregion als auch bei potenziellen und realen Geldgebern genießen. Dennoch liegt darin und in ihrer Selbstreflexion ein komparativer Vorteil, der sie zu einer Art Opposition dem Staat gegenüber werden lässt. Eine Opposition, die eben nicht abwarten muss bis zu den nächsten landesweiten Wahlen und bis zur Machtübergabe der Regierung, sondern vielmehr eine Opposition, die auf anderer Ebene und in enger Verflechtung von drei „tracks“ tätig werden kann und die zivilgesellschaftliche Kritik am Staatshandeln stärkt. Laut MIALI sind NGOs jene Kräfte, die nicht in die konventionellen Ordnungen von Regierungen eingebunden sind und somit eine Anpassungsfähigkeit entwickeln können, die dem Staat vorenthalten bleibt (MIALI et. al. 1999, 38). Ich möchte hinzufügen, dass NRO zudem eine weitaus kleinere Entität darstellen, im Rahmen derer Aspekte von Kooperation, Entscheidungs- und Konsensfindung und damit Legitimierung des Handelns zumindest in den eigenen Reihen, auf wenn auch nicht reibungsfreiere, so doch wenigstens stressfreiere und vor allem rasche Weise geregelt werden können.

Trotzdem ist noch immer Vorsicht geboten beim Begriff „Erfolg“ in Zusammenhang mit NRO-Aktivitäten im Bereich von Konfliktvorbeugung, -Bearbeitung und -Lösung, denn das Nicht-Ausbrechen eines gewalt-samen Konfliktes lässt sich nicht mit Sicherheit auf die Intervention von Drittparteien wie NRO zurückführen, obwohl diesen in einer Vielzahl von Fällen sicher ein Großteil der Präventionsleistung zuzuschreiben ist. Gerne werden Estland (1993), Lettland (1994), Guatemala (1993) und Fidschi (1996) als so genannte „Erfolge“ des NRO-Engagements herangezogen (MIALL et. al. 1999, 119). Erfolg oder Misserfolg in Bezug auf einen sichtbaren Output sind in der Effektivitätsfrage jedoch nutzlos (CURBACH 2003, 89). Das, was NSO an „Messbarem“ in der Hauptsache leisten, sind Expertisen, die vor dem Hintergrund eines speziellen Know-Hows entstehen. Staaten müssen sich mit sämtlichen Problemfeldern auseinandersetzen. NGOs hingegen haben die Möglichkeit, allein wegen ihrer klar formulierten Zielsetzung und Ausrichtung, sich auf spezifischen Gebieten ein Expertenwissen anzueignen, das auch Staaten zu gegebener Zeit gern in Anspruch nehmen (FURTAK 2005, 18, siehe auch WAHL 1997, 298).

Dennoch hat sich erwiesen, dass die von NGOs angewendeten mediativen Techniken mit einer größeren Wahrscheinlichkeit als konventionelle Diplomatie Haltungsverschiebungen bei den am Konflikt Beteiligten und ein für den Frieden notwendiges Verständnis hervorgerufen haben (MIALL et. al. 2005, 217). Die Idee der Partnerschaft mit den lokalen Akteuren, das „peacebuilding from below“ (MIALL et. al. 2005, 217), wird von LEDERACH als eine in Zukunft entscheidende Grundlage für den Frieden angesehen, da das Potenzial hierfür aus den Gesellschaften heraus entwickelt werden kann (MIALL 2005, 221; siehe auch GAGNON 2002, 221). Die Nähe zur Basis stellt demnach einen nicht zu unterschätzenden Vorteil dar.

Dass die Arbeit von Nicht-Regierungs-Organisationen außerdem symbolischen Gehalt haben kann, verdeutlicht Mahmood MONSHI-POURI (2003), der peacebuilding-Aktivitäten von NRO in Afghanistan untersucht und bewertet hat. Aus seiner Wertung der NGO-Aktivitäten wird erkennbar, dass Nicht-Staatliche Organisationen als Synonym für den Wandel empfunden werden und sozusagen „mit ihrem Namen dafür stehen“, während der Staat für Immobilität und festgefahrene Hal-

tungen steht. Im kulturellen- oder Identitätskonflikt, so SCHRADER, besitzen NGOs günstige Voraussetzungen, um über ihr umfassendes Wissen auf Tiefenstrukturen wie der Traumabewältigung einzuwirken, win-win-Situationen zu erkunden oder eigene Identitäten bewusst zu machen. Nicht-offiziell, unparteiisch und vor allem frühzeitig vor Ort, stehen NRO größere Handlungsspielräume zur Verfügung als Staaten. Trotzdem weisen sie zumeist eine Offenheit sowohl gegenüber Staaten, als auch im Hinblick auf internationale Einrichtungen auf, die dazu führt, dass sie in der Lage sind, sich hervorragend in komplexe Zusammenhänge zu integrieren (SCHRADER, in MADER et. al. 2001, 321ff.). Auch im Kontext von Interessenkonflikten, bei denen es meist um die Umverteilung von Ressourcen geht (demnach ein klassischer Kernbereich staatlicher Interessenspolitik), liefern NRO eine wichtige Expertise als Grundlage einer differenzierten Politikberatung. Letztlich verfügen Nicht-Staatliche Organisationen über einen komparativen Vorteil ebenso beim „Konflikt um die Konfliktlösung“ (ROPERS 1995b, 512 zitiert in SCHRADER, in MADER et. al. 2001, 324). Die Konfliktbearbeitung wird also stets als gesamtgesellschaftliche Aufgabe betrachtet, die in der lokalen Kultur gewachsene Vermittlungs- und Versöhnungsstrategien mit einbezieht und die Beschränkung auf politische Eliten in der Verhandlungsdiplomatie überwindet.

Insgesamt haben Nicht-Staatliche - internationale und nationale - Organisationen „the potential of ensuring that society will not be brutalized“ (CAREY/RICHMOND 2003, 178). Genau dies verbirgt sich hinter dem Rückhalt in und der Nähe zur Bevölkerung (CURBACH 2003, 95), und lässt auf eine - messbare oder nicht messbare - Effektivität aufgrund ihrer „Identifikation, Professionalität, Flexibilität, Innovationskraft und Kosteneffizienz“ schließen (FURTAK 1997, 44, in CURBACH 2003, 95).

## V. Souveränitätsabgabe des Staates?

Verlagert sich eine Vielzahl von Kompetenzen auf die Ebene von Nicht-Staatlichen Organisationen, so liegt die Frage auf der Hand, wem diese Kompetenzen abhanden kommen. In welchem Ausmaß

haben sich nun Zuständigkeiten einerseits auf die NRO-, das heißt zivilgesellschaftliche Ebene, aber andererseits zugleich auf die EU-, das heißt die supranationale Ebene verlagert? Im Hinblick auf Letztere soll und muss selbstverständlich im Hinterkopf behalten werden, dass auch NGOs eine gewisse Einflussosphäre im Rahmen von EU-Institutionen besitzen.

#### A. Kompetenzverlagerung in Richtung Nicht-Staatlicher Organisationen

NGOs und andere Nicht-Staatliche Organisationen tragen dafür Sorge, dass der Staat in seiner traditionell machtvollen Position immer wieder aufs Neue an seine Fehler und Unzulänglichkeiten erinnert und dass in mehr oder weniger einflussreichen Kreisen darüber gesprochen wird. Auf diese Weise wird er mehr und mehr in „seine Schranken“ verwiesen und scheint sich vom Blickwinkel der Bevölkerung heraus betrachtet im Netz eigener bürokratischer Aufbauten und bürokratischen Aufbaus zu verfangen. Was will er ausrichten, wird er doch fortwährend harscher und schonungsloser Gesellschaftskritik unterzogen? Gleichzeitig existieren bisher meist nur im Staatsrahmen identitäre Zugehörigkeitsmuster. Wie lassen sich sonst lokale und nationale Patriotismen und Nationalismen erklären? Regionale Organisationen, unter anderem auch die Europäische Union, haben es bisher nicht geschafft, eine europäische Identität zu schaffen, die über Landesgrenzen hinweg ein „großes Wir-Gefühl“ kreieren könnte. Das Ende des Staates – als Souverän – ist also aller gesunden Kritik zum Trotz nicht in Sicht (MIALL 1999, 84) und die Frage nach der Existenz des Staates generell stellt sich nicht! Gleichzeitig drängt sich mir jedoch das Gefühl auf, der Staat halte sich nur deshalb an der Rolle des Souveräns in sämtlichen Bereichen fest, weil ihm der rechtliche Rahmen zum Handeln gegeben ist. Stellt die Einbindung in Staatsstrukturen bei der Bearbeitung von Konflikten eine Hilfe für den Staat dar, oder ist sie eher hinderlich? Die in vielen Fällen angestrebte „Goldene Mitte“ zwischen CZEMPIELS (1999) Vergesellschaftungsthese und der Verstaatlichungsthese wird mit der „Complementary Thesis“ vertreten (vgl. CZEMPIEL 1999, in BAECHLER 2002, 106). Da sich komparative Vorteile von NRO dem Staat gegenüber, und umgekehrt,

nicht auf sämtliche Bereiche der Bearbeitung von Konflikten übertragen lassen, wird vielfach insbesondere in der conflict resolution im Rahmen der Intervention von Drittparteien eine Mischung diverser Agenten notwendig sein, so MIALL (2005). So sind sowohl IO, als auch Staaten und NGOs mitverantwortlich für die erfolgreiche Durchführung und für die Nachhaltigkeit von Eingriffen in Situationen des Konfliktes oder kriegerischer Auseinandersetzung (MIALL 2005, 168). Durch den Einbezug der so genannten multi-track diplomacy, der soft und hard interventions, erfordert die Intervention Dritter eine lange Koordination und Kooperation mit und zwischen verschiedenen Drittparteien (vgl. Erfolge der Community Sant' Egidio in Mozambique und der Mennoniten in Zentralamerika; MIALL 2005, 168). Erfolge waren jedoch immer auch durch ein enormes Vertrauen der Bevölkerung den Vermittlern gegenüber befördert worden, was für die zentrale Aufgabe von NRO spricht, aber gleichzeitig nicht gegen die positive Einwirkung von Staatsseite (vgl. LEDERACH, in MIALL 2005, 169).

Je mehr lokale, nationale und globale Netzwerke auf allen denkbaren Ebenen entstehen, desto mehr werden „die etablierten Institutionen, Regelwerke und eingespielten Mechanismen der Politik in den nationalen Gesellschaften unter enormen Anpassungsdruck“ gesetzt (MESSNER 1998, 15). Der Staat ist nun nicht mehr eine „'Black Box' mit Monopol auf die Regelung öffentlicher Angelegenheiten“ (TAKE 2002, 375), sondern wird ergänzt, wo er „schwächelt“ und in seinem Engagement ungestört gelassen, wo er starke Seiten aufweist. Doch noch immer geht der Staat der Zivilgesellschaft voraus (DESAI in MESSNER 1998, 341) und stellt den „Fixpunkt des politischen Koordinatensystems“ dar, wie Messner ein Kapitel in seinem Buch über „Die Zukunft des Staates und der Politik“ überschreibt (MESSNER 1998, 16). Scharfe Trennungslinien zwischen Außen- und Innenpolitik werden über von außen eindringende Akteure im Rahmen transnationaler Beziehungen mehr und mehr verschwimmen. Womöglich lässt sich die Situation von Nationalstaaten im Bereich der Konfliktbearbeitung - und nicht nur dort - am treffendsten mit den schlichten Worten Dirk MESSNERS umschreiben, der sagt, dass die Nationalstaaten nun einfach nicht mehr „unter sich“ seien, sondern sich vermehrt weltweite Akteure verschiedener Ebenen in die globale Politik

einmischten. Hierzu zählt der Umgang mit inner- und interstaatlichen Konflikten an einer der ersten Stellen, denn vielerorts ist der Staat nicht mehr in der Lage, sein Gewaltmonopol durchzusetzen oder sind staatliche Institutionen nicht imstande, die innergesellschaftliche Befriedung und die Durchsetzung von Recht und Ordnung zu garantieren. Konflikte werden seit den 1990er Jahren und spätestens nach 2001 vermehrt „außerhalb der Grenzen geschürt, und von Kriegsparteien aus kriegsfernen Regionen unterstützt“ (WULF 2005, 20). Hier wird bereits von einem „Outsourcen des staatlichen Gewaltmonopols“ gesprochen (WULF, ebenda). Die „Erosion staatlicher Strukturen und des legitimen staatlichen Gewaltmonopols sind gleichzeitig Ursache und Folge der Krisendynamik“ (SCHOCH 2002, 196).

Trotz zur Staatsentmachtung tendierender Äußerungen (SCHOCH 2002, WULF 2005, RUPESINGHE 1996 u. A.), die die Erosion des staatlichen Souveränitätskonzepts verkünden, möchte ich betonen, dass es sich meiner Meinung nach nicht um eine wirkliche Entmachtung des Staates selbst handelt, sondern lediglich um die Beendigung eines unitären Verständnisses vom Staat als einen machtvollen zentralisierten Akteur einerseits und die Verlagerung und Zusammenlegung von Kompetenzen auf verschiedenen Ebenen andererseits. Dieser Meinung sind auch CAREY und RICHMOND (2003) und HEINS (2002). So meinen CAREY und RICHMOND, NGOs hätten das traditionelle Konfliktmanagement ergänzt, die Rolle des Staates jedoch nicht verkleinert (CAREY/RICHMOND 2003, 177). HEINS fügt hinzu, die „These vom Bedeutungsverlust nationaler Politik im Zeitalter der Globalisierung“ sei angesichts des „nationale(n) Rückgrat(s) staatlicher Interessenpolitik“ vorschnell getroffen (HEINS 2002, 93).

Ohne den Staat und seine so häufig kritisierten Strukturen wäre auch das Engagement von NRO meiner Ansicht nach nicht so weitreichend, wie es dies heute ist. KEOHANES und NYES Modell der „komplexen Interdependenz“ aus „Power and Independence“ (KEOHANE/NYE 1977, in FURTAK 2005, 41) und YOUNGS „mixed actor system“ (FURTAK 2002, 43) betonen diese enorm signifikante Verflochtenheit von Akteuren - Staaten und NROs eingeschlossen. Diese gilt auch und insbesondere im Bereich der Bearbeitung von Konflikten.

## B. Kompetenzverlagerung in Richtung der Europäischen Union

„Many of conflict resolution NGOs tend to move closer to the state sphere“ schreiben Tobias DEBIEL und Monika STICHT über das neue Profil von NGOs im Bereich der Konfliktbearbeitung (DEBIEL/STICHT 2005, 29). So, wie Nicht-Staatliche Organisationen der Staatsebene und mit ihr verbundenen Kompetenzen zuleibe rücken, so scheint auch der Staat eine Verlagerung von Einflussebenen zu durchlaufen. Für beide, NSO und Staaten, vollzieht sich eine Verschiebung nach oben, das heißt in Richtung Supranationalität. Der Staat allerdings nimmt eine Zwischenposition ein, denn er liegt zwischen zivilstaatlicher und supranationaler Ebene. Diese Tatsache führt dazu, dass er von beiden Seiten in seinen traditionellen Kompetenzbereichen ergänzt oder beschnitten wird. Das neue Kompetenz-Verhältnis Staat - NGO wurde im vorangehenden Abschnitt bereits beleuchtet; Doch der Staat wird seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften damit konfrontiert, mehr und mehr Zuständigkeiten an die europäische Ebene abzutreten. In den 1950er Jahren vollzog sich diese Einflussverlagerung im Bereich der Wirtschaft, wobei die Vollendung des europäischen Binnenmarktes angestrebt und erreicht wurde. Die Europäische Union seit Maastricht (1992) enthält durch ihre Pfeilerstruktur wiederum neu verteilte zwischenstaatlich oder aber supranational geregelte Bereiche.

Staaten galten traditionell als die Wahrer von Sicherheit. Die Thematik von Sicherheit wird jedoch zusehends häufiger im Kontext Internationaler und Regionaler Organisationen aufgeworfen und diskutiert. Im Verlauf dieses Diskurses wurde zunehmend die Rolle insbesondere der Europäischen Union als Regionaler Organisation deutlich. Sie soll in Zukunft globalen sicherheitspolitischen und -technischen Problemen gegenüberstehen und sich für die Sicherheit des Kollektivs, aller EU-Mitgliedstaaten, einsetzen. Sicherheit wird also nicht mehr nationalstaatlich, sondern vielmehr kollektiv gedacht und zu verwirklichen versucht. Der Staat wird demnach von der erstarkenden zivilstaatlichen Ebene ergänzt und von der supranationalen Ebene einiger zentraler Kompetenzen beraubt. Diesen Raub möchte ich an dieser Stelle positiv beurteilen, denn, wie bereits vorgehend ange-

merkt, können Staaten ihre Interessen im Diskurs auf europäischer Ebene besser wahrnehmen. Warum? Weil sie vermehrt nicht mehr in der Lage sind, den sich ihnen neu stellenden Herausforderungen gerecht zu werden. Konflikte oder terroristische Bedrohungen gestalten sich eben genauso wenig nach dem nationalstaatlichen Prinzip oder halten sich an Grenzen. So schreibt WULF (2005): „Das öffentliche Gut „Sicherheit“ kann vom Staat de facto nicht mehr bereitgestellt werden, obwohl am Anspruch der staatlich garantierten und ausgewogenen Sicherheit festgehalten wird“ (WULF 2005, 20). Obwohl das Armeen-Konzept nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird, verkleinern sich reguläre Armeen in den letzten 15 Jahren durch die Demobilisierung von Soldaten (BICC 2004 in WULF 2005, 21), was unter anderem auch durch die Begrenztheit öffentlicher Haushalte gefördert wird. Gerade im Bereich der Bearbeitung von Konflikten wird immer deutlicher, an welche Grenzen selbst das Kollektiv stößt, ganz zu schweigen von den Kapazitäten eines einzelnen Staates. Wenn ich von Kapazitäten spreche, dann meine ich dies im weitesten Sinne und nicht in erster Linie bezüglich militärischer Mittel, denn diese sind auch im Rahmen der EU begrenzt, da erst in der Entstehung. Auch in der EU weiß man, dass Frieden nie allein mit militärischen Mitteln erreicht werden kann und, wie die Europaabgeordnete Angelika Beer schreibt, „oftmals nur ohne sie“ (BEER 2006). So ist auch die EU „bemüht, ihre zivile Interventionsfähigkeit auszubauen und ihre Möglichkeiten für ziviles Krisenmanagement zu verbessern“ (BEER 2006). Dazu soll ab 2007 ein so genanntes „EU-Stabilitätsinstrument“ geschaffen werden, und ein „Grünes Projekt“ ist die Verwirklichung eines „Europäischen Zivilen Friedenskorp“ (EZFK/ECPC) (BEER 2006).

Zur Zukunft des Staates führt MESSNER (1998) vier Sichtweisen einer global governance-Struktur an. Unter eine der Kategorien von Blickwinkeln auf den zukünftigen Staat, die er mit „Abschied vom Staat“ überschreibt, fällt die Position Edgar GRANDES. Dieser sieht politische Handlungsspielräume von der nationalen auf die europäische Ebene verlagert, fügt aber hinzu, dass die Handlungsoptionen, die im nationalen Kontext verloren gehen, im europäischen Kontext wiederzugewinnen sind. Ich möchte die Hypothese aufstellen, dass

nicht der Staat als solches Kompetenzen an die EU „verliert“, sondern er sie vielmehr über die Ebene der Union wiedergewinnen kann. Er nimmt seinen Einfluss und seine Interessen schlichtweg auf einer anderen Ebene, und zwar der supranationalen, wahr. Nicht-Staatliche Organisationen, so MATTHEWS, füllten dieses Vakuum auf staatlicher Ebene, das durch die Handlungsverschiebung seitens des Nationalstaates entsteht.

Insgesamt entwickelte sich in den 1990er Jahren die Erkenntnis, dass traditionelle Konzepte der internationalen Friedenssicherung generell hilfloser geworden sind, was folgerichtig zu einer Neuorientierung geführt hat (SCHOCH 2002, 196). Ohne klare Fronten oder eindeutige politische Kriegsziele ist eine „Irregularität und Diffusion“ (SCHOCH 2002, ebenda) entstanden, die neue Umgangsformen mit den internationalen Problemlagen erforderlich machte. Das staatliche Monopol der Wahrung von Sicherheit als auch das staatliche Gewaltmonopol wurden und werden demnach auf verschiedene transnationale Kräfte verteilt (RUPESINGHE 1996, 18). Die Früherkennung von Problemen, die Erarbeitung von Lösungsalternativen und die Implementierung von Politiken wurden „nach oben delegiert“ (MESSNER 1998, 21). So ist das Ordnungsprinzip nationaler Souveränität zu einem System wechselseitiger Anhängigkeiten und Verwundbarkeiten geworden, insbesondere im hoch sensiblen Kontext von Konflikten. Die Funktion des Staates von heute lässt sich meiner Meinung nach am besten mit einer Scharnier- und Integrationsfunktion beschreiben. Diese vermag der Staat sowohl nach innen - in Ausrichtung auf die Zivilgesellschaft - als auch nach außen - auf internationaler und supranationaler Ebene - potenziell hervorragend wahrzunehmen.

## VI. Herausforderungen und Grenzen eines NRO Engagements im Bereich der Konfliktprävention

Beispiele wie die NRO Search for Common Ground, das Frühwarungs- und Analyseprogramm FAST und das Afghan Civil Society

Forum von Swisspeace gelten als Erfolgsgeschichten - Fehlbarkeiten nicht ausgeschlossen - eines Einsatzes Nicht-Staatlicher Organisationen. Auch die komparativen Vorteile von NRO dem Staat gegenüber wurden deutlich gemacht. Im Folgenden werden die Begrenzungen der in diesem Feld noch jungen NRO-Aktivität beleuchtet. Die Art und Weise, sich ihnen zu stellen, ist entscheidend für den Erfolg des gesamten Einsatzes in der Konfliktprävention.

Eines der zentralen Probleme in der Präventionspolitik sieht MATTTHIES (2002) in der bestehenden „Lücke“ zwischen Frühwarnung und vorbeugendem Handeln“ (MATTHIES 2002, 130) und der fehlenden Kohärenz diverser Ebenen (MATTHIES 2002, 132). Vorbeugendes Handeln muss seiner Meinung nach in der Hauptsache von staatlicher Seite herrühren, doch dort mangle es an Interesse, das heißt an politischem Willen zu Prävention. Eine Herausforderung ist die graduelle Einführung und Stärkung der vorbeugenden Faktoren, die Förderung einer Kultur der Prävention, inkl. der frühen Identifizierung, Diskussion und Transformation von Konflikten (MIALL et. al. 1999, 127). Folgerichtig gehört hierzu die Ausweitung des Conflict Impact Assessment. Diese Wirkungsforschung kann durch Aufzeigen der Konfliktfolgen in der Zukunft Wege zu adäquaten Vorbeugungsmaßnahmen eröffnen. Eine weitere Herausforderung bildet hierbei - und insgesamt - die strategische Partnerschaft zwischen nationalen Regierungen, NGOs und IO, die, wie MATTHIES (2002) es ausdrückt, „arbeitsteilig miteinander kooperieren, um Synergieeffekte zu erzielen“ (MATTHIES 2002, 132).

Zahlreich vorhandene comparative advantages werden demnach ergänzt von comparative disadvantages, von denen ich in Anlehnung an DEBIEL und STICHT (2005) im Folgenden fünf aufzeigen werde. Als erstes liegt auf der Hand, dass NRO mit organisatorischen wie auch finanziellen Begrenzungen leben müssen. Eine NGO wird nie den Organisationsgrad und die Menge an Ressourcen ihr Eigen nennen können, wie der Staat dies tun kann. Des Weiteren ist es unwahrscheinlich, dass eine Nicht-Staatliche Organisation in der Lage sein wird, die Professionalität staatlicher Bürokratie zu erlangen oder die Effizienz etwa von Unternehmen aus dem Privatsektor. Diese Tatsache sehen DEBIEL und STICHT (2005) in ihrer „original logic of ac-

tion“ begründet (DEBIEL/STICHT 2005, 11). Drittens erwecken NRO oft den Anschein, sie seien frei in ihren Entscheidungen. Doch ihre Unabhängigkeit steht durch das Angewiesensein auf Geldgeber auf wackligen Beinen. Meines Erachtens tut der Geberbezug der NRO-Arbeit solange keinen Abbruch, wie die Organisation ein Auge auf die Streuung unterschiedlicher Geldgeber wirft, um nicht in unmittelbare Abhängigkeit einem einzigen „donor“ gegenüber zu geraten.<sup>2</sup> Viertens sind NSO heute in der Lage, eine attraktive Vielfalt zu bieten, doch damit gehen häufig hierarchische Strukturen und weitgehend intransparente Netzwerke einher. Hier ist eine Ähnlichkeit zu staatlichen hierarchischen Strukturen auszumachen, denn der Staat, der sich mit sämtlichen Politikbereichen auseinandersetzen muss, ist geprägt von Hierarchien, die sich bei einem enorm großen Radius der Beschäftigung zwangsweise ergeben. Als fünften und letzten Aspekt soll die Legitimität Erwähnung finden, denn sie kann aufgrund von Intransparenz und den vorangehend aufgeführten Faktoren in Frage gestellt werden.

Es herrscht, so FITZDUFF (2004), weiterhin die Tendenz vor, relativ unprofessionell und wenig organisiert zu arbeiten, was für die Kooperation zwischen diversen NRO wenig förderlich ist. Hierbei spielen unrealistische Forderungen und Vorschläge eine Rolle, die auf Seiten von NGOs immer wieder auftauchen, und hin und wieder heikle Verhandlungen stören, wenn nicht zerstören. Diese Forderungen verschiedener NRO zur Lösung von Konflikten sind untereinander bereits konfliktiv. Eine der größten Herausforderungen ist demnach die Dialogführung zwischen NGOs, IGOs und Regierungen, die bessere Nutzung einander ergänzender Aktivitäten und die gemeinsame Nutzung von Wissen über peacebuilding und anderer skills (FITZDUFF 2004, 15). Selbstverständlich ist auch das Aufdecken von Menschenrechtsverletzungen grundsätzlich wünschenswert, doch haben sich, so FITZDUFF, im Rahmen von Verhandlungen immer wieder Fronten zwischen Gruppen verhärtet, wo enorme Menschenrechtsverletzungen an die breite Öffentlichkeit getragen wurden (FITZDUFF 2004, 9). Als Beispiele hierfür nennt ANDERSON (1999) Ruanda und das ehemaligen Jugoslawien (ANDERSON 1999 in FITZDUFF 2004, 9).

AALL (2001) identifiziert zwei hauptsächliche Schwierigkeiten von

NROs im Bereich der conflict resolution, wenn sie sagt: „Conflict resolution NGOs can only point to the dog that did not bark – to the conflict that did not re-ignite – as proof of their success“ (AALL et. al. 2001, 373). Dies birgt ein Risiko auf Seiten der Geldgeber, die sich fragen müssen, ob die Arbeit im Bereich der conflict resolution und somit ihre Investition Früchte tragen wird oder nicht. Eine zweite klare Einschränkung erfahren NGOs, wenn sie nicht durch UN-Institutionen gestützt werden, da sie für bestehende Machtstrukturen eines Landes eine Gefahr darstellen. „Without the substantial resources of humanitarian NGOs or the protective cover enjoyed by large UN institutions such as UNHCR, these NGOs can be easily intimidated or shut down by antipathetic governments“ (AALL et. al. 2001, 373).

Kritik kam verständlicherweise immer wieder auch dahingehend auf, dass NROs in eine Situation eingriffen und die Vermittlung für das jeweilige Land fremder Problemlösungstechniken anstrebten (siehe CRISTOL 1997 in AALL et. al. 2001, 373). Dieses „parachuting“ ist es, das eine Vielzahl von NGOs wie beispielsweise Search for Common Ground durch längere Präsenzen in den jeweiligen Konfliktgebieten zu vermeiden sucht. Problemlösungen im Rahmen von Mediationen wurden laut AALL auch immer nur dann nachhaltig gefunden, wenn enge Beziehungen zu Personen oder Körperschaften großen Einflusses in einer Gesellschaft bestanden. Generell, so AALL, sei Mediation ihrem Ursprung nach dem Staat oder IO, die über moralische oder materielle Macht verfügten, vorbehalten. NGOs verfügten generell nicht über diese Art von Macht, die Parteien zu beeinflussen. Auch bei Mediatoren und „go-betweens“, so Günther BAECHLER (2002), werde der Anspruch auf Neutralität und Unparteilichkeit in Frage gestellt (BAECHLER 2002, 13). Verfügt eine Drittpartei, in diesem Fall ein Mediator, über geringe Ressourcen, ist sie also kein stakeholder, so hat diese Person es bedeutend schwerer, Menschen an einen Tisch und Geld auf den Tisch zu bringen. Als einen starken Hemmfaktor kann man zudem die – meist unbeabsichtigte – Folge „good intentions“ > „bad outcomes“ bezeichnen (BAECHLER 2002, 13). Ein Beispiel für negative Folgen der Präsenz und des Geldzuflusses zahlreicher NGOs ist Bosnien. Gut ausgebildete, Englisch sprechende Bosnier arbeiteten häufig bei internationalen statt loka-

len NGOs oder generell innerhalb der bosnischen Gesellschaft, da erstere in der Lage waren, ein höheres Gehalt zu zahlen. Dies hatte laut GAGNON (2002) unmittelbare Auswirkungen auf die Haltung einer Vielzahl von Bosniern gegenüber anwesenden NGOs, die mit dem „desire for self-promotion than of any real desire to help Bosnians“ in Verbindung gebracht wurden. Dies mag wiederum mit der Position von Gebern in Verbindung stehen, die sich meist auf kurzfristige Resultate konzentrieren, wodurch die Mehrdimensionalität von NGO-Aktivitäten zunichte gemacht wird (GAGNON 2002, 223).

Der Vorwurf der Ineffizienz oder beinahe unmöglicher Messbarkeit der Effektivität des NRO-Engagements hat NRO dazu motiviert, unter anderem mit stärker wirtschaftlich orientierten Organisationen zusammen zu arbeiten. Aus diesem Grund müssen sie sich seit einigen Jahren einen zusätzlichen Vorwurf gefallen lassen, der wiederum auf eine weitere Grenze ihres nachhaltigen Einsatzes verweist. FERNANDO und HESTON (1997) schreiben, dass NGOs nicht nur durch die Begrenzungen ihrer jeweiligen Herkunftsstaaten eine Limitierung erfahren, sondern dass ebenso die Unterscheidung zwischen for-profit und non-profit verschwimme. „In their drive toward financial self-sufficiency, NGOs function as for-profit organizations. (...) The tendency to blur boundaries is further reinforced by the drive toward professionalization and standardization of organizational practices“ (FERNANDO/HESTON 1997, 11). Die „structural location“, so fügt GAGNON (2002) hinzu, sei eine der Hauptbegrenzungen von NRO-Effektivität, da NROs die Interessen mächtiger Staaten im internationalen System widerspiegeln. Er bezeichnet NGOs als solche als „instruments of power“ statt Kräfte, die prioritär mit den lokalen Interessen arbeiteten (GAGNON 2002, 209).

Aus den vielfältigen Forderungen, die an die Arbeit und Organisationsstruktur von Nicht-Staatlichen Organisationen gestellt werden, ziehe ich einen eindeutigen Schluss: Nicht-Regierungs-Organisationen sind schlicht nicht in der Lage, und dies aus gutem Grund, eine befriedigende Lösung für die Kritik sämtlicher Richtungen zu bieten. Kritik, von mehreren Seiten an sie herangetragen, verlangt einerseits nach Rechtfertigung der Nutzung von Geldern, was seinerseits nachvollziehbar ist, und andererseits nach hierarchiefreiem und flexiblem

Agieren. Ihre Herangehensweise könnte durchaus kohärenter sein, würde nicht eine Vielzahl von NRO auf ihren (auch dort) oft schon festgefahrenen Herangehensweisen beharren. Gleichzeitig jedoch einen hohen Grad an Professionalität einerseits und eine Flexibilität und Innovativität andererseits aufzuweisen, stellt einen Drahtseilakt dar, der meines Erachtens nicht ohne Fall möglich ist. CURBACH (2003) merkt hierzu an, dass Professionalität erwartet würde, ohne dabei nach den Kosten für deren Ein- und Umsetzung zu fragen (CURBACH 2003, 91). Neben der Finanzierung kämen hier Bürokratisierung und Institutionalisierung auf NRO zu, deren Fehlen weitgehend als positive Eigenschaft der Organisationen betrachtet wird. Ein `Entweder... oder´ oder aber ein wohl durchdachter Mittelweg scheint mir hier angebracht.

## VII. Unter- oder überschätzt? Ausblick auf künftige Tendenzen der Funktion und des Funktionierens von NSO im Bereich der Konfliktbearbeitung

Insgesamt, so scheint es, stellt die neue Rolle von NROs im Bereich der Konfliktprävention oder generell der Bearbeitung von Konflikten eine recht willkommene dar. Konfliktlösungsmodelle werden auf diese Weise ebenso in die Entwicklungszusammenarbeit als auch in humanitäre Projektarbeit eingebaut. Dennoch sollte, so DEBIEL und STICHT (2005), die Tatsache nicht ausgeblendet werden, dass auch NGOs nicht in jedem Fall ein ungeteiltes Interesse an einer konstruktiven Intervention haben (DEBIEL/STICHT 2005, 35). Verdeckte Interessen, organisatorische Aspekte, Medien- und öffentlicher Druck in seiner Gesamtheit tragen unter Umständen dazu bei, dass die potenziell zerstörende Wirkung, über die externe Akteure verfügen, unbewusst oder bewusst zur Geltung kommt. Ob diese zerstörerische Wirkung, wie DEBIEL und STICHT (2005) meinen, unterschätzt wird, während die Möglichkeiten von NRO überschätzt werden, lässt sich

letztlich nur im konkreten Fall beurteilen. BAECHLER (2002) weist auf die Unterschiede in der Perspektive hin, die zu einer sich teilweise opponierenden Beurteilung der Kompetenzen von NSO führen. Er zitiert CROCKER (1996), wenn er schreibt, dass Interventionen von NGOs von Regierungsseite oft unterschätzt, von NGOs selbst jedoch überschätzt würden (CROCKER 1996 in BAECHLER 2002, 4).

Eine wahrnehmbare Tendenz insbesondere in den Jahren seit der Jahrtausendwende weist darauf hin, dass bilaterale Hilfe von Regierungsseite den Weg über NGOs geht und dass NGOs wiederum „strategic alliances“ (FITZDUFF 2004, 4) mit Unternehmen eingehen. In die Richtung einer wachsenden Rolle von NGOs orientiert sich auch Kofi ANNAN, wenn er - wie hier 1999 - sagt:

„... national and international civil society organizations have played an increasingly active role in conflict prevention, management and resolution. In addressing volatile situations that could lead to violent confrontation, governments are increasingly working in partnership with civil society organizations to defuse tensions and seek creative resolutions to what are often deep seated problems.“ (ANNAN 1999 in FITZDUFF 2004, 2).

Die kreative Lösung, die ANNAN hier anspricht, sieht sich heute verwirklicht in einem „Jobsharing“ zwischen NGOs, Internationalen und Nationalen Regierungsorganisationen, was sich „multi-track diplomacy“ nennt (BAECHLER 2002, 5). Drittparteien werden in diesem Gesamtzusammenhang zur Lösung von Konflikten auch in Zukunft notwendig sein, da westliche Rechtssysteme hoffnungslos überlastet sind und Menschen im Allgemeinen eine aktive Teilnahme an der Lösung ihrer Streitigkeiten und „win-win-Situationen“ richterlichen Beschlüssen generell vorziehen. Zudem existiert in ländlichen Regionen so genannter Entwicklungsländer häufig kein funktionierendes und vor allem unparteiisches Rechtssystem, wie Günther BAECHLER die Lage beschreibt (BAECHLER 2002, 5). Trotzdem, urteilt Norbert ROPERS, sei die anfängliche Euphorie in Bezug auf die Zi-

vilgesellschaft und ihr Engagement deutlich zurückgegangen (ROPERS in BAECHLER 2002, 104). NRO würden häufig gleichgesetzt mit dem Begriff der Zivilgesellschaft und damit einhergehend würde die Zivilgesellschaft als per se zur Vermeidung der Konflikteskalation befähigt betrachtet. NRO sind aber natürlich nur ein Teil der zivilen Gesellschaft und können nicht als ein Indiz für das Maß an zivilgesellschaftlicher Aktivität herangezogen werden. Oft sind sie, das sollte nicht in Vergessenheit geraten, aufgrund externer Finanzierung und Förderung entstanden. Nicht-Staatliche Organisationen im Sektor von conflict resolution sind häufig zwischen der Konzeption als „Bewegung“ und der „Dienstleistung“ hin- und her gerissen (ROPERS in BAECHLER 2002, 105).

„NROs als Hoffnungsträger transnationaler Demokratisierung“ (KLEIN 2002, 3) zu bezeichnen, bewertet Ansgar KLEIN nüchtern und warnt davor, sich ein „Heiligenbild“ von NGOs zu machen (KLEIN 2002, 27). Er zitiert Manfred GLAGOW, der hinsichtlich der komparativen Vorteile Nicht-Staatlicher Organisationen sagte, NRO seien eben anders, aber keinesfalls besser. Die Kritik an ihnen, so KLEIN, sei ebenso pauschal wie „die Öffentlichkeitsarbeit der NRO generell ihre Erfolge anpreist“ (KLEIN 2002, 27). Die Vielzahl von NRO-Aktivitäten lasse eine exakte Evaluation nicht zu, wie dies im Rahmen dieser Arbeit bereits angesprochen wurde. So müssen NRO in Zukunft mit einem gesunden und realistischen Selbstbewusstsein auftreten, Prioritäten setzen, professionelle Lobbyarbeit betreiben und die Nord-Süd-Kooperation fördern. Einer „ernsthaften Erneuerung von Zielorientierungen und Strategien“ stehe nichts im Wege; Diese sei vielmehr dringend notwendig für ein nachhaltiges Engagement von NRO der Zukunft (KLEIN 2002, 28).

Ich möchte KLEIN dahingehend widersprechen, als dass er GLAGOW hinsichtlich der komparativen Vorteile von NGOs zitiert. Zweifelsohne sind NGOs anders, doch sind sie aufgrund der vorangehend aufgezeigten Charakteristika auf einigen Gebieten nicht auch ein Stück weit besser? Ich bestehe auf den im Rahmen dieser Arbeit angeführten komparativen Vorteilen. Fraglos existieren ebenso Felder, in denen NGOs auf eine Zusammenarbeit mit Regierungsorganisationen oder IO angewiesen sind, oder Bereiche, in denen NSO mit ih-

rem Einsatz wenig ausrichten können. Hier birgt die enge Kooperation zwischen sämtlichen Ebenen sehr häufig einen enorm fruchtbaren und oft unerwartet hohen Output.

Zusammenfassend möchte ich einige Aspekte anführen, die als ein Ausblick auf die Arbeit von NSO im Bereich der Konfliktprävention und dem Konfliktmanagement in der Zukunft dienen sollen. Den Bereich der conflict resolution betrachte ich aufgrund des studierten Materials, basierend auf einem Interview mit Search for Common Ground und in Anlehnung an ROPERS als „growth-area of NGO activity“ (ROPERS in BAECHLER 2002, 113). Als richtungsweisend gilt in diesem Zusammenhang auch die Tatsache, dass derzeit ein Modell und eine Praxis von militärischen Sicherheitsmechanismen einerseits und politisch-administrative Strukturen andererseits herrschen, welche die Bevölkerung nicht erreichen. Dass NGOs u. A. aus diesem Grund im Bereich von Konfliktprävention wachsen, schließt nicht aus, dass insbesondere in den 1990er Jahren in diesem noch jungen Aktionsradius von NRO Fehler passiert sind, doch werden ebenso häufig, wenn nicht häufiger, so genannte „Lessons Learned“ thematisiert und formuliert, die eine Verbesserung bzw. Optimierung des Einsatzes in Konfliktkontexten anstreben. Konfliktlösungsprojekte der Zukunft sollten, so ROPERS, der sich hierbei auf LEDERACH, MIALL, RAMSBOTHAM und WOODHOUSE und auf eine Evaluationsstudie der Mott-Stiftung<sup>3</sup> beruft, neben dem übergreifenden Transformationsrahmen einen strategischen Fokus besitzen. Sie sollten dabei vor allem langfristig angelegt sein und mit Struktur generierenden Maßnahmen zur Unterstützung von Demokratisierung und sozialer Gerechtigkeit verknüpft sein. Die Bedeutung kultureller Diversität und Differenzen einerseits und der Gender-Aspekt andererseits müssen zweifellos stärker berücksichtigt werden. Soll die Schaffung von Frieden Erfolg versprechen, so muss sie unabdingbar von internen Akteuren und durch deren Lernvermögen mitbestimmt sein. Die strategische Verschiebung von der externen Intervention hin zur internen Partizipation Betroffener stellt im gesamten Friedensprozess nicht nur eine Notwendigkeit, sondern glücklicherweise eine bereits zu verzeichnende Tendenz der Arbeit von NRO dar, die sowohl von MIALL (2005) als auch von RUPESINGHE (1996) und Anderen hervorgehoben wurde.

CURLE und LEDERACH betonen in diesem Zusammenhang besonders das „indigenous empowerment“ und das „peacebuilding from below“ – Begriffe, die aktuell als prioritär und richtungsweisend gelten (MIALL 2005, 170).

## VIII. Schlussbetrachtung und Resümee der Möglichkeiten und Grenzen von NSO in der Prävention und Bearbeitung gewaltsamer Konflikte

*„If you work in health, you can find doctors, nurses, etc. In conflict transformation, it's really hard to find people understanding the approach, integrating into the organization, knowing what we did in the past years. There are few people with experience, at the moment, but the whole field will grow.“*  
(Francis ROLT im Interview, Juli 2006, SFCG Brüssel)

Auf der Grundlage dieser Aussage und im Hinblick auf die gegenwärtige Literatur bezeichne ich den Bereich der Konfliktbearbeitung als „area of growth“. Wachstum ist hier jedoch im weitesten Sinne zu verstehen und meint daher neben der stärkeren Wahrnehmung von Aufgaben in Konfliktkontexten in den 1990er Jahren nicht per se die Ausweitung auf weitere Felder, sondern stattdessen vielmehr eine Spezialisierung auf einem Gebiet. Bestehende conflict resolution-NRO werden sich, das meint auch Francis ROLT von Search for Common Ground, mehr und mehr spezialisieren. „Maybe you lose something not having a wider view, but you gain a lot of depth“ (ROLT im Interview, Juli 2006, SFCG Brüssel). Nicht zuletzt aus diesem Grund wird der Rolle von NSO von Seiten der Vereinten Nationen eine prominentere Rolle zugesprochen, die sie seit den 1950er Jahren in dieser Form nicht mehr innehatte. Dies entspricht in Ansätzen einer symbolischen Aufwertung der Rolle in den VN parallel zum Wachstum der Organisationen auf grassroots level (HEINS 2002, 88).

Trotz der teilweise dramatischen Überschätzung der Macht von Nicht-Regierungs-Organisationen (EVANS-KENT in CAREY/RICHMOND 2003, 104) sind „NGOs in jeweils genau zu bestimmenden institutionellen Kontexten gelegentlich zu überraschenden Kampagnenerfolgen fähig (...), die auf ganz bestimmte Vorteile zurückzuführen sind, z.B. ihr Spezialwissen, die Geschwindigkeit von Kommunikations- und Konsensbildungsprozessen oder das diffuse Drehpotenzial einer eher schwer kalkulierbaren Öffentlichkeit“ (HEINS 2002, 161). Über eine reine Protesthaltung gehen NSO mit ihrem Einsatz für eine konstruktive Position und der Mitgestaltung weit hinaus, obwohl sie diese gleichermaßen erfüllen (TAKE 2002, 370). In diesem Tenor soll denn auch dieses zusammenfassende Kapitel am Schluss meiner Arbeit stehen; Einem Tenor, der zwischen verschiedenen Tätigkeitsbereichen differenziert, in denen Nicht-Staatliche Organisationen mehr oder auch weniger Positives, das heißt Frieden Förderndes, zu bewirken vermögen.

Abschließend möchte ich in übersichtlicher Form das Potenzial, das NSO im Bereich der Prävention von Konflikten besitzen und welches sie teilweise gegenüber anderen Akteuren wie IO, Regierungsorganisationen oder UN-Institutionen auszeichnet, zusammenfassend darstellen. Pamela AALLS (AALL et. al. 2001, 379 f.) und Mari FITZDUFFS (FITZDUFF 2004, 10 ff.) Erläuterungen dienen hierbei neben zahlreichen weiteren erwähnten Autorinnen und Autoren als Hauptquellen, da sie auf konkrete Weise und in expliziter Form auf die Konfliktprevention bzw. das Konfliktmanagement eingehen, ohne andere Einsatzbereiche von NGOs zu berühren. Sie dringen in dieses Feld so zu sagen „in depth“ vor.

1. NGOs können ein unabhängiges Monitoring bieten (vgl. watchdog-Funktion), fundierte Expertise liefern und eine entscheidende Rolle im Bereich der Frühwarnung von Konflikten übernehmen (Beispiel: FAST von Swisspeace).
2. Sie sind in der Lage, die Grundlagen für einen Frieden zu schaffen, indem sie Brücken bauen zwischen Gruppen mit verschiedenen Haltungen und diese über einen partizipativen Ansatz am Prozess

teilhaben lassen. Die aktuellste Entwicklung des so genannten „indigenous empowerment“ wurde in diesem Zusammenhang thematisiert.

3. Sie verfügen über Flexibilität, Kompromissbereitschaft und grundsätzlich über die Bereitschaft des Einsatzes für die Zivilgesellschaft, die Staaten oft nicht besitzen, da diese häufig Teil des Problems sind. Durch das Charakteristikum der Flexibilität sind sie in der Lage, rasch und ohne Schwerfälligkeit auf sich ändernde Umstände zu reagieren.
4. NRO gehen kreativ mit dem „reframing“ bestehender Konflikte um, indem sie über Vorschläge für eine Intervention aus den herkömmlichen Paradigmen des Staates im Umgang mit Konflikten ausbrechen. Dabei stehen ihnen „multiple sources of non-traditional power“ zur Verfügung (AALL et. al. 2001, 379).
5. Sie haben die Möglichkeit, mit jenen Personen in Kontakt zu treten, mit denen die Regierung oder staatliche Institutionen schwer kommunizieren können oder wollen (z.B. Paramilitärische Einheiten, Guerillakämpfer). In dieser Funktion treten sie als „Kommunikationskanäle“ auf.
6. Sie treten häufig erfolgreich als Anwälte für Gerechtigkeit und Menschenrechte auf und wenden so die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit den selten oder nie wahrgenommenen Gruppen zu. Durch die Sensibilisierung von Konfliktursachen und ihrer Auswirkungen kann verstärkt auf eine Kultur des Friedens hin gewirkt werden.
7. Sie setzen sich für den Miteinbezug von Frauen im Rahmen der Prävention von Konflikten und peace building ein, da diese den Konflikt mit anderen Augen sehen und sich der Schritt vom verbalen zum gewaltsamen Konflikt auf Männer und Frauen generell unterschiedlich auswirkt.
8. NGOs vermögen es, Dialoge zwischen Politikern in Gang zu bringen oder dabei unterstützend tätig zu sein und tragen damit als Mediatoren oder Faszilitatoren in inoffiziellen oder offiziellen Verhandlungen zu einem „trust building“ auch zwischen zerstrit-

tenen politischen Lagern bei.

9. Nicht-Regierungs-Organisationen sorgen oft erfolgreich für einen Miteinbezug wirtschaftlicher Unternehmen in den gesamten Prozess, da diesen vielerorts eine machtvolle Rolle im Verlauf eines Konfliktes zufällt und Privatunternehmen selbst die Rolle von Regierungen übertreffen.
10. Sie nutzen die Medien und deren Einfluss nehmende Rolle auf intensive Weise, wobei die weite Verbreitung und die Bildung einer öffentlichen Meinung, die etwa ethnischer Separierung entgegentritt, hierbei im Vordergrund stehen. Medienmacht wird hier im Sinne eines friedlichen Austrags des vorliegenden Konflikts verwandt (Beispiel: Radio Ujamba von SFCG in Burundi).
11. Sie leisten einen erheblichen Beitrag zur Versöhnung auf lokaler grassroots-Ebene.
12. Sie vollbringen eine Art „Next generation work“, da sie Bildungsprozesse und das gegenseitige Verständnis zwischen den unterschiedlich geprägten, teilweise von Hass erfüllten jungen Generationen fördern. Im Idealfall vollzieht sich dieses Engagement im langfristigen Sinn und schließt häufig ein Training so genannter „postconflict administrators“ (AALL et. al. 2001, 379) in komplexen Nachkriegssituationen ein.
13. NGOs sind letztlich auch „seedbeds“ (AALL et. al. 2001, 379) für die Entwicklung neuer Ideen zu effektiven Strategien des Konfliktmanagements.

Trotz des enormen NRO-Potenzials insbesondere in der präventiven Diplomatie bzw. der Track-II-Diplomatie muss erneut festgehalten werden, dass NSO das traditionelle Konfliktmanagement ergänzen, die Rolle des Staates jedoch nicht überflüssig gemacht haben (vgl. CAREY/RICHMOND 2003, 177). Nicht-Staatliche Organisationen sind demnach auch gezeichnet von Schwächen in Bereichen, in denen ihre Macht, ihre Ressourcen und Herangehensweisen Unzulänglichkeiten aufweisen oder schlicht nicht weitreichend genug sind. Mediation durch eine NSO etwa kann nur dann erfolgreich sein, wenn

die Organisation über enge und vor allem die „Richtigen“ Kontakte im Feld verfügt. Die Begrenzungen des Engagements von NSO im Rahmen der Konfliktbearbeitung sollen im Folgenden ebenfalls resümiert werden:

1. NSO sind mit organisatorischen und finanziellen Begrenzungen konfrontiert und weisen bei einer großen Vielfalt ihres „Angebots“ vermehrt hierarchische Strukturen und intransparente Netzwerke auf, die ihre Legitimität in Frage stellen.
2. NGOs haben einen schweren Stand, wenn Konflikte im Kontext humanitärer Krisen stehen (MONSHIPOURI in CAREY/RICHMOND 2003, 152) und kein Schutz durch VN-Institutionen besteht (vgl. AALL et. al. 2001). Dies trifft insbesondere für ihre Sicherheit und für ihr dauerhaftes Verbleiben in einer Region zu.
3. Noch immer fehlt es einigen Organisationen an der hinreichenden Reflexion des eigenen Handelns und nicht intendierter, teils Konflikt verschärfender Folgen (vgl. DUFFIELD in SCHRADER 2001, 319), die etwa durch Unterstützung bestimmter am Konflikt beteiligter Gruppen entstehen (vgl. good intentions > bad outcomes, BAECHLER 2002).
4. Oft werden die Zwänge der neo-liberalen Globalisierung für das eigene Handeln, was sich in der Dominanz westlicher Werte und Vorstellungen von staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen ausdrückt, unterschätzt. Durch das „Beladensein“ mit der Agenda des Heimatlandes kann es zu einer Vernachlässigung handlungsfähiger lokaler Strukturen von Staatlichkeit kommen.
5. Das positive Potenzial der Frühwarnung birgt zugleich ein Risiko: Frühzeitige Medienaufmerksamkeit hinsichtlich aufgezeigtem gewaltnahem Potenzial kann die Eskalationsdynamik unter Umständen anheizen (ANDERSON 1999 in FITZDUFF 2004, 9; KEMPF 2001 in SCHRADER 2001, 234).
6. Die Präsenz internationaler NGOs im Konfliktkontext und die Offerte zur Mitarbeit bei der jeweiligen Organisation können aufgrund entstehender Unterschiede im Einkommen Spannungen innerhalb

der lokalen Bevölkerung produzieren.

7. NSO sind immer auch ein Stück weit abhängig von ihren Geldgebern und müssen oft um die Erfüllung ihres Anspruchs auf Unabhängigkeit, Nachhaltigkeit und Mehrdimensionalität kämpfen. Sie laufen Gefahr, „implementers of donor policies“ zu sein (SMILLIE 1997 in FITZDUFF 2004, 9).
8. Bisher wurden NRO, wenn auch ansatzweise, so dennoch unzureichend stark auf der Ebene der Vereinten Nationen in den Lösungsprozess von Konflikten einbezogen. Nur hierdurch und über die Kooperation auf sämtlichen Ebenen kann eine den Frieden nachhaltig erhaltende oder stiftende Wirkung erzielt werden. Der bessere Zugang zum VN-Sicherheitsrat und eine Aufnahme von Krisenprävention in die Liste der Millenniumsziele könnten hierfür meiner Ansicht nach sinnvoll sein.<sup>4</sup>
9. Häufig konkurrenzieren sich die Herangehensweisen und Schwerpunkte verschiedener NRO untereinander, setzen sich dadurch schlimmstenfalls gegenseitig außer Kraft und verunmöglichen ein kohärentes Handeln. Eine Kooperation und ein wechselseitiges Profitieren von den Erfahrungen anderer im Bereich der Konfliktbearbeitung tätiger NGO, IO und Regierungsorganisationen sind noch immer nur mangelhaft vorhanden, und der hohe Grad staatlicher Professionalität ist nicht erreichbar.
10. Unverhältnismäßige Forderungen oder Vorschläge sind nicht nur ineffizient, sondern können potenziell betrachtet delikate Verhandlungen stören oder gar zunichte machen.

NSO der Zukunft sollten zur Optimierung ihres Engagements im Kontext von Konflikten vermehrt in der Lage sein, diverse Strategien und Methoden zu verschränken und die originäre Entwicklung eines Konzeptes an den konkret vorherrschenden Bedingungen orientieren. Wenn sie dabei erfolgreich sein wollen, müssen, so SCHRADER (2001), „Raum und Chancen für politische Schritte und Entscheidungen offen“ gehalten werden (SCHRADER 2001, 333). Die folgenden Begriffspaare können als in die Zukunft weisend gelten:

Prävention statt Reaktion, Kooperation statt Kooptation, Professionalismus statt Idealismus, Unterstützung statt Bevormundung, Koordination statt Konkurrenz (SCHRADER 2001, 333 ff.). Erst, wenn die Entwicklung innerhalb jedes dieser Begriffspaare ansatzweise vollzogen wird, was teilweise bereits geschehen ist, werden Nicht-Regierungs-Organisationen dem Anspruch gerecht, den CAREY und RICHMOND wie folgt beschreiben:

„NGOs are perhaps the last, best hope to ensure that the legal and symbolic institutions established by peace processes do not become a facade“ (CAREY/RICHMOND 2003, 178). Im Idealfall wird es selbst hierzu seltener kommen, ist doch eine Vielzahl von NSO bereits auf dem besten Weg, adäquate Maßnahmen in der Prävention im Vorfeld gewaltsamer Konflikte zu entwickeln.

## Endnoten

- 1 Effektivitätskriterien bei Organisationen (nach Michael HARRISON) sind 1. Output Kriterien, 2. Effizienzkriterien, 3. Anpassungskriterien (siehe CURBACH 2005: 89).
- 2 Aus einem Interview mit Francis Rolt von Search for Common Ground, Brüssel.
- 3 Die Mott-Stiftung hat während der 1990er Jahre 15 conflict resolution-Projekte begutachtet, auf deren kritische Bewertung sich ROPERS hier u. A. stützt.
- 4 Auch Sönke WEISS, Delegationssprecher von World Vision, forderte Ähnliches auf der Weltkonferenz zur Konfliktprävention am 17. Mai 2005. Vergleiche hierzu [www.ngo-online.de](http://www.ngo-online.de).

# Literatur

- BAECHLER, GÜNTHER (Hg.) (2002): Promoting Peace. The Role of Civilian Conflict Resolution. Bern: Staempfli.
- BERCOVITCH, JACOB (1997): Mediation in International Conflict. An Overview of Theory, A Review of Practice, in: ZARTMAN, William I./RASMUSSEN, Lewis (Hg.): Peacemaking in International Conflict. Methods and Techniques. Washington D.C.: USIP Press, pp. 125-153.
- BRUMMER, KLAUS (2004): Konfliktbearbeitung durch internationale Organisationen. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- CAREY, HENRY F./RICHMOND, OLIVER P. (Hg.) (2003): Mitigating Conflict. The Role of NGOs. London/Portland, Or.: Frank Cass.
- CROCKER, CHESTER A./HAMPSON, FEN OSLER/AALL, PAMELA (Hg.) (2001): Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- CURBACH, JANINA (2003): Global Governance und NGOs. Transnationale Zivilgesellschaft in internationalen Politiknetzwerken. Opladen: Leske und Budrich.
- DEBIEL, THOMAS/STICHT, MONIKA (2005): "Towards a New Profile? Development, Humanitarian and Conflict-Resolution NGOs in the Age of Globalization", in: Institute for Development and Peace INEF Report 79/2005, 4-44.
- FERNANDO, JUDE L./HESTON, ALAN W. (Hg.) (1997): The Role of NGOs. Charity and Empowerment. London/Neu-Deli: Sage Periodicals Press.
- FITZDUFF, MARI (2004): Civil Society and Peacebuilding – the New Fifth Estate?, Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, [www.gppac.net](http://www.gppac.net)
- FURTAK, FLORIAN T. (2005): Nichtregierungsorganisationen (NGOs) im politischen System der Europäischen Union. Strukturen, Beteiligungsmöglichkeiten, Einfluß. München: Herbert Utz Verlag.
- GAGNON, V. P. JR. (2002): "International NGOs in Bosnia-Herzegovina. Attempting to build civil society", in: MENDELSON, Sarah E., GLENN, John K. (Hg.): The Power and Limits of NGOs. New York: Columbia University Press, S. 207-231.
- HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG (2004): Ansätze zur Evaluierung der Projekte von swisspeace (SFS) zur Förderung von Zivilgesellschaft und Demokratisierung in Afghanistan am Beispiel der „Tribal Liaison Offices“ Paktia/Paktika/Khost. Vortrag auf der Jahreskonferenz der Schweizerischen Friedensstiftung am 2.11.2004 in Bern: [www.boell.de/downloads/asien/evaluierung\\_swisspeace.pdf](http://www.boell.de/downloads/asien/evaluierung_swisspeace.pdf)
- HEINS, VOLKER (2002): Weltbürger und Lokalpatrioten. Eine Einführung in das Thema Nichtregierungsorganisationen. Opladen: Leske und Budrich.
- KALDOR, MARY (1999): New and Old Wars. Cambridge: Polity Press.
- MATTHIES, VOLKER (1999): „Krisenprävention als Friedenspolitik. Zur Entstehung und Entwicklung eines neuen politischen Konzepts“, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr.04, S. 103-106.
- MATTHIES, VOLKER (2002): „Krisenprävention und Friedenskonsolidierung“, in: FERDOWSI, Mir A. (Hg.): Internationale Politik im 21. Jahrhundert. München: Wilhelm Fink Verlag, S. 123-143.

- MESSNER, DIRK (Hg.) (1998): Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft. Bonn: Dietz.
- MIALL, HUGH/RAMSBOTHAM, OLIVER/WOODHOUSE, TOM (Hg.) (1999): Contemporary Conflict Resolution. Cambridge: Polity Press.  
Ergänzend verwendet: 2. Auflage, 2005.
- PILAR, ULRIKE VON (2004): „Konfliktprävention – (k)eine Aufgabe für humanitäre Organisationen?“, in: BLANKE, Ursula (Hg.): Krisen und Konflikte. Von der Prävention zur Friedenskonsolidierung. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 203-220.
- RUPESINGHE, KUMAR/TISHKOV, VALERY A. (Hg.) (1996): Ethnicity and Power in the Contemporary World. Tokyo/New York: United Nations University Press.
- SCHOCH, BRUNO et. al. (Hg.), Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Bonn International Center for Conversion (BICC), Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST), Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) (2002): Friedensgutachten 2002. Bonn: LIT Verlag.
- SCHRADER, LUTZ (2001): „Möglichkeiten und Grenzen von NGOs bei der Prävention und Bearbeitung gewaltsamer Konflikte“, in: MADER, Gerald/EBERWEIN, Wolf-Dieter, VOGT, Wolfgang R. (Hg.): Zivile Konfliktbearbeitung. Eine internationale Herausforderung. Band 8. Münster: Agenda-Verlag, S. 318-335.
- SEARCH FOR COMMON GROUND, HOWARD, ROSS/FRANCIS ROLT (2005): Radio Talks for Peacebuilding. A guide. Brüssel: Search for Common Ground.
- SEARCH FOR COMMON GROUND (2006a): Transforming Conflict. Washington, D.C./ Brüssel: Search for Common Ground.
- SEARCH FOR COMMON GROUND, ROLT, FRANCIS/SHIPLER, MICHAEL (2006b): Youth Radio for Peacebuilding. A guide. Brüssel: Search for Common Ground.
- STERN, PAUL C./ DRUCKMAN, DANIEL (Hg.) (2001): International Conflict Resolution after the Cold War. Washington, D. C.: National Academy Press.
- SWISSPEACE, BAECHLER, GÜNTHER (1998): FAST: Frühanalyse von Spannungen und Tatsachenermittlung. Abschlussbericht zum Pilotprojekt FAST. Working Paper 26. Bern: Schweizerische Friedensstiftung.
- TAKE, INGO (2002): NGOs im Wandel. Von der Graswurzel auf das diplomatische Parkett. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- WULF, HERBERT (2005): Internationalisierung und Privatisierung von Krieg und Frieden. Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- CEST (Zentrum für Wissenschafts- und Technologiestudien) (2003): Evaluation der Schweizerischen Friedensstiftung „Swisspeace“. Ausgabe 2003/6. Bern.  
Alternativ zu finden unter: [www.swisspeace.org/about/uploads/CEST\\_2003\\_6.pdf](http://www.swisspeace.org/about/uploads/CEST_2003_6.pdf)

#### Internetquellen:

- [www.agrar.hu-berlin.de/sle](http://www.agrar.hu-berlin.de/sle): Schriftliche Fassung der Beiträge zu den Entwicklungspolitischen Diskussionstagen 2006 am 6. April 2006 am Seminar für Ländliche Entwicklung der Humboldt-Universität zu Berlin. Dr. Susanne Schmeidls Beitrag: S. 12-17.
- [www.swisspeace.ch](http://www.swisspeace.ch)
- BEER, ANGELIKA (2006): [www.angelika-beer.de](http://www.angelika-beer.de)

Gereon Müller-Chorus

# **Privatwirtschaftliche Organisation der Trinkwasserversorgung Fluch oder Segen?**

## I. Einleitung<sup>1</sup>

### A. Einführung

In den entwickelten Staaten der so genannten Ersten Welt ist es eine Selbstverständlichkeit, dass sauberes, hygienisches und zum Trinken geeignetes Leitungswasser in jedem Haus zur Verfügung steht. Dies gilt nicht für die meisten Städte der Schwellen- und Entwicklungsländer, in denen viele Millionen Menschen keinen Zugang zu sauberem und ausreichendem Trinkwasser haben. Diesem Problem ist in den letzten zwei Dekaden versucht worden zu begegnen, indem man die Versorgung - im Gegensatz zur meist staatlich erbrachten Versorgung in der nördlichen Hemisphäre - privatisierte. Jetzt ist es an der Zeit, die Wirkungen dieser Privatisierungen zu untersuchen. Bei der vorliegenden Arbeit soll die Frage beantwortet werden, ob die privatwirtschaftliche Organisation der Trinkwasserversorgung ein Fluch oder Segen für die betroffenen Menschen und Länder ist.

Dieser Beitrag ist nicht der erste zu diesem Thema und wird auch nicht der letzte sein. Er möchte sich einreihen in die Versuche systematisch ermittelnder und vermittelnder Beiträge in einer sonst kontrovers geführten Diskussion. Dies erscheint umso dringlicher, als die Fronten zwischen dem Lager der Befürworter und dem Lager der Privatisierungsgegner verhärtet sind und Diskussionen oft polemisch geführt werden. Teilweise werden sie durch apodiktische Positionen oder dogmatisches Denken auf beiden Seiten ganz unmöglich gemacht. Neuerdings hat sich die Diskussion auch auf das Produkt des Flaschenwassers ausgedehnt, weshalb auch dieses (Teil-) Problem mitbehandelt werden soll.

In Anbetracht der katastrophalen Lage in vielen der betroffenen Länder, wäre es wünschenswert, wenn beim Betrachten der Problematik vor allem Not und Elend der Menschen im Mittelpunkt stünden und alle Beteiligten ihre Ressourcen für die Erarbeitung und Umsetzung von Strategien zur Lösung einsetzten.

## B. Ziel der Arbeit

Ziel der Arbeit ist es, die unterschiedlichen Ausgangspunkte der Lager auf ihre Tragfähigkeit hin zu durchleuchten. Das heißt, die unterschiedlichen vorgebrachten Grundannahmen auf ihre Folgen hin zu untersuchen und untaugliche zu verwerfen. Letztendlich soll die Frage beantwortet werden, welche Organisationsform nach bisher gemachten Erfahrungen und dem Stand der Wissenschaft die Versorgungslage mit Trinkwasser in den Entwicklungsländern tatsächlich zu verbessern im Stande ist.

## C. Aufbau der Arbeit

Nach der Einleitung (I) werden in der Arbeit zunächst die Ergebnisse von sechs untersuchten Beispielen privatisierter Wasserversorgung in Entwicklungsländern dargestellt und zusammengefasst (II). Im darauf folgenden Teil III werden die einzelnen Stimmen in der Literatur kurz beleuchtet, um die verschiedenen Herangehensweisen der unterschiedlichen Interessengruppen herauszuarbeiten. In Teil IV wird dann die juristische Annahme eines „Menschenrechts auf Wasser“ auf ihr Problemlösungspotential hin untersucht. In Teil V werden vier Wasserversorgungsformen daraufhin untersucht, welchem wirtschaftswissenschaftlichen Gütertyp sie zugeordnet werden können. Nach der Subsumption unter diese Gütereigenschaften werden im VI. Teil die wirtschaftswissenschaftlichen Implikationen der erfolgten Einteilung erläutert; im VII. Teil wird dann das Fazit gezogen.

## II. Daten und Beispiele privatisierter Wasserversorgung

Die untersuchten Fallstudien stammen aus der ganzen Welt, um einen möglichst umfassenden Überblick geben zu können. So wurden mit Guinea, Buenos Aires, Manila, Pakistan und Delhi sowie Tiruppur Beispiele aus Afrika, Asien, Südamerika, Ozeanien und dem indischen Subkontinent behandelt. Anhand der untersuchten Fallstudien konnte erarbeitet werden, unter welchen Voraussetzungen die Trinkwasserversorgung privatwirtschaftlich organisiert wurde und welche Auswirkungen dies auf die Versorgung und die Sicherheit derselben für die betroffene Bevölkerung hatte.<sup>2</sup>

Dabei sind grundsätzlich zwei Situationen zu unterscheiden. Zum einen die Versorgung durch ein kommunales Leitungsnetz und zum anderen die Versorgung mit Flaschenwasser. Trotz deutlicher Unterschiede kann es sich doch in beiden Fällen um die Grundversorgung der jeweiligen Bevölkerung mit zum Überleben unverzichtbarem Trinkwasser handeln.

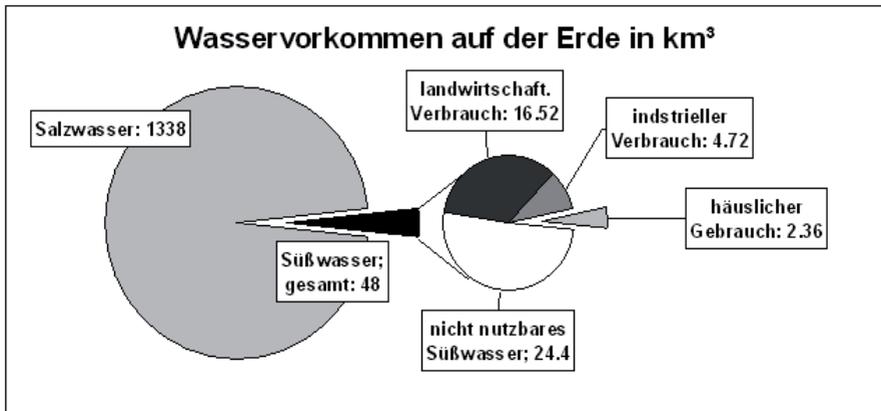


Diagramm 1

## A. Wasser als elementares Gut für den Menschen

Relevant für die Untersuchung dieses Themas ist ausschließlich Süßwasser.<sup>3</sup> Dieses macht nur einen minimalen Bruchteil des global vorhandenen Wassers aus

Das genutzte Süßwasser wird auf der Welt wie folgt verwendet: 70% verbraucht die Landwirtschaft, 20% die Industrie und etwa 10% wird in den Haushalten verbraucht.<sup>4</sup> Auf diesen 10%, die 2,36 Millionen km<sup>3</sup> entsprechen, wird das Augenmerk dieser Arbeit liegen.

Derzeit fehlt etwa 1,1 Mrd. Menschen der Zugang zu sauberem Trinkwasser. Das führt dazu, dass jährlich ca. 5 Mio. Menschen an durch unsauberes Wasser verursachten Krankheiten sterben.<sup>5</sup> 80% aller Krankheiten in den Entwicklungsländern stehen in einem direkten Zusammenhang mit Wassermangel oder Wasserverschmutzung.<sup>6</sup>

Der globale Trinkwassermarkt ist für private Investoren zum interessanten Betätigungsfeld geworden. Trotz dieses Trends liegt der Anteil des Wassers, das von privaten Unternehmen geliefert wird, weltweit bei nur 5%, d.h. zur Zeit werden 95% der Menschen von öffentlichen Betrieben versorgt.<sup>7</sup> Obwohl es sich somit nur um ein Randphänomen handelt, befindet sich die Diskussion über die Privatisierung im vollen Gange.

## B. Fallstudien

Auf die Fallstudien im Einzelnen kann aufgrund der notwendigen Kürze der Darstellung hier nicht detailliert eingegangen werden.

Im Blick auf diese Fallstudien kann man aber zusammenfassend feststellen, dass bei der Privatisierung der Wasserversorgung zwei Haupteffekte zu beobachten sind.

Den ersten kann man Versorgungseffekt nennen. In allen untersuchten Beispielen hat sich der Anteil der mit sauberem Leitungswasser versorgten Bevölkerung, zum Teil deutlich, erhöht.

So konnte in Guinea die Versorgung der Stadtbevölkerung von 1989 bis 2001 von 38% auf 70% gesteigert werden.<sup>8</sup> In Buenos Aires konnten 30% mehr Haushalte angeschlossen werden.<sup>9</sup> In Tirupur wird eine Vollversorgung erreicht werden.<sup>10</sup> In Dehli wird das Engagement des privaten Investors etwa 3 Mio. Menschen zusätzlich mit Wasser versorgen.

Auch in Manila konnte die Versorgung deutlich gesteigert werden.<sup>11</sup> Der Falschenwassermarkt in Pakistan ist förmlich explodiert und hat von 1999 bis 2004 eine Steigerung von ca. 950% erreicht.

Den zweiten Effekt kann man Preiseffekt nennen. In den meisten Fällen ist es spätestens auf mittlere oder lange Sicht zu einer Preissteigerung der Leitungswasserpreise gekommen.

Die Preissteigerungen hatten vorwiegend zwei Ursachen. Erstens wurde gleichzeitig mit der Privatisierung eine Subventionierung des Wassers aufgegeben (z.B. Conakry, Neu Delhi), oder aber Währungskrisen der nationalen Währungen haben zu einer überverhältnismäßigen Teuerung der in Dollar zu leistenden Verbindlichkeiten des Versorgungsunternehmens geführt (z.B. Manila, Buenos Aires). Solche Preiserhöhungen sind aber nicht spezifisch für private Unternehmen. Auch ein öffentlicher Anbieter, der eine Subventionierung aufgeben wollte, sähe sich der Notwendigkeit einer Preiserhöhung gegenüber. Und ebenso hätte ein öffentlicher Versorger, der, um neue Kunden anzuschließen, in seine Infrastruktur investiert hat, die finanziellen Mittel dafür auf dem internationalen Kapitalmarkt akquirieren müssen. Auch seine Verbindlichkeiten wären mit der Währungskrise unverhältnismäßig hoch geworden und er hätte mit einer Preisanpassung reagieren müssen.

Die Subventionierung des Trinkwassers muss sogar generell kritisch hinterfragt werden. Subventionierung bedeutet, dass die Einnahmen aus dem Verkauf die Kosten nicht decken konnten.<sup>12</sup> So stiegen die Wasserpreise in Conakry z. B. von 15 US-Cent pro m<sup>3</sup> im Jahre 1989 auf fast einen US-Dollar im Jahre 2000. Dies entsprach fast einer Versiebenfachung des Preises.<sup>13</sup> Für diejenigen, die schon an das Leitungswassernetz angeschlossen waren, war dies natürlich eine starke Verteuerung. Bedenkt man aber, dass nur eine Minderheit angeschlossen war und nun eine Mehrheit in den Genuss von Leitungswasser kommt, welches bedeutend günstiger ist als das Wasser von mobilen Händlern<sup>14</sup>, ergibt sich ein anderes, auch für die Armen positiveres Bild. So konnten in Buenos Aires neu angeschlossene Bürger Wasser zehnmal günstiger beziehen als vorher bei mobilen Wasserhändlern.<sup>15</sup>

Dennoch wird von Kritikern häufig angeführt, dass Wasser in diesen Ländern subventioniert werden müsse, damit es nicht zur zentralen Frage für das Überleben von Familien wird und notgedrungen alle anderen Überlegungen (Schulbildung, Arztbesuch usw.) überlagert. Vordergründig mag dieser Gedankengang einleuchtend erscheinen und überzeugen. Für Länder mit einer mangelhaften Abdeckung der Leitungswasserversorgung enthält dieser Gedanke jedoch einen grundsätzlichen Fehler. Subventionen sind Staatsausgaben, die über das allgemeine Steueraufkommen gedeckt werden müssen. Allgemeine Steuern zahlen alle Bürger, auch die Armen in Vierteln, die nicht ans Wassernetz angeschlossen sind oder die auf dem Land leben. Von subventioniertem Trinkwasser profitieren aber nur diejenigen, die einen Wasseranschluss besitzen. Dies sind in den Ländern der südlichen Hemisphäre in erster Linie die Mittel- und die Oberschicht.<sup>16</sup> Folglich subventionieren die Armen ohne Wasseranschluss den Wasserverbrauch der Reichen. In einem solchen Fall schafft die Subventionierung keine gerechte Umverteilung sondern noch mehr Ungerechtigkeit.

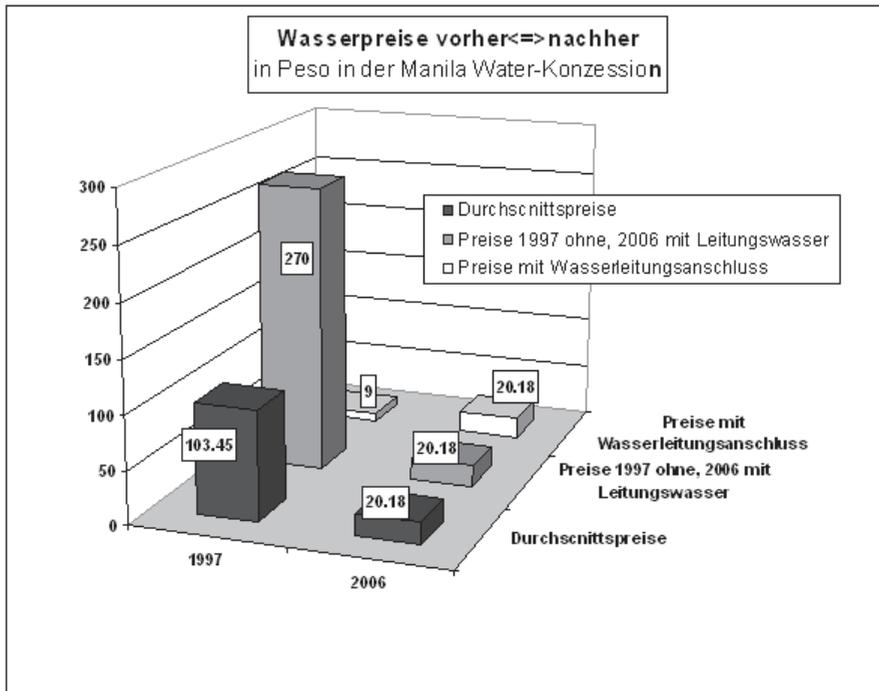
Auch das Profitstreben wurde für die Teuerung des Wassers angeführt. Profit ist aber die Triebfeder der freien Marktwirtschaft und im Bereich der Wasserversorgung die Kraft, die den Unternehmer veranlasst, überhaupt zu investieren und möglichst viele zahlende Kunden anzuschließen, d.h. das Versorgungsnetz auszubauen und damit dem Ziel der Wasserversorgung zu dienen.

Auch in der Untersuchung von Delhi wird in erster Linie kritisiert, dass zwar mehr Trinkwasser zugänglich gemacht werde, dies allerdings nicht zu von jedem tragbaren Kosten. Neben der Tatsache, dass die Preise nun regelmäßig unter denen der mobilen Händler liegen, können die Armen nun, die früher lange für Wasser laufen oder anstehen mussten, diese Zeit sinnvoller mit Arbeit oder Bildung usw. nutzen. Zur Berechnung der Kosten darf man hier also nicht ausschließlich auf den Preis abstellen, sondern muss die ganzen Opportunitätskosten berücksichtigen.

Als Beispiel für die Wasserpreisentwicklung sei konkret das von Maynilad in Manila angeführt: 1997 lag der m<sup>3</sup>-Preis für Wasser bei Maynilad bei 9 Pesos, angeschlossen waren 3 Mio. Personen. 1997

mussten Menschen, die keinen Wasseranschluss hatten, auf mobile Wasserhändler zurückgreifen, die bis zum 30fachen,<sup>17</sup> d.h. 270 (90) Pesos pro m<sup>3</sup> verlangten;<sup>18</sup> dies waren zu diesem Zeitpunkt 1,5 Mio. Menschen. Nimmt man nun einen identischen Wasserkonsum beider Gruppen an (z.B. für die fünf Liter Minimalversorgung pro Tag) ergibt sich für 1997 für die Gesamtbevölkerung von 4,5 Mio. ein Durchschnittswasserpreis von 103,45 (36) Pesos pro m<sup>3</sup>. Setzt man diesen Preis nun in Relation zu den 20,18 Pesos pro m<sup>3</sup>, die im Jahre 2006 bei einer nahezu vollkommenen Netzabdeckung von allen gezahlt werden mussten, hat sich der Durchschnittswasserpreis auf 1/5 (2/3) verringert.

Die Versorgungslage hat sich in den meisten Ländern verbessert. Gerade für die ärmeren Menschen, die nun nicht mehr in der Abhän-



gigkeit von teuren mobilen Versorgern sind, ist eine klare Besserung eingetreten. Für diese Bereiche ist sogar der oben genannte Preisefekt nicht relevant. Ferner hat der Abbau von Subventionen, wie oben gezeigt wurde, zu einer gerechteren Verteilung geführt.

### III. Die Problematik der Wasserversorgung in der Literatur

Das Für und Wider einer Privatisierung der Wasserversorgung, insbesondere in den Entwicklungs- und Schwellenländern, wird kontrovers diskutiert.

#### A. Privatisierungsbefürworter

Die Befürworter führen an, dass der Status quo vollkommen unbefriedigend sei. Die Staaten, insbesondere jene der Entwicklungs- und Schwellenländer, seien in den letzten Jahren nicht fähig gewesen, die sich verschärfenden Versorgungsprobleme zu lösen und die nötigen Investitionsmittel aufzubringen.<sup>19</sup> Von einer Privatisierung erhoffe man sich deshalb eine Verbesserung der Wasserversorgung ärmerer Gebiete und Bevölkerungsgruppen.<sup>20</sup> Man erwarte, dass private Investitionen die öffentliche Investitionslücke schlossen<sup>21</sup> und die überschuldeten Haushalte von Investitionen entlasteten.<sup>22</sup> Allgemein gehen die Privatisierungsbefürworter davon aus, dass private Unternehmen ein besseres Management und größeres Know-how hätten und so ein Technologietransfer in die Entwicklungsländer stattfände.<sup>23</sup> Konkret bedeutet dies die Annahme, dass nur internationale Konzerne die nötige Erfahrung mit dem Management einer Versorgung von Millionenstädten vorweisen könnten.<sup>24</sup>

Allgemein erwarteten die Privatisierungsbefürworter eine größere Wirtschaftlichkeit,<sup>25</sup> höhere Effizienz,<sup>26</sup> besseren Service<sup>27</sup> und niedrigere Preise<sup>28</sup> von privatwirtschaftlich organisierten Wasserversorgungsunternehmen.

Gedankliche Grundlage all dieser Argumente ist die Tatsache, dass die Privatisierungsbefürworter in Wasserversorgungsunternehmen ein Unternehmen wie jedes andere sehen, das mit Wasser, einem Wirtschaftsgut, handelt.<sup>29</sup>

## B. Privatisierungsgegner

Die Gegner sprechen zu allererst den oben dargelegten Preiseffekt an. Sie erwarten, dass bei profitorientiertem Wirtschaften durch ein Unternehmen die Preise steigen werden,<sup>30</sup> sodass sich Arme das Wasser nicht mehr leisten können.<sup>31</sup> Im Gegensatz zur öffentlichen Hand müssten ferner Aktionäre bedient werden.<sup>32</sup> Denn während Kommunen nur ihre Kosten decken müssen, muss ein Unternehmen darüber hinaus auch noch Gewinne erwirtschaften.<sup>33</sup> Der Spagat zwischen sozial verträglichen Preisen und einer Kostendeckung könne nicht gelingen: entweder die Preise müssten erheblich steigen, oder die Versorgung müsste weiterhin stark subventioniert werden.<sup>34</sup>

Darüber hinaus ersetze ein privates Monopol einfach ein staatliches, d.h. in beiden Fällen existiere keine Konkurrenz, aber die möglichen Gewinne gingen dem Staat verloren.<sup>35</sup> Auch bei der Ausschreibung komme es nicht zu einer Konkurrenzsituation, da die daran teilnehmenden internationalen Konzerne ein Oligopol bildeten.<sup>36</sup>

Ferner könne das Argument, dass die Privatwirtschaft zusätzliche Investitionen in großem Umfang leistet, nicht gehalten werden,<sup>37</sup> denn an größeren Investitionen in nicht unmittelbar profitable Bereiche, wie in den Ausbau der Versorgung ärmerer Stadtgebiete oder in einen langfristigen Ressourcenschutz, hätten die transnationalen Konzerne wenig Interesse.<sup>38</sup>

Als weiteres Argument wird angeführt, dass die Entwicklungsländer nicht dazu in der Lage seien, effektive Regulierung zu betreiben,<sup>39</sup> denn die Regulierungsbehörden würden nur schleppend aufgebaut und blieben institutionell zu schwach, um die Unternehmen wirksam zu kontrollieren und zu regulieren. Eine Regulierung erfolge, wenn überhaupt, dann am ehesten bei der Preisgestaltung.<sup>40</sup> Kernkritikpunkt ist aber, dass die Versorgung mit einem lebenswichtigen Gut Profitinteressen untergeordnet werde, mit negativen Folgen

für die Daseinsfürsorge, für Gesundheit und Umwelt.<sup>41</sup> Postuliert wird daher, dass Wasser ein Menschenrecht sei<sup>42</sup> und als öffentliches Gut anerkannt werden müsse.<sup>43</sup> Diese Autoren hoffen, dass allein diese Einordnung das Problem einer Grundversorgung aller Menschen mit Trinkwasser lösen wird.

### C. Synthese

Bei den meisten angeführten Argumenten des Für und Wider der Privatisierung der Trinkwasserversorgung geht es um Probleme oder Unstimmigkeiten bei der Frage nach deren Umsetzung. Kritisiert wird die nicht ausreichende Regulierung usw. Aber die fundamentalere Frage, ob die Privatisierung überhaupt eine gangbare Alternative sein soll oder nicht, stellt sich schon ganz zu Beginn der Überlegungen.

Wenn man die Frage grundsätzlich beantworten möchte, kann dies aber nur geschehen, indem man rechtliche Vorschriften oder andere wissenschaftliche Gesetzmäßigkeiten annimmt, die eine bestimmte Organisationsform zwingend vorgeben.

Solche Voraussetzungen werden von beiden Seiten der Literatur angenommen. Als rechtliche Vorschrift, die eine bestimmte Vorgehensweise vorschreibt und bei diesem globalen Thema allumfassend wirken soll, wird in der Literatur der Privatisierungsgegner oft die rechtliche Anerkennung eines „Menschenrechtes auf Wasser“ gefordert.

Wissenschaftliche Gesetzmäßigkeiten, welche Organisationsform gewählt werden sollte, könnten sich aber auch aus den Wirtschaftswissenschaften ergeben. So möchten die Privatisierungsgegner Wasser als öffentliches Gut oder zumindest nicht als Handelsware sehen, wohingegen die Privatisierungsbefürworter es für ein privates Gut halten.

Die Protagonisten scheinen unisono davon auszugehen, dass die Einordnung des Wassers als Menschenrecht, als öffentliches oder privates Gut, grundsätzliche Folgen für die Verwendung, Versorgung und Verteilung von Wasser in der Dritten Welt hat.

In den folgenden Teilen der Arbeit wird systematisch erörtert wer-

den, ob eine Einordnung unter diese Grundannahmen möglich ist und welche Implikationen dies für die Organisationsform der Wasserversorgung aus wissenschaftlicher Sicht mit sich bringt. Begonnen wird mit der geforderten juristischen Einordnung als Menschenrecht, gefolgt von der Einordnung in den Güterbegriff der Wirtschaftswissenschaften.

## IV. Das „Menschenrecht auf Wasser“

Trotz der offensichtlichen Erfolge beim Versorgungseffekt, die die privatwirtschaftliche Organisation in vielen Fällen verbuchte, sehen sich die handelnden Gesellschaften starker Kritik durch Nichtregierungsorganisationen (NROs) und die Zivilgesellschaft im Allgemeinen ausgesetzt. Diese Kritik entzündet sich an unterschiedlichen Punkten, doch ein Tenor ist deutlich. Sie verlangen, dass ein „Menschenrecht auf Wasser“ anerkannt wird.

### A. Warum die NROs den Weg des Menschenrechts gehen wollen

Die in diesem Zusammenhang primär zu beantwortende Frage ist, weshalb die NROs so vehement auf die Anerkennung und Befolgung des Menschenrechtes auf Wasser drängen.

Ihrer Meinung nach solle Leitziel einer globalen Wasserpolitik das Recht auf sauberes Trinkwasser als Teil des Menschenrechts auf Nahrung sein. Die rein ökonomische Bestimmung von Wasser als „Wirtschaftsgut“ stehe in der Gefahr, dieses grundlegende Recht auszuhebeln.<sup>44</sup> Denn Wasser könne nicht als gewöhnliches Handelsprodukt betrachtet werden, so wie Suppe oder Autos. Wasser bedeute Leben. Wasser sei daher ein Menschenrecht und müsse demokratisch verteilt werden, d.h. von der Regierung.<sup>45</sup>

Die Bestimmung des Wassers als Menschenrecht impliziere eine staatliche Interventionspflicht im Sinne von staatlicher Verteilung. Nur so sei eine gerechte und ausreichende Verteilung der knappen Wasserressourcen für die ärmeren Bevölkerungsschichten möglich. Teile

der VN unterstützen diesen Ansatz, der zudem immer mehr Einfluss in der Antiprivatisierungsbewegung gewinnt.<sup>46</sup> Die NROs verbinden mit der Anerkennung des Wassers als Menschenrecht die Hoffnung, die Versorgung mit sauberem Trinkwasser weltweit zu verbessern. Zu prüfen ist, ob diese Hoffnung von der Rechtslage gedeckt ist. Konkret heißt das, dass den Fragen nachgegangen werden muss, was ein Menschenrecht allgemein auszeichnet, woher sich das Recht auf Wasser konkret ableiten lässt, ob es gegebenenfalls allgemein anerkannt ist und welche inhaltlichen Folgen für die Organisationsformen der Wasserversorgung ein solches Recht hat bzw. hätte.

## B. Menschenrechte allgemein

Wenn man ein „Menschenrecht auf Wasser“ allgemein anerkennen will, muss es zuerst einmal als solches ein Menschenrecht wie jedes andere auch sein.

Menschenrechte sind durch international garantierte Standards geschützt, die die Grundfreiheiten und die Würde von Individuen und Gemeinschaften umfassen. Sie schließen bürgerliche, kulturelle, wirtschaftliche, politische und soziale Rechte ein. Menschenrechte betreffen grundsätzlich das Verhältnis zwischen Staat und Individuum. Staatliche Pflichten in Bezug auf die Menschenrechte können in groben Zügen als die Pflichten des Respektierens, Schützens und Erfüllens charakterisiert werden.<sup>47</sup>

Eine Anerkennung des „Menschenrechts auf Wasser“ würde somit in erster Linie zu einer Verpflichtung der jeweils betroffenen Staaten gegenüber ihren Bürgern führen. Adressat der Verpflichtungen ist der Staat, bei Verstößen trägt demnach auch der Staat die Verantwortung.

## C. Herleitung des „Menschenrechts auf Wasser“

Woraus ließe sich ein „Menschenrecht auf Wasser“ ableiten? Oder wird es bisher nur von den interessierten Kreisen einfach postuliert? Das Thema Wasser war lange Zeit allenfalls ein Randthema der Menschenrechtsdebatte. Internationale und regionale Vertragswerke sahen

ein Recht auf Wasser zunächst nicht explizit vor. Im Katalog der Rechte, die in der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und den zentralen Menschenrechtspakten festgeschrieben sind, wird ein Recht auf Wasser jedenfalls nicht explizit genannt.<sup>48</sup> Erst neuere VN-Menschenrechtskonventionen wie das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (in Art. 14) und die Kinderrechtskonvention (in Art. 24) nehmen ausdrücklich auf ein Recht auf Wasser Bezug.<sup>49</sup>

Auch die internationale Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die bezüglich einer Menschenrechtseigenschaft des Wassers als Schlüsseldokument gilt, erwähnt ein Recht auf Wasser nicht ausdrücklich. Doch wurde diese Konvention dahingehend ausgelegt, dass sie ein solches Recht enthält. Im Rahmen seines Allgemeinen Kommentars zum Recht auf Gesundheit und zum Recht auf Wohnen betonte das Komitee für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (CESCR) unter anderem die große Bedeutung von sauberem Trinkwasser und angemessenen sanitären Einrichtungen. Im Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung wies das CESCR zudem auf die Notwendigkeit solider Bewässerungsmöglichkeiten hin.<sup>50</sup> Konventionen, die das „Menschenrecht auf Wasser“ ausdrücklich postulieren und ihm unzweifelhaft Rechtscharakter einräumen, gibt es dessen ungeachtet bisher nicht.

Dennoch hat sich eine mögliche Eigenschaft als Menschenrecht in den Dokumenten der VN mit der Zeit konkretisiert. So wurde ein umfassendes Konzept des „Menschenrechtes auf Wasser“ im Allgemeinen Kommentar Nr. 15. vom November 2002<sup>51</sup> entwickelt, in dem sich das CESCR eigens des Rechts auf Wasser annahm und es folgendermaßen umschrieb: *„The human right to water entitles everyone to sufficient safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic use.“*<sup>52</sup> Der Allgemeine Kommentar Nr. 15 will eine offizielle Interpretation des Artikels 11 (Recht auf einen angemessenen Lebensstandard) und des Artikels 12 (Recht auf Gesundheit) der internationalen Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, eines Menschenrechtsvertrags, der von 151 Staaten ratifiziert wurde,<sup>53</sup> sein. Die Artikel 11 und 12 der Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte werden dahingehend interpretiert, dass das „Menschenrecht auf Wasser“ in ihnen enthalten sei.<sup>54</sup>

Die Ableitung aus Art. 11 wird folgendermaßen erklärt:<sup>55</sup> Der Artikel verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, das „*Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard [...], einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung*“ anzuerkennen. Das CESCR versteht dabei das Wort „*einschließlich*“ so, dass die Aufzählung nicht abschließend ist und das Recht auf Wasser als Grundlage für die folgenden Rechte selbstverständlich mit umfasst werde.<sup>56</sup>

In Art. 12 wird das „*für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit*“ zugesichert und daraus gefolgert, dass ein Mindestmaß an und ein Zugang zu sauberem Trinkwasser vonnöten seien.<sup>57</sup>

Somit hat das CESCR ein „Menschenrecht auf Wasser“ aus den bestehenden Menschenrechtskonventionen abgeleitet.

#### D. Rechtliche Verbindlichkeit des „Menschenrechts auf Wasser“

Fraglich ist, ob dieses durch den CESCR postulierte „Menschenrecht auf Wasser“ rechtlich verbindlich ist.

Der Allgemeine Kommentar Nr. 15 ist für sich allein nicht bindend. Aber der Vertrag, den er interpretiert, ist für die 151 Staaten, die ihn unterschrieben haben, bindend.<sup>58</sup>

Entscheidend ist demnach, welche rechtlichen Folgen bzw. welches rechtliche Gewicht diese Allgemeinen Kommentare des CESCR haben.

Im Jahre 1987 hat der VN-Wirtschafts- und Sozialausschuss (ECOSOC) mit Zustimmung der Generalversammlung das CESCR aufgefordert, Allgemeine Kommentare abzugeben.<sup>59</sup> 1990 forderte dann das ECOSOC das Komitee zu „*continue using that mechanism to develop a fuller appreciation of the obligations of State Parties under the ICESCR*“ auf und betonte „*the importance of the strictest compliance*“ der Vertragsstaaten bezüglich der Verpflichtungen der Konvention.<sup>60</sup> Den Allgemeinen Kommentaren wird auch deshalb viel Bedeutung beigemessen, da das CESCR die einzige internationale Institution ist, die über ein Mandat verfügt, die Konvention auszulegen.<sup>61</sup> Darüber hinaus nutzt das Komitee die Allgemeinen Kommentare als Grundlage für die Länderberichte im Rahmen der Konvention.<sup>62</sup>

Das CESCR hat festgestellt, dass Wasser eine Voraussetzung für andere Menschenrechte, wie das auf Leben, angemessene Ernährung

und ausreichende medizinische Versorgung sei. Die Kernverpflichtungen jedes Menschenrechts werden als zwingendes Recht (*jus cogens*) des Völkerrechtes betrachtet. Das heißt, die Vorschriften der Menschenrechte werden unveräußerliche Teile des Rechts, die für alle anwendbar sind (*erga omnes*). Die Fürsprecher eines „Menschenrechtes auf Wasser“ betrachten dieses demnach als Teil anderer allgemein anerkannter Menschenrechte für gegeben und damit zumindest in den Kernverpflichtungen als jetzt schon zwingendes Recht für die Staaten.

Innerhalb der VN gibt es aber auch anders lautende Meinungen. So vertritt die UNESCO eine andere Meinung als das CESCR. Die UNESCO meint, einen Vergleich zu Nahrung herstellen zu können und sagt, dass diese für den Menschen genauso wichtig sei wie Wasser und doch niemand einen menschenrechtlichen Schutz derart verlangen könne, dass diese kostenlos zur Verfügung zu stellen sei.<sup>63</sup>

Auch die Tatsache, dass die Befürworter eines Menschenrechtsschutzes für Wasser das Verfassen einer Konvention dringend fordern, kann nur als Zeichen dafür gewertet werden, dass die aktuelle Rechtslage keinen Menschenrechtsschutz für Wasser vorsieht.<sup>64</sup> Auch der Allgemeine Kommentar Nr. 15 selbst stellt in Absatz 35 fest: *„Die Vertragsstaaten müssen sicher stellen, dass dem Recht auf Wasser in internationalen Verträgen die nötige Aufmerksamkeit gewidmet wird und sie müssen zu diesem Zwecke die Entwicklung weiterer rechtlicher Voraussetzungen in Erwägung ziehen.“* Daraus ergibt sich, dass auch das CESCR nicht von einer vollen Verbindlichkeit seines eigenen Kommentars ausgegangen ist. Auch das letzte Weltwasserforum (2006) konnte sich, trotz vielfacher Forderungen in diese Richtung, gerade nicht auf eine Anerkennung des Menschenrechts auf Wasser einigen.<sup>65</sup> D. h. innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft, deren Rechtsüberzeugungen die Quelle des Völkerrechtes sind, hat sich bezüglich des Menschrechtsschutzes des Wassers bisher keine allgemeine Rechtsüberzeugung gebildet. Man kann schlussendlich nicht davon ausgehen, dass es zurzeit schon einen Menschenrechtsschutz für Wasser gibt. Dies liegt vor allem daran, dass die Vertragsstaaten keine so lautende Konvention verfasst haben oder Ministererklärungen in diese Richtung existieren und das CESCR auch mit seinen Allgemeinen Kommentaren, mögen sie noch so wichtig sein, nicht das Mandat hat, die Vertragsstaaten zu verpflichten.

## E. Inhalt des „Menschenrechts auf Wasser“

Wenn man nun ein „Menschenrecht auf Wasser“ doch mit der Mindermeinung aus dem Allgemeinen Kommentar Nr. 15 hergeleitet annehmen möchte, stellt sich immer noch die Frage, welche inhaltliche Dimension dieses Recht umfassen soll.

Voraussetzung für die Annahme und Gewährung eines Rechts ist zunächst, dass das Wasser tatsächlich physisch gegeben sein muss und jeder es sich in ausreichendem Maße leisten können muss. Das Recht auf Wasser gibt jeder Person im Einzelnen folgende Rechte:<sup>66</sup>

1. Jeder hat das Recht auf eine ausreichende Menge.<sup>67</sup> Das bedeutet im Normalfall 50-100 Liter pro Person und Tag; im Minimalfall jedoch 20 Liter.<sup>68</sup>
2. Dieses Wasser muss sicher sein: d. h. das Wasser muss den hygienischen Anforderungen für die persönliche und häuslichen Nutzung entsprechen.<sup>69</sup>
3. Es muss physisch erreichbar sein: das heißt konkret, dass das Wasser in der Nähe der Behausung, der Schule etc. erreichbar sein muss.<sup>70</sup>
4. Es muss sich um Wasser zu erschwinglichen Preisen handeln: d.h. es darf die Menschen nicht zwingen, Mittel zu Lasten anderer Menschenrechte darauf zu verwenden. Das kann bedeuten, dass der Grundbedarf an Wasser kostenlos zur Verfügung gestellt werden muss.<sup>71</sup>

Neben diesen Rechten des Einzelnen ergeben sich Pflichten, die in erster Linie die öffentliche Hand betreffen. Regierungen, die die Konvention unterzeichnet haben, müssen erst einmal den Zugang zu Wasser so schnell wie möglich gewähren.<sup>72</sup>

Das „Menschenrecht auf Wasser“ verpflichtet den Nationalstaat im Einzelnen analog zu den für Menschenrechte üblichen Pflichten (s.o.) auf drei Ebenen.<sup>73</sup>

1. Er muss den existierenden Zugang von Personen zu Wasser respektieren, d.h. z.B. der Zugang darf nicht unterbrochen werden, wenn es dem Betroffenen unmöglich ist zu zahlen. **(respect)**
2. Er muss verhindern, dass Dritte diesen Zugang beeinträchtigen, d.h. z.B. durch unbezahlbare Preiserhöhungen durch den Wasservertreiber. **(protect)**
3. Er muss die Versorgung aller Bürger sicherstellen, d.h. durch politische, legislative und finanzielle Bemühungen. **(fulfill)**
4. Darüber hinaus trifft die Regierungen auch die direkte Kernverpflichtung, die Minimalversorgung der Bürger mit Trinkwasser sicherzustellen, um Seuchen zu verhindern.<sup>74</sup> Verletzt ein Staat diese Kernverpflichtungen, kann er dies nur dann durch fehlende staatliche Mittel rechtfertigen, wenn er nachweisen kann, dass er jede erdenkliche Bemühung unternommen hat, Ressourcen nationalen und internationalen Ursprungs zu nutzen, um diese Verpflichtung prioritär zu erfüllen.<sup>75</sup> Die Kernverpflichtungen sind deshalb wichtig für die Ressourcenallokation und das Setzen der Prioritäten, die in der nationalen und internationalen Politik überwacht werden.<sup>76</sup>

Nicht geklärt ist, ob der Staat sich bei der Erfüllung seiner Verpflichtung privater Unternehmen bedienen kann. Betrachtet man seine Pflicht, alle Ressourcen nationalen und internationalen Ursprungs zu nutzen, könnte man auch schlussfolgern, dass er gerade dazu verpflichtet sein kann, bei fehlendem eigenem Kapital, in Form von Humankapital und Finanzmitteln, auf investitionswillige Privatfirmen (des Auslands) zurückzugreifen. Oder allgemeiner formuliert: weder bestimmt das „Menschenrecht auf Wasser“ bestimmte Staatsformen und Wirtschaftssysteme die zur Umsetzung des Rechts genutzt werden können,<sup>77</sup> noch schließt es sie aus.

Für den Fall privaten Engagements wird nur davon ausgegangen, dass sich die aus dem Menschenrecht ergebenden Pflichten konkretisieren und in staatliche Kontroll- und Regulierungspflichten umwandeln.<sup>78</sup> So muss der Staat, sollten Wasserdienstleistungen privat erbracht werden, sicherstellen, dass das Wasser für alle verfügbar und

bezahlbar ist.<sup>79</sup> Das „Menschenrecht auf Wasser“ gibt dem einzelnen Bürger das Recht auf rechtliche Regelungen, die garantieren, dass die Firmen die Verpflichtungen einhalten, die das „Menschenrecht auf Wasser“ bestimmt.<sup>80</sup>

Daraus folgt, dass selbst wenn man annimmt, dass die heutige Rechtslage ein „Menschenrecht auf Wasser“ enthält, ein kategorischer Ausschluss privatwirtschaftlicher Beteiligung keine Grundlage findet. Die Annahme eines Menschenrechtes auf Wasser betrifft also nicht das Ob, sondern nur das Wie einer privatwirtschaftlichen Organisation der Trinkwasserversorgung.

Es könnte aber sein, dass die Form der bisher ausgeübten privatwirtschaftlichen Beteiligungen den Verpflichtungen des „Menschenrechts auf Wasser“ zuwiderläuft. So muss es die Regierung rechtfertigen, wenn die Privatisierung zu einer Verschlechterung der Wasser-Menschenrechtslage geführt hat, was z. B. durch Kostenanstiege, die Wasser für gewisse arme Kreise unerschwinglich machen, geschehen kann. Dies kann entweder durch eine Güterabwägung mit anderen Menschenrechten, oder mit Verbesserungen in anderen Bereichen des „Menschenrechts auf Wasser“ geschehen. Nach dem Allgemeinen Kommentar Nr. 15 liegt die absolute Priorität bei der Versorgung von Personen, die bisher keinen Zugang zu Trinkwasser hatten. Wie in den oben dargestellten Beispielen, ist es in fast allen Fällen zu (stark kritisierten) Preisanstiegen gekommen. Diese standen aber immer im Zusammenhang mit einer höheren Versorgungsdichte auch der armen Bevölkerung. Das heißt, dass in den oben genannten Fällen, selbst wenn man Verletzungen des „Menschenrechtes auf Wasser“ annähme, diese in einer Güterabwägung durch genau dieses Recht und die Prämisse der Grundversorgung gerechtfertigt werden könnten.

## F. Ergebnis

Wie lässt sich nun die Forderung der NROs nach dem „Menschenrecht auf Wasser“ abschließend beurteilen? Hauptanliegen der Kritiker im Streit um das Menschenrecht auf Wasser ist, dass sie Wasser, aufgrund seiner unvergleichlichen Wichtigkeit für das Überleben (Trinkwasser) und das gesunde Leben (Wasser für Hygiene), nicht

als (primär) ökonomisches Gut behandelt wissen wollen. Sie folgern ferner, dass der Ausschluss der privatwirtschaftlichen Beteiligung das probate Mittel zum Erreichen dieses Zieles sei. Ein „Menschenrecht auf Wasser“ würde den Druck auf die jeweiligen Regierungen stark erhöhen und den betroffenen Menschen bei entsprechender Umsetzung ins nationale Recht ganz neue Möglichkeiten in Form von Rechtsmitteln an die Hand geben, aber eine Entscheidung über die Form der Organisation ist mit der Annahme des Menschenrechts nicht verbunden. Um die Analogie der UNESCO zu bemühen: auch Nahrungsmittel sind unabdingbar für das menschliche Überleben und dennoch fordert das entsprechende Menschenrecht nicht die kostenlose staatliche Verteilung.<sup>81</sup> Gegenwärtig stellt sich die Lage folgendermaßen dar:

1. Wasser hat zurzeit nicht den expliziten Schutz eines Menschenrechtes.
2. Leitet man dennoch aus dem Allgemeinen Kommentar Nr. 15 eine „Menschenrecht auf Wasser“ ab, so schließt die inhaltliche Ausgestaltung dieses Rechtes eine privatwirtschaftliche Organisation nicht aus.
3. Selbst wenn eine privatwirtschaftliche Organisation durch den Menschenrechtscharakter grundsätzlich ausgeschlossen wäre, wäre diese Verletzung in den meisten Fällen gerechtfertigt, da die (verbotene) privatwirtschaftliche Beteiligung zu einer Ausweitung der Versorgung führte und damit zur Erfüllung des Kernbereiches des Menschrechts beitrüge.

## V. Wirtschaftswissenschaftliche Einordnung des Gutes Wasser

Nach dem erfolglosen Versuch, die beste Organisationsform der Trinkwasserversorgung von den Rechtswissenschaften beantworten zu lassen, stellt sich die Frage, ob die Wirtschaftswissenschaften für die unterschiedlichen Fälle eine Lösung bereithalten, d.h. ob und gegebenenfalls welche Organisationsform der Wasserversorgung sie empfehlen.

### A. Güterkategorien in den Wirtschaftswissenschaften:

Abhängig ist dies in den Wirtschaftswissenschaften von der Gütereigenschaft des Wassers.

Fraglich ist also, um welches Gut es sich im Falle von Wasser handelt. In den Wirtschaftswissenschaften werden Güter danach unterschieden, ob sie ausschließbar bzw. rivalisierend sind.

Ausschließbarkeit vom Konsum eines Gutes ist bei tatsächlicher und/oder rechtlicher Beherrschbarkeit eines Gutes gegeben. Die Frage lautet: kann man jemanden davon abhalten, sich eines Gutes zu bemächtigen und es zu nutzen?<sup>82</sup>

Rivalität im Konsum ist die Eigenschaft eines Gutes, nach der ein Nutzer durch seine Nutzung anderen die Nutzungsmöglichkeit nimmt oder sie zumindest einschränkt.<sup>83</sup> Diese beiden Eigenschaften erlauben es, Güter wirtschaftswissenschaftlich grob in vier Kategorien einzuteilen:

- Güter die weder rivalisierend noch ausschließbar sind, werden reine öffentliche Güter<sup>84</sup> genannt.
- Güter die sowohl ausschließbar als auch rivalisierend sind, werden private Güter<sup>85</sup> genannt.

Zwischen diesen beiden Extremen gibt es zwei Mischformen:

- Güter, die zwar ausschließbar, aber nicht rivalisierend sind heißen Mautgüter.<sup>86</sup>
- Güter, die zwar rivalisierend aber nicht ausschließbar sind, werden als Allmendegüter<sup>87</sup> bezeichnet.

Zusammen ergibt sich so folgendes wirtschaftswissenschaftliches Güterkontinuum:

Rivalität			
		JA	NEIN
Ausschließbarkeit	JA	private Güter	Mautgüter
	NEIN	Allmendegüter	Öffentliche Güter

In der Realität sind öffentliche wie auch private Güter in ihrer reinen Form selten. In der Regel herrschen Mischformen vor, die Elemente beider Güterformen verbinden.<sup>88</sup> Deshalb ist eine Kategorisierung nicht immer ganz einfach und kann eventuell zu nicht eindeutigen Ergebnissen führen.

#### B. Unterschiedliche Versorgungsarten mit Wasser als unterschiedliche Güter

Nähme man Wasser als Gut an, ließe es sich nicht eindeutig zuordnen. Dafür liegt Wasser in zu vielen unterschiedlichen Formen vor. Abgefülltes Wasser in einer Flasche ist z.B. sicher ausschließbar, wohingegen die Anwohner von Gewässern häufig nicht ausgeschlossen werden können. Um den unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Fällen der organisierten Trinkwasserversorgung besser gerecht werden zu können, ist deshalb notwendig Wasser nicht abstrakt als ein Gut zu betrachten sondern die verschiedenen Versorgungsformen als Güter zu unterscheiden. Für die folgenden Untersuchungen wird eine Unterteilung in vier Kategorien vorgenommen:

1. Der erste Fall ist der einer gebührenpflichtigen Leitungswasser-versorgung mit Trinkwasser. Wichtig ist hier festzuhalten, dass nicht das Wasser an sich das Gut ist, sondern die Bereitstellung des Leitungsnetzes zum Erhalt des Wassers.
2. Der zweite Fall ist der einer kostenlosen Versorgung durch Leitungswasser. Die Kostenlosigkeit betrifft sowohl den Verbrauch als auch den Anschluss ans Netz.
3. Der dritte Fall ist der des Gutes „Flaschenwasser bei existierender Trinkwasserversorgung durch Leitungswasser“. Ob das Leitungswasser kostenlos oder kostenpflichtig ist, ist in diesem Modell insoweit irrelevant, als das Leitungswasser bedeutend billiger als das Flaschenwasser sein wird.
4. Der vierte Fall ist der einer ausschließlichen Versorgung durch Flaschenwasser, ohne oder ohne ausreichende Trinkwasserversorgung durch Leitungswasser. Dies ist die neue Dimension der Diskussion um die Trinkwasserproblematik, die um das Engagement Nestlé's usw. in der Dritten Welt entstanden ist. Hier sind die Betroffenen auf das Flaschenwasser angewiesen, wenn sie sauberes Trinkwasser haben wollen.

## C. Modell

Im Folgenden werden die vier Versorgungsformen des Wassers auf die Kriterien der Ausschließbarkeit und Rivalität hin überprüft. So werden die unterschiedlichen Versorgungsarten des Wassers und die Güterarten systematisch miteinander verknüpft. Das heißt, ausgehend von der Versorgungsart wird diese unter die Definition von Rivalität und Ausschließbarkeit subsumiert. Je nachdem, welche dieser Eigenschaften klar zutrifft oder unbestimmte Ergebnisse liefert, kann die Versorgungsart mit Wasser unter einer gewissen Gütereigenschaft subsumiert werden.

### *C.1. Kostenpflichtige Versorgung mit Leitungswasser*

Zuerst muss gefragt werden, ob die Bereitstellung ausschließbar ist?

Im Falle der kostenpflichtigen Versorgung durch Leitungsversorger liegt die Kostenpflichtigkeit darin begründet, dass derjenige, der seinen Verbindlichkeiten nicht nachkommt, ausgeschlossen werden kann, indem sein Anschluss abgestellt wird. Das Gut einer kostenpflichtigen Leitungswasserversorgung ist also ausschließbar.

Darüber hinaus müsste die Nutzung rivalisierend sein. Die Nutzung unterhalb der Kapazitätsgrenzen eines Leitungssystems ist aber nicht rivalisierend. Bei bestehendem Leitungsnetz kann ein zusätzlicher Kunde problemlos versorgt werden, ohne dass die Versorgung der anderen Kunden ausgeschlossen oder beeinträchtigt würde.

Wenn aber die Nachfrage die Kapazitäten des Leitungsnetzes erreicht bzw. überschreitet, wird das Gut rivalisierend. Damit kann nicht klar gesagt werden, ob das Gut kostenpflichtige Leitungswasserversorgung rivalisierend ist. Dies hängt von der Intensität der Nutzung ab.

Die Versorgung durch eine kostenpflichtige Leitungswasserversorgung ist in jedem Fall ausschließbar aber nicht eindeutig rivalisierend. Damit handelt es sich nicht um ein reines privates Gut, da dieses per definitionem eindeutig rivalisierend sein müsste. Es kann aber auch nicht kategorisch ausgeschlossen werden, dass es sich unter Umständen (oberhalb der Kapazitätsgrenzen) um ein privates Gut handelt.

Güter, bei denen Ausschließbarkeit im Konsum oder von der Nutzung möglich ist und eine zumindest partielle Rivalität im Konsum vorliegt, nennt man Mautgüter.<sup>89</sup> Ein zusätzlicher Nutzer solcher Güter behindert die anderen Nutzer nicht, d.h. es liegt Nichtrivalität vor, zumindest in einem gewissen Umfang bis an die Kapazitätsgrenze. Dagegen ist ein Ausschluss von Nichtzahlern ohne weiteres möglich.<sup>90</sup> Mautgüter gelten als Mischgüter mit einer Tendenz zur Unterproduktion. Die kostenpflichtige Leitungswasserversorgung ist absolut ausschließbar und teilweise rivalisierend und damit ein Mautgut. Mit der gegebenen Ausschließbarkeit und der teilweise gegebenen Rivalität ist auch erklärt, wieso dieses Gut nicht als reines Privatgut eingeordnet werden kann, aber die Verwandtschaft zum Privatgut wird bei der Klassifizierung als Mautgut, welches ein Mischgut ist, sichtbar; beide kosten in der Regel Geld.

## *C.2. Kostenlose Leitungswasserversorgung*

Die zweite Wasserversorgungsart, die untersucht wird, ist die kostenlose Leitungswasserversorgung. Die kostenfreie Leitungswasserversorgung ist per definitionem nicht ausschließbar. Der Verbrauch und der Anschluss sind kostenlos gegeben. Dies ergibt sich schon aus der Abgrenzung zur oben definierten kostenpflichtigen Versorgung. Da sie kostenlos zur Verfügung gestellt wird, ist jedermann fähig, vom Versorger die Leistung zu ver- und erlangen.

Bezüglich der Rivalität der Nutzung treffen die gleichen Ausführungen wie bei der kostenpflichtigen Leitungswasserversorgung zu. Die Rivalität ist nicht eindeutig gegeben. Bis zu den Kapazitätsgrenzen ist dieses Gut nicht rivalisierend, danach schon. Solange also die Kapazitäten des Leitungsnetzes ausreichen, ist die kostenfreie Leitungswasserversorgung nicht rivalisierend. Die Möglichkeit, rivalisierend zu werden, schließt aber eine Subsumption als ein reines öffentliches Gut aus. Die kostenlose Leitungswasserversorgung ist nicht-ausschließbar und kann auch nicht-rivalisierend sein. Da sie aber auch rivalisierend sein kann, handelt es sich um kein reines öffentliches Gut, sondern um ein öffentliches Gut unter bestimmten Umständen. Kostenlose Leitungswasserversorgung ist somit ein so genanntes unreines öffentliches Gut, das grundsätzlich die Eigenschaften öffentlicher Güter teilt, aber unter Umständen rivalisierend werden kann. Ein solches Gut nennt man Allmendegut.

Allmendegüter sind also Güter, die zwar eine konkurrierende Nutzung aufweisen, aber nicht ausschließbar sind. Es handelt sich dabei um ein unreines öffentliches Gut mit Tendenz zur Übernutzung.<sup>91</sup>

Wie öffentliche Güter unterliegen auch Allmendegüter nicht dem Ausschlussprinzip. Sie sind für jedermann frei zugänglich, der sie nutzen will. Allmendegüter sind jedoch rivalisierend. Die Nutzung der Allmende durch den einen vermindert die Nutzung durch einen anderen. Solange das Allmendegut in ausreichendem Maße, das heißt im Überfluss, zur Verfügung steht, ergeben sich keinerlei Probleme, da das Gut noch nicht rivalisierend ist. Sobald aber die die gemeinschaftliche Nachfrage das Angebot durch das Allmendegut übersteigt, ist es rivalisierend geworden. Dies führt dann zu einer dauerhaften

Übernutzung des Allmendeguts mit negativen Auswirkungen für die gesamte Volkswirtschaft.<sup>92</sup> Das Problem liegt darin, dass jeder Einzelne nur eine vernachlässigbare Wirkung auf den Gesamtbestand hat, die kumulative Handlung von Tausenden aber zur Erschöpfung der Bestände führt.<sup>93</sup>

### *C.3. Flaschenwasser bei Leitungswasserversorgung*

Flaschenwasser ist ausschließbar. Eine Flasche Wasser wird durch den Einzelnen gekauft, wodurch er Eigentumsrechte erwirbt, die andere Nutzer ausschließen. Das Flaschenwasser ist auch rivalisierend, wenn einer die Flasche erworben hat, kann niemand anderes diese Flasche Wasser mehr erwerben, geschweige denn dass genutztes, also getrunkenes Trinkwasser nochmals durch einen Dritten verwendet werden könnte.

Güter mit ausschließbarer und rivalisierender Nutzung nennt man private Güter.<sup>94</sup> Als Beispiele gilt nach Mankiw Speiseeis.<sup>95</sup> In einem reinen Fall des privaten Gutes kauft der Einzelne ein Gut, erwirbt damit ein Eigentumsrecht, kann das Gut für sich allein nutzen und schließt insoweit andere von der Nutzung aus. Der Zweck ist entweder der (private) Verbrauch (Speiseeis) oder der private Gebrauch (Nutzung der (Dienst-) Leistung einer Straße).<sup>96</sup>

Flaschenwasser bei kommunaler Leitungswasserversorgung ist also ein privates Gut.

### *C.4. Flaschenwasser ohne Leitungswasserversorgung:*

Der vierte Fall ist der einer ausschließlichen Versorgung durch Flaschenwasser ohne oder ohne ausreichende Trinkwasserversorgung durch Leitungswasser.

Auch hier gilt, dass die Flasche Wasser durch den Erwerb des Einzelnen ausschließbar wird und diese besagte Flasche Wasser von niemandem anders mehr genutzt werden kann. Auch Flaschenwasser ohne kommunale Versorgung ist ein privates Gut.

Flaschenwasser, unabhängig ob mit oder ohne parallele Leitungswasserversorgung, ist ein privates Gut.

## D. Ergebnis:

Bei der Wasserversorgung mit Flaschenwasser handelt es sich, unabhängig von der Tatsache, ob es parallel eine Leitungswasserversorgung gibt oder nicht, um ein privates Gut.

Bei der kostenlosen Leitungswasserversorgung handelt es sich um ein unreines öffentliches Gut, ein so genanntes Allmendegut.

Bei der kostenpflichtigen Leitungswasserversorgung handelt es sich um ein unreines privates Gut, ein so genanntes Mautgut.

## VI. Folgerungen aus diesen Einordnungen

Nachdem nun feststeht, welche Art von Gut die jeweilige Wasserversorgung darstellt, ist zu klären, welche Folgerungen die Wirtschaftswissenschaften bezüglich der idealen Organisationsform derselben ziehen.

### A. Flaschenwasser **bei** Leitungswasserversorgung

Flaschenwasser bei Leitungswasserversorgung wurde als privates Gut klassifiziert. Die Produktion solcher Güter wird nach der Theorie am besten über den Marktmechanismus besorgt. Die gewinnorientierten Unternehmer produzieren hier effizient und auch nur solche Güter, die nachgefragt werden. Die beiden Bedingungen für eine optimale Ressourcenallokation, nämlich Effizienz und Konsumentensouveränität, sind durch den Marktmechanismus gewährleistet.<sup>97</sup>

Für die Versorgung mit Flaschenwasser bei Leitungswasserversorgung ist also der freie Markt die beste Organisationsform, um die knappen Ressourcen zu verteilen und das volkswirtschaftlich beste Ergebnis zu erlangen. Freilich ist von einem funktionierenden freien Markt mit Konkurrenz und der Möglichkeit von Marktein- und -austritten auszugehen.

## B. Flaschenwasser **ohne** Leitungswasserversorgung

Auch das Flaschenwasser bei fehlender Leitungswasserversorgung ist als privates Gut klassifiziert. Damit ergibt sich auch für diesen Fall der freie Markt als aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht beste Organisationsform.

Problematisch erscheint hier, dass es sich für die möglichen Konsumenten nicht um ein Luxusgut handelt, sondern um die einzige Möglichkeit an sauberes Trinkwasser zu kommen. Dennoch ändert diese Zwangslage nichts an der Einordnung des Wassers als privates Gut. Der freie Markt wird nach der Theorie durch Konkurrenz und das Angebots- und Nachfrageprinzip die günstigsten Preise zur Bereitstellung von Flaschenwasser erzeugen. Nach dem Modell dürfte bei totaler Konkurrenz sogar kein Gewinn<sup>98</sup> für die Unternehmen bleiben, denn unterschiedliche Trinkwasser aus Flaschen kann man im Niedrigpreissektor, in dem Ansehen und Ruf keine Rolle spielen, wohl als absolut substituierbar ansehen. Die unsichtbare Hand des Marktes sollte also die günstigsten möglichen Preise liefern. Dieses Ergebnis mag vordergründig nicht überzeugend wirken, wenn man bedenkt, dass es Bevölkerungsgruppen geben wird, die ihren Mindestbedarf an Trinkwasser zu diesen Marktpreisen nicht decken können. Diese Preise entsprächen aber den Kosten. Wollte die öffentliche Hand staatlich-paternalistisch intervenieren, wäre ein transfer-in-cash an die Bedürftigen die effizienteste Lösung.

Auch die Flaschenwasserversorgung bei fehlender paralleler Leitungswasserversorgung ist bei der unsichtbaren Hand des Marktes gut aufgehoben.

## C. Kostenpflichtige Leitungswasserversorgung

Die kostenpflichtige Leitungswasserversorgung ist, wie oben dargelegt wurde, ein Mautgut.

Das heißt, ein zusätzlicher Nutzer solcher Güter behindert die anderen Nutzer nicht. Es liegt zumindest in einem gewissen Umfang bis an die Kapazitätsgrenze Nichtrivalität vor. Dagegen ist ein Ausschluss von Nichtzahlern ohne weiteres möglich.<sup>99</sup> Aufgrund der feh-

lenden Rivalität ist das Versorgen eines weiteren Nutzers zu keinen bzw. zu minimalen Mehrkosten möglich. Die Möglichkeit, einen zusätzlichen Nutzer praktisch ohne Kosten mit dem Gut versorgen zu können (Nichtrivalität), bedeutet aber sinkende Durchschnittskosten und damit eine Tendenz zu einem natürlichen Monopol.<sup>100</sup>

So wird auch im Umkehrschluss von Mankiw ein natürliches Monopol als ein Gut definiert, das dem Ausschließbarkeitsprinzip unterliegt, aber bei dem keine Rivalität bei der Nutzung der Güter besteht.<sup>101</sup> Der Monopolist jedoch wird versuchen, das Angebot zu verknappen, um höhere Preise zu erzielen. Der Markt kann in solchen Fällen zu volkswirtschaftlich nicht optimalen Ergebnissen in Form einer Unterversorgung führen.

Fraglich ist dennoch, ob ein Staatseingriff bei einem natürlichen Monopol grundsätzlich gerechtfertigt ist. Dies ist unter zwei Voraussetzungen allgemein anerkannt: Unteilbarkeiten und hohe Marktaustrittskosten.<sup>102</sup>

Unteilbarkeit liegt vor, wenn die Summe der Kosten einzelner Konkurrenzbetriebe höher ist, als die Kosten eines Betriebes für die Gesamtversorgung. Das heißt, der von einem, aber auch jedem, zu errichtende Fixkostenblock ist nicht teilbar.

Bei der Wasserversorgung liegt – wie bei fast allen leitungsgebundenen Netzen - ein klassischer Fall der Unteilbarkeit vor. Würden konkurrierende Unternehmen jedes für sich ein eigenes Leitungsnetz bauen, um die Bevölkerung einer Stadt anzuschließen, lägen die hohen Infrastrukturkosten in der Summe weit über denen, die ein einzelnes Unternehmen hätte, um alle Bürger zu versorgen.

Hohe Marktaustrittskosten sind gegeben, wenn die Differenz zwischen Anschaffungskosten und dem Wiederverkaufswert extrem hoch ist.<sup>103</sup> Das verlegte Leitungsnetz eines Anbieters ist aber in einer Konkurrenzlage fast nichts wert, da es nur für Wasser verwendet werden kann und der Konkurrent ja schon ein Netz hat. Damit sind auch die Marktaustrittskosten in der Leitungswasserversorgung sehr hoch. Empirische Untersuchungen haben bestätigt, dass dies für die Verteilungsnetze, wie in den diskutierten Fällen von Wasser, gilt.<sup>104</sup>

Nach der Theorie führt eine privatwirtschaftliche Organisation der kostenpflichtigen Trinkwasserversorgung zu einem natürlichen Mo-

nopol und damit zu einem Marktversagen in Form einer volkswirtschaftlich suboptimalen Unterversorgung.

Reagieren könnte der Staat darauf auf dreierlei Weise. Über die beste Lösung herrscht allerdings Streit:

Die erste Möglichkeit besteht darin, gar nichts zu tun. Dieser Lösungsansatz wird von vielen Ökonomen, unter anderem von Nobelpreisträger George Stigler, verfochten.<sup>105</sup> Ihr Argument ist, dass das Marktversagen in der Regel weniger gravierend ausfällt, als das Politikversagen der durchschnittlichen Wirtschaftspolitiker.

Die zweite nahe liegende<sup>106</sup> Möglichkeit wäre eine Regulierung durch den Staat. Regulierung bezeichnet die staatliche Übernahme von mikroökonomischen Entscheidungen oder unmittelbare staatliche Einflussnahme auf diese Entscheidungen.

Die dritte Möglichkeit ist die Versorgung durch Unternehmen im öffentlichen Eigentum oder durch Betriebe als Staatsunternehmen. Dieser Ansatz geht davon aus, dass die volkswirtschaftlichen Verluste des staatlichen Monopols die des natürlichen Monopols unterschreiten.

Die Fragestellung der Arbeit beschränkt sich hierbei allerdings in erster Linie auf das Ob der privatwirtschaftlichen Organisation der Wasserversorgung. Das heißt, dass nur zwischen staatlicher Selbsterbringung oder privater Organisation (reguliert oder unreguliert) unterschieden werden muss, da auch regulierte private Erbringung private Erbringung bleibt.

Eine staatliche Reaktion auf das Marktversagen bei einem natürlichen Monopol birgt aber immer die Gefahr eines Politikversagens.

Es gibt viele Gründe, die ein nicht optimales Verhalten des Staates im Allgemeinen und in den Entwicklungsländern im Speziellen erwarten lassen.

Den staatlichen Versorgungsbetrieben fehlt generell der Anreiz des Profites, um effizient arbeiten zu wollen. Bei vielen zu wünschenden Innovationen ist es zudem der Fall, dass Staatsunternehmen keine Innovationen entwickeln und umsetzen.<sup>107</sup> Zudem nutzen Politiker, Parteien und Verwaltung den Wasserversorgungssektor häufig für sachfremde Ziele, wie die Versorgung von Parteikollegen etc.<sup>108</sup> Generell hat die öffentliche Hand größere Ineffizienzen in der Verwaltung.<sup>109</sup> Gegenüber der öffentlichen Hand herrscht eine allgemein

geringere Zahlungsbereitschaft der Kunden.<sup>110</sup> Meist zeichnen sich öffentliche Betriebe durch unnötig hohe Mitarbeiterzahlen und einen niedrigen Ausbildungsstand derselben aus.<sup>111</sup> Häufig existieren ungedeckte Wasserkosten.<sup>112</sup>

Speziell für die Entwicklungsländer gilt darüber hinaus noch, dass die Wasserversorger oftmals kein Wissen um oder Zugang zu modernen Technologien haben. Aber gerade schlechte Rohwasserqualität zwingt zu hohem technischen Aufwand in der Aufbereitung.<sup>113</sup> Oft verschlimmern Missmanagement, Korruption und eine niedrige Zahlungsmoral, insbesondere von Behörden, die Situation.<sup>114</sup> Das heißt, dass auch die Versorgung durch den Staat systemimmanente Probleme mit sich bringt. Wenn man bei einem natürlichen Monopol von Marktversagen spricht, wird man hierbei dann von Politikversagen sprechen können.

Die Frage, die sich damit stellt, ist, ob das Marktversagen des natürlichen Monopols oder das Politikversagen des staatlichen Monopols schwerer wiegt. Dies kann mit Hilfe der bisher gesammelten Erkenntnisse beantwortet werden.

In allen untersuchten Fällen bestand vor der Privatisierung eine staatliche Versorgung. Die Privatisierung hat, wie oben gezeigt wurde, überall zu einer Zunahme der Versorgung geführt. Das heißt, dass die Versorgung durch das natürliche Monopol privater Prägung besser war, als bei einem staatlichen Monopol. Das Modell des natürlichen Monopols fördert zwar weiterhin eine systemimmanente Unterversorgung, doch scheint diese geringer auszufallen als die Unterversorgung, die eine staatliche Versorgung in den untersuchten Fällen mit sich gebracht hat.

Dies lässt sich auch mit George Stigler<sup>115</sup> erklären: bei Versorgungsnetzen, die den Regeln des natürlichen Monopols unterliegen, besteht die Wahl zwischen zwei Übeln, nämlich dem Marktversagen in Form der Unterversorgung und zu hoher Monopolpreise auf der einen und dem Politikversagen durch falsche Eingriffe in den Markt, Ineffizienzen und Korruption auf der anderen Seite. Nach der Fundamentalkritik von Stigler ist im Zweifel das Politikversagen immer schwerwiegender als das Marktversagen. Dies ist eine höchst umstrittene These. Im diskutierten Fall der Entwicklungsländer besteht hier aber eine Besonder-

heit, die diese grundsätzliche Frage für die behandelten Fälle einfacher beantworten lässt. Entwicklungsländer zeichnen sich fast immer durch besonders schwache staatliche Strukturen aus. In diesem Fall ist es höchst wahrscheinlich, dass das Politikversagen besonders schwerwiegend ausfällt. Dies lassen auch die oben genannten Zahlen vermuten. Das erwartete volkswirtschaftliche Versagen eines Monopols liegt hier in der Unterversorgung mit Leitungswasser. In allen dargestellten Fällen der Leitungswasserversorgung hat aber die Privatisierung zu einer höheren Bereitstellung von Wasser im Vergleich zur vorausgegangenen staatlichen Wasserversorgung geführt. Auch wenn damit nicht ausgeschlossen ist, dass es systemimmanent bei einer volkswirtschaftlich suboptimalen Unterversorgung bleibt, ist dieses Marktversagen offensichtlich weniger schwerwiegend als das Versagen der staatlichen Betreiber im Vorfeld.

Man wird also resümieren können, dass im Regelfall bei der Grundsatzentscheidung zwischen der privatwirtschaftlichen und der staatlich erbrachten Leitungswasserversorgung eine Verhältnismäßigkeit zwischen der Stärke der staatlichen Strukturen und der besseren Wahl besteht. Das heißt, je schwächer die Strukturen und die Kompetenzen des jeweiligen Staates und seiner Diener, um so wahrscheinlicher ist, dass das Politikversagen schwerwiegender als das Marktversagen ausfällt und damit eine privatwirtschaftliche Organisation der staatlichen überlegen ist.

Wenn aber nun schon bei hoch entwickelten Staaten umstritten ist, ob solche Dienste besser staatlich erbracht werden sollen, dann wird man in den Entwicklungsländern im Regelfall annehmen können, dass das Marktversagen kleiner ausfällt als das Politikversagen. Auch die Beispiele deuten darauf hin, dass die Wahrscheinlichkeit, mit der das Politikversagen eines staatlichen Monopols schwerwiegender ausfällt als das Marktversagen, relativ groß ist. Mit Buenos Aires und Manila wurden Städte untersucht, die einen sicher höheren Entwicklungsstand als beispielsweise Conakry haben. Dennoch sprechen die Zahlen auch dort die eindeutige Sprache, die Unterversorgung beim privaten natürlichen Monopol fällt demnach deutlich geringer aus, als bei staatlicher Leistungserbringung.

Außerdem kann man annehmen, dass für die Zukunft der Aufbau funktionierender Regulierungsmechanismen, um staatlichen Einfluss ausüben zu können, den betroffenen Ländern leichter fallen wird, als der Aufbau von Kapazitäten für eine komplette eigene Leistungserbringung.

Damit ist, aus heutiger Sicht, die zwar nicht perfekte aber eindeutig bessere Organisationsform für die kostenpflichtige Leitungswasserversorgung in den Entwicklungsländern die privatwirtschaftliche.

#### D. Kostenlose Leitungswasserversorgung

Bei der kostenlosen Versorgung mit Trinkwasser handelt es sich um ein Allmendegut. Wie bei öffentlichen Gütern handelt es sich bei Allmendegütern um preislose Güter. Wenn ein Gut keinen speziellen Preis hat, kann der Markt nicht gewährleisten, dass das Gut produziert und in bestimmten Mengen konsumiert wird.<sup>116</sup> Konkret heißt das, dass die kostenlose Wasserversorgung vor zwei grundlegenden Problemen steht. Zum einen birgt sie Gefahr der exzessiven Verschwendung bis zu einer fatalen Übernutzung der Ressource, zum anderen hat der Anbieter keine Anreize, weitere Personen an die Versorgung anzuschließen, da er dafür nicht entlohnt wird.

Da hier kein Marktmechanismus die Verteilung der Güter über den Preis regelt, müssen staatliche Eingriffe die Ergebnisse verbessern. Die beste Lösungsmöglichkeit aus wirtschaftlicher Sicht ist eine gesetzliche Regelung, die den bisher nicht möglichen Ausschluss von Trittbrettfahrern ermöglicht, indem Eigentumsrechte an der natürlichen Ressource definiert werden.<sup>117</sup>

Auch eine kollektive Verwaltung des Allmendeguts ist nichts anderes, als das gesetzliche Fixieren eines Gesamthandseigentums. Daraufhin müssen die Nutzer für ihre Nutzung Gebühren an die Gemeinschaft zahlen, oder aber sie bekommen Nutzungsrechte. Wenn sie diese Nutzungsrechte nicht veräußern dürfen, ist aber keine perfekte Ressourcenallokation für denjenigen zu erreichen, dem das Gut am meisten wert ist. Wenn die Nutzungsrechte aber veräußert werden dürfen, handelt es sich um die Umwandlung eines Allmendeguts durch die Etablierung von Eigentumsrechten.

Sobald Eigentumsrechte definiert sind, wird der neue Eigentümer das Gut nicht mehr kostenlos zur Verfügung stellen und die Nutzung wird kostenpflichtig. Damit ist die Lösung für die Probleme des Allmendeguts kostenlose Leitungswasserversorgung die Etablierung von Eigentumsrechten und die Umwandlung in dem oben behandelten Fall der kostenpflichtigen Leitungswasserversorgung. Dadurch, dass nun die Ausschließbarkeit des Gutes gegeben ist, handelt es sich nicht mehr um ein Allmendegut, sondern auch hier um ein Mautgut bzw. ein natürliches Monopol mit all den sich daraus ergebenden Folgen.

Im Falle einer kostenlosen Leitungswasserversorgung sollte der Staat also, um eine fatale Übernutzung zu vermeiden, die Ausschließbarkeit herstellen, d.h. das Wasser kostenpflichtig machen und die Versorgung danach privatisieren. Die Probleme und Folgen sind dann dieselben wie oben.

## E. Ergebnis

Für den Fall der privaten Güter „Flaschenwasser bei Leitungswasserversorgung“ und „Flaschenwasser ohne Leitungswasserversorgung“ beantwortet die wirtschaftswissenschaftliche Gütertheorie die aufgeworfene Frage eindeutig dahingehend, dass der freie Markt die besten Ergebnisse, d.h. möglichst viel und möglichst kostengünstiges Wasser liefern wird.

Der Fall der kostenpflichtigen Leitungswasserversorgung führt als Mautgut über das natürliche Monopol zum Problem einer möglichen Unterversorgung. Der für die Entwicklungsländer beste Weg ist hier aber dennoch die privatwirtschaftliche Organisation, da im Ergebnis davon auszugehen ist, dass in der Regel das Politikversagen einer möglichen Intervention dieser Länder das mögliche Marktversagen des natürlichen Monopols überwiegt.

Der Fall des Allmendegutes der kostenlosen Leitungswasserversorgung ist aus wirtschaftstheoretischer Sicht am besten so zu begegnen, dass man Ausschließbarkeit schafft und damit zum oben genannten Fall der kostenpflichtigen Versorgung gelangt. Diese ist dann auch hier als kleineres Übel privatwirtschaftlich zu organisieren.

## VII. Fazit

Ist die Privatwirtschaftliche Organisation der Trinkwasserversorgung nun ein Fluch oder Segen? Diese Frage kann nicht ganz eindeutig beantwortet werden:

Im Fall der Flaschenwasserversorgung steht aus wissenschaftlicher Sicht außer Frage, dass die privatwirtschaftliche Versorgung dieses privaten Gutes zu den besten Marktergebnissen, d.h. zur weitreichendsten und günstigsten Versorgung führen wird. So ist die Flaschenwasserversorgung in Pakistan keine umfassende und das Problem wirklich lösende Versorgung für die ganze Bevölkerung, aber doch eine Alternative für zumindest einen Teil der Bevölkerung. Dabei ist es aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht irrelevant, ob eine Alternative in Form einer Leitungswasserversorgung besteht oder nicht.

Im Falle der Leitungswasserversorgung kann nicht grundsätzlich gesagt werden, ob eine privatwirtschaftliche Organisation oder die staatliche Daseinsfürsorge die besseren Ergebnisse liefert. Hier liegt ein natürliches Monopol vor, welches zu suboptimalen Ergebnissen des Marktes, d. h. zu Marktversagen führen kann. Diesem Marktversagen steht aber erfahrungsgemäß ein häufig ebenso schädigendes Politikversagen gegenüber, wenn der Staat natürliche Monopole durch eigene Leistungserbringung oder Regulierung steuern will. Es ist schwierig oder gar unmöglich, das Ausmaß des jeweiligen Versagens zu messen oder abzuschätzen. Die Zahlen in den untersuchten Beispielen aus Schwellen- und Entwicklungsländern zeigen jedoch, dass das Politikversagen das Marktversagen regelmäßig übertroffen hat. Denn trotz der Tendenz zur Unterversorgung bei natürlichem Monopol, ist in allen untersuchten Fällen der Versorgungseffekt positiv ausgefallen, das heißt der private Betreiber hat mehr Menschen versorgt als es die staatliche Daseinsfürsorge vorher getan hat.

Es scheint für die schwachen Staaten der sich entwickelnden Welt damit klar von Vorteil, ihre Trinkwasserversorgung privaten Unternehmen anzuvertrauen. Ob und wo die Grenze verläuft, hinter der ein starker effektiver Staat weniger Politikversagen produziert als das natürliche Monopol Marktversagen, kann anhand der untersuchten Fälle

nicht beantwortet werden. Diese Grenze zu erforschen, sollte Inhalt weiterführender Forschung systematischer und empirischer Art sein.

Die recht populäre Forderung nach einem „Menschenrecht auf Wasser“ schließlich hat sich zur Lösung des Problems als untauglich erwiesen. Zum Ersten gibt es dieses Recht gegenwärtig noch nicht und zum Zweiten würde ein solches Recht keine Hilfe sein, eine besonders geeignete Organisationsform für die allgemeine Wasserversorgung zu bestimmen.

Dennoch wäre eine völkerrechtliche Anerkennung durch eine Konvention wünschenswert, da den betroffenen Individuen eine Handhabe gegen ihren Staat gegeben würde. Wasser würde so bedeutend aufgewertet.

Dabei sollte man aber immer bedenken, dass das Ausgangsproblem gerade kein dogmatisches zwischen Antiprivatisierungsbewegung und Neoliberalismus, sondern die (Grund-) Versorgung der Menschen mit sauberem Trinkwasser ist, die bisher einen solchen Zugang nicht haben. Ziel aller Anstrengungen, Bemühungen und wissenschaftlichen Dispute sollte immer die Versorgung möglichst vieler Menschen mit sauberem Trinkwasser sein.

Für die Zukunft insbesondere der Entwicklungszusammenarbeit wäre zu wünschen, dass nicht mehr so viel Energie auf die Diskussion des Ob verwendet wird. Diese Frage ist zumindest im Hinblick auf die Entwicklungsländer eindeutig zu beantworten. Alle Beteiligten sollten sich vielmehr bemühen, gemeinsam an der Umsetzung zu arbeiten. Das heißt, die Länder beim Aufbau der relevanten und nötigen Kapazitäten im Rechtssystem und bei der Regulierung zu unterstützen.

Wichtig ist aber vor allem, dass die grundsätzliche Opposition einiger Kreise gegen die Privatisierung aufgegeben wird. Ihre wie auch immer motivierte Haltung und Agitation wird die Lage in den Entwicklungsländern nicht zum Besseren verändern können. Ihr Lobbyismus und ihre demagogisch-populistischen, aber wissenschaftlich falschen Argumente haben bisher nicht zur Verbesserung der Wasserversorgung geführt und werden es auch nicht tun.

Die privatwirtschaftliche Organisation der Trinkwasserversorgung ist somit in Staaten mit einer schwachen öffentlichen Hand nicht unbedingt ein Segen, aber doch die bessere und deshalb anzustrebende Alternative.

# Endnoten

- 1 Dieser Aufsatz basiert auf der Diplomarbeit, die im September 2006 zur Erlangung des Master of Advanced European Studies und des Major in Conflict and Development eingereicht wurde. Dem anderen Format einer Veröffentlichung in den Baseler Schriften war es geschuldet, dass die Arbeit in einigen Bereichen teils mehr, teils weniger stark gekürzt werden musste. Insbesondere der empirische Teil II wurde sehr stark gekürzt, Teil V wurde komplett umgestellt. Die Diplomarbeit ist für Interessierte in der vollständigen Form, in der sie eingereicht wurde, unter [www.mueller-chorus.de/diplomarbeit](http://www.mueller-chorus.de/diplomarbeit) abrufbar.
- 2 Die genaue Analyse ist unter [www.mueller-chorus.de](http://www.mueller-chorus.de) einzusehen.
- 3 Entsalzungsanlagen sind zwar technisch möglich, aber so aufwendig und teuer, dass sie (noch) keinen relevanten Anteil an der globalen Wasserversorgung haben
- 4 **Frankfurter Rundschau**; Kampf um das blaue Gold, in Frankfurter Rundschau online vom 13.05.2003 [http://www.iso.de/ftp/blue\\_gold.pdf](http://www.iso.de/ftp/blue_gold.pdf), Seite 15.
- 5 Frankfurter Rundschau online, aaO, Seite 1.
- 6 **Ringger, Reto**; sam insight, zum Thema Wasser: Krise und Chance zugleich 1/2003, Seite 2.
- 7 **Kürschner-Pelkmann/Schnabel, Peter** „Imagine...sauberes Trinkwasser für alle“, RWE Thames Water Ein deutscher Player auf dem globalen Wassermarkt, 2003, Seite 4.
- 8 **Segerfeldt, Frederik Water For Sale**, How business and the market can resolve the world's water crisis, Washington 2005, Seite 67.
- 9 Segerfeldt, aaO, Seite 89.
- 10 **Brot für die Welt/Fian International**, Bericht über die Internationale Fact Finding Mission in Indien, Zusammenfassung, 2004, Seite 18ff.
- 11 vgl. **Hoering, Uwe** Enttäuschte Hoffnungen: Privatisierungserfahrungen in Manila in: Hintergrund-Materialien Nr. 2, Hrsg. Brot für die Welt, 2003, Seite 5; **Rosemann, Nils**, Das Menschenrecht auf Wasser unter den Bedingungen der Handelsliberalisierung und Privatisierung – Eine Untersuchung der Privatisierung der Wasser- und Abwasserversorgung in Manila Eine Studie vorgelegt im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung, 2003, Seite 83.
- 12 Segerfeldt, aaO, Seite 68.
- 13 **Hoering, Uwe**, Privatisierung im Wassersektor, Entwicklungshilfe für transnationale Wasserkonzerne – Lösung der globalen Wasserkrise?, 2001 Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V (WEED), Seite 24.
- 14 In Manila bis zum 30igfachen: Hoering vgl Endnote 11, Seite 2; Rosemann aaO, Seite 87.
- 15 Segerfeldt, aaO, Seite 111.
- 16 **Weltbank** Approaches to Private Participation in Water Services, a Toolkit 2006, Seite xviii.
- 17 nachfolgend in Klammern die Werte, die sich ergeben, wenn man einen „nur“ 10fachen Preis der mobilen Händler annimmt.
- 18 Berechnung, nach der für die mobile Wasserversorgung bis zum 30igfachen verlangt wird bei Hoering vgl. Endnote 11, Seite 2.
- 19 **Tillman, Donald**, Wasser: Handelsgut oder Recht? in sam insight 1/03, 2003, Seite 3.
- 20 Hoering, vgl. Endnote 13, Seite 3
- 21 Hoering, aaO, Seite 10; Tillmann aaO, Seite 4.

- 22 **Davis, Joan**, Wasserprivatisierung weltweit und in der Schweiz, eine Studie für Helvetas, 2002, Seite 3.
- 23 Hoering aaO, Seite 10.
- 24 Hoering aaO Seite 16.
- 25 Hoering aaO Seite 3.
- 26 Davis aaO, Seite 3.
- 27 Davis aaO Seite 6.
- 28 Davis aaO, Seite 6.
- 29 Davis aaO Seite 7.
- 30 **Ladstätter, Mathias**, Den Durst der Menschen stillen – nicht den der Wassermultis In: Wasser – Waffe, Ware, Menschenrecht?, 2005, Seite 52.
- 31 Davis aaO, Seite 8.
- 32 Ladstätter aaO, Seite 52.
- 33 Davis aaO, Seite 5.
- 34 Hoering aaO S. 4.
- 35 Segerfeldt aaO, Seite 80f.
- 36 Segerfeldt aaO, Seite 83f.
- 37 Hoering aaO, Seite 4.
- 38 Hoering aaO, Seite 4.
- 39 Tillman aaO, Seite 4; Hoering aaO, Seite 12.
- 40 Hoering aaO Seite 4.
- 41 Tillman aaO, Seite 4; Hoering aaO, Seite 3.
- 42 statt vieler: **Bär, Rosmarie** Wasser braucht den Schutz des Völkerrechts in: dokument 4, April 2004, Seite 1ff.; **Bär, Rosmarie** Wasser muss Tätigkeitswort werden, in: Mediendossier Alternatives Weltwasserforum in Genf (fame 2005) [www.alliancesud.ch/deutsch/files/T\\_WrFe.pdf](http://www.alliancesud.ch/deutsch/files/T_WrFe.pdf), Seite 9f.
- 43 statt vieler: **Velasco, Alberto** Was will das Alternative Weltwasserforum? In Mediendossier des Alternatives Weltwasserforum in Genf (fame 2005) [www.alliancesud.ch/deutsch/files/T\\_WrFe.pdf](http://www.alliancesud.ch/deutsch/files/T_WrFe.pdf), Seite 5; Bär aaO, Seite 9f.
- 44 Hoering aaO, Seite 5.
- 45 Segerfeldt aaO, Seite 113.
- 46 Segerfeldt aaO, Seite 113.
- 47 **WHO** Weltgesundheitsorganisation: The right to Water, 2003 [http://www.who.int/entity/water\\_sanitation\\_health/rtwrev.pdf](http://www.who.int/entity/water_sanitation_health/rtwrev.pdf), Seite 7.
- 48 **Windfuhr, Michael** Neuer Rechtskommentar der Vereinten Nationen zum Recht auf Wasser verabschiedet, in: Wasser als Ware oder als grundrecht?, Forschung, Umwelt & Entwicklung Rundbrief 1/2003, Seite 18.
- 49 **FIAN** Investigating some alleged violations of the human right to water in Brot für die Welt India, Report of the Interantional Fact Finding Mission to India, 2004, Seite 6.
- 50 **Kremmerich, Michael/Stamminger, Priska** Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte: Die Interpretation ist nicht beliebig!, Dezember 2004, Seite 26.
- 51 UN Doc. W/C.12/2002/11.
- 52 Allgemeiner Kommentar Nr. 15 § 2 S. 1.
- 53 **Khalfan, Ashfaq** Implementing General Comment No. 15 on the Right to Water in National an International Law and Policy, Discussion Paper, March 2005, Seite 3.
- 54 Kremmerich/Stamminger aaO, Seite 27.

- 55 Windfuhr aaO, Seite 18.
- 56 Kremmerich/Stamminger aaO, Seite 27.
- 57 Kremmerich/Stamminger aaO, Seite 27.
- 58 Bär aaO, Seite 4.
- 59 ECOSOC Resolution 1987/5, Paragraph 9.
- 60 ECOSOC Resolution 1990/45, Paragraphen 6 und 10.
- 61 Khalfan aaO, Seite 4.
- 62 Khalfan aaO, Seite 4.
- 63 **Gerber, Lotti/Stütz, Julia** Privatisierung und Liberalisierung der Wasserversorgung auf Druck von internationalen Finanzinstitutionen und WTO – sind die Vorwürfe der NGOs berechtigt? in: Aussenwirtschaft 2005, S. 305ff. Seite 308f.; Segerfeldt aaO, Seite 113.
- 64 so, sehr expliziet: Bär aaO, Seite 8.
- 65 <http://www.3sat.de/3sat.php?http://www.3sat.de/nano/serien/47224/index.html>
- 66 Khalfan aaO, Seite 4.
- 67 Allgemeiner Kommentar Nr. 15 § 12 a).
- 68 Khalfan aaO, Seite 4.
- 69 Allgemeiner Kommentar Nr. 15 § 12 b).
- 70 Allgemeiner Kommentar Nr. 15 § 12 c) i).
- 71 Allgemeiner Kommentar Nr. 15 § 12 c) ii).
- 72 Kalfhan aaO, Seite 5.
- 73 Allgemeiner Kommentar Nr. 15 §§ 20-29; FIAN aaO, Seite 6.
- 74 Allgemeiner Kommentar § 37.
- 75 Allgemeiner Kommentar Nr. 3 § 10, UN Doc. E/1991/23.
- 76 Khalfan aaO, Seite 5.
- 77 WHO aaO, Seite 9.
- 78 BT-Drucks. 15/5800, S. 46.
- 79 Windfuhr aaO, Seite 18; FIAN aaO, Seite 7; **Rosemann, Nils** The Human Right to Water Under the Conditions of Trade Liberalisation and Privatisation – A Study on the Trivatisation of Water Supply and Wastewater Disposal in Manila, a study on behalf of the Friedrich Ebert Foundation, 2003; Seite 2.
- 80 Allgemeiner Kommentar Nr. 15 §§ 23-24; Rosemann aaO, S. 2.
- 81 Gerber/Stütz aaO, Seite 309.
- 82 **Mankiw, N. Gregory** Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 1999, Seite 244.
- 83 Mankiw aaO, Seite 244.
- 84 Im Deutschen auch Kollektivgut, im Englischen public good, social good oder coll-ective good genannt.
- 85 Im Deutschen auch Individualgut, oder im Englischen entsprechend private good genannt.
- 86 Auch Klubgut oder im Englischen Club good.
- 87 In Englisch als common good, common ressource oder common pool resource bezeichnet.
- 88 **Böventer von, Edwin/illing, Gerhard**, Einführung in die Mikroökonomie, 8. Auflage, 1995, Seite 327.
- 89 <http://de.wikipedia.org/wiki/Klubgut>.
- 90 **Cezanne, Wolfgang** Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 3. Auflage 1997, Seite 51.
- 91 Cezanne aaO, Seite 51.
- 92 sog. Tragik der Allmende, oder tragedy of the commons.
- 93 **Varian, Hal R.** Grundzüge der Mikroökonomik, 3. Auflage, 1995, Seite 549

- 94 Mankiw aaO, Seite 244.
- 95 Mankiw aaO, Seite 245.
- 96 von Böventer/Illing aaO, Seite 4.
- 97 Cezanne aaO, Seite 50.
- 98 Auch wenn kein Gewinn vorliegt, liegt dennoch kalkulatorischer Unternehmerlohn und kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung vor.
- 99 Cezanne aaO, Seite 51.
- 100 Cezanne aaO, Seite 51.
- 101 Mankiw aaO, Seite 245.
- 102 sog. sunk costs; Cezanne aaO, Seite 63.
- 103 Cezanne aaO, Seite 62.
- 104 Cezanne aaO, Seite 63.
- 105 nach Mankiw aaO, Seite 356.
- 106 Mankiw aaO, Seite 354.
- 107 Segerfeldt aaO, Seite 100.
- 108 Hoering aaO, Seite 34.
- 109 Davis aaO, Seite 7.
- 110 Davis aaO, Seite 8.
- 111 Davis aaO, Seite 8.
- 112 Tillman aaO, Seite 4.
- 113 Davis aaO, Seite 8.
- 114 Hoering aaO, Seite 9; siehe Zitat oben nach Mankiw aaO, Seite 356.
- 115 siehe Zitat nach Mankiw aaO, Seite 357.
- 116 Mankiw aaO, Seite 243.
- 117 Cezanne aaO, Seite 51.

## **BASLER SCHRIFTEN ZUR EUROPÄISCHEN INTEGRATION**

- Wir bestellen die Schriftenreihe im Jahresabonnement zu CHF 120.-. Das Abonnement verlängert sich automatisch um ein Jahr, wenn es nicht drei Monate vor Ablauf schriftlich gekündigt wird.
- Wir bestellen folgende Nummern zum Preis von CHF 20.- (Doppelnr 30.-)
- Wir sind an einem Publikationsaustausch interessiert.
- Wir sind an Weiterbildungs-Unterlagen (Nachdiplomkurs) interessiert.

### *\* vergriffen*

- Nr. 1 Subsidiarität - Schlagwort oder Kurskorrektur (mit Beiträgen von Flavio Cotti, Jean-Paul Heider, Jakob Kellenberger und Erwin Teufel) (Doppelnummer).
- Nr. 2 Ein schweizerisches Börsengesetz im europäischen Kontext (Tagungsband/ Doppelnummer). ○ Nr. 3 Martin Holland, The European Union's Common Foreign and Security Policy: The Joint Action Toward South Africa.\*
- Nr. 4 Brigid Gavin, The Implications of the Uruguay Round for the Common Agricultural Policy.
- Nr. 6 Urs Saxer, Die Zukunft des Nationalstaates.
- Nr. 7 Frank Emmert, Lange Stange im Nebel oder neue Strategie? Die aktuelle Rechtsprechung des EuGH zur Warenverkehrsfreiheit.
- Nr. 8 Stephan Kux, Subsidiarity and the Environment: Implementing International Agreements.
- Nr. 9 Arbeitslosigkeit (mit Beiträgen von Christopher Boyd, Wolfgang Franz und Jean-Luc Nordmann).
- Nr.10 Peter Schmidt, Die ausserpolitische Rolle Deutschlands im neuen Europa.
- Nr.11 Hans Baumann, Möglichkeiten und Grenzen der Sozialen Dimension nach Maastricht: Das Beispiel der Bauwirtschaft.\*
- Nr.12 Georg Kreis, Das schweizerische Staatsvertragsreferendum: Wechselspiel zwischen indirekter und direkter Demokratie.
- Nr.13 Markus Lusser, Die europäische Währungsintegration und die Schweiz.
- Nr.14 Claus Leggewie, Ist kulturelle Koexistenz lernbar?
- Nr.15 Rolf Lüpke, Die Durchsetzung strengerer einzelstaatlicher Umweltschutznormen im Gemeinschaftsrecht (Doppelnummer). ○ Nr.16 Stephan Kux, Ursachen und Lösungsansätze des Balkankonflikts: Folgerungen für das Abkommen von Dayton

- O Nr.17 Jan Dietze/Dominik Schnichels, Die aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zum Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommen (EuGVÜ).
- O Nr.18 Basler Thesen für die künftige Verfassung Europas (2. Aufl.).
- O Nr.19 Christian Garbe, Subsidiarity and European Environmental Policy: An Economic Perspective.
- O Nr.20 Claudia Weiss, Die Schweiz und die Europäische Menschenrechtskonvention: Die Haltung des Parlaments 1969-1995.
- O Nr.21 Gunther Teubner, Globale Bukowina: Zur Emergenz eines trans-nationalen Rechtspluralismus.
- O Nr.22 Jürgen Mittelstrass, Stichwort Interdisziplinarität (mit einem anschliessenden Werkstattgespräch).
- O Nr.23 William James Adams, The Political Economy of French Agriculture.
- O Nr.24 Aktuelle Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion (mit Beiträgen von Gunter Baer, Peter Bofinger, Renate Ohr und Georg Rich) (Tagungsband/Doppelnummer).\*
- O Nr.25 Franz Blankart, Handel und Menschenrechte.
- O Nr.26 Manfred Dammeyer/Christoph Koellreuter, Die Globalisierung der Wirtschaft als Herausforderung an die Regionen Europas.
- O Nr.27 Beat Sitter-Liver, Von Macht und Verantwortung in der Wissenschaft.\*
- O Nr.28 Hartwig Isernhagen, Interdisziplinarität und die gesellschaftliche Rolle der Geistes- und Kulturwissenschaften.
- O Nr.29 Muriel Peneveyre, La réglementation prudentielle des banques dans l'Union Européenne.
- O Nr.30 Giuseppe Callovi/Roland Schärer/Georg Kreis, Citoyenneté et naturalisations en Europe.
- O Nr.31 Peter Häberle, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht.
- O Nr.32 Jacques Pelkmans, Europe's Rediscovery of Asia. Political, economic and institutional aspects.
- O Nr.33 Maya Krell, Euro-mediterrane Partnerschaft. Die Chancen des Stabilitätstransfers.\*
- O Nr.34 Valéry Giscard d'Estaing, L'Union Européenne: Elargissement ou approfondissement?
- O Nr.35 Martin Holland, Do Acronyms Matter? The Future of ACP-EU Relations and the Developing World.\*
- O Nr.36 Andreas Guski, Westeuropa - Osteuropa: Aspekte einer problematischen Nachbarschaft.

- O Nr.37 Matthias Amgwerd, Autonomer Nachvollzug von EU-Recht durch die Schweiz - unter spezieller Berücksichtigung des Kartellrechts (Doppelnr.)
- O Nr.38 Manfred Rist, Infotainment oder Sachinformation? Die Europäische Union als journalistische Herausforderung (Doppelnummer).
- O Nr.39 Lothar Kettenacker/Hansgerd Schulte/Christoph Weckerle, Kulturpräsenz im Ausland. Deutschland, Frankreich, Schweiz.
- O Nr.40 Georg Kreis/Andreas Auer /Christoph Koellreuter, Die Zukunft der Schweiz in Europa? Schweizerische Informationstagung vom 15. April 1999 veranstaltet durch das EUROPA FORUM LUZERN.
- O Nr.41 Charles Liebherr, Regulierung der audiovisuellen Industrie in der Europäischen Union.
- O Nr.42/3 Urs Saxer, Kosovo und das Völkerrecht. Ein Konfliktmanagement im Spannungsfeld von Menschenrechten, kollektiver Sicherheit und Unilateralismus.
- O Nr.44/5 Gabriela Arnold, Sollen Parallelimporte von Arzneimitteln zugelassen werden? Eine Analyse der Situation in der Europäischen Union mit Folgerungen für die Schweiz.\*
- O Nr.46 Markus Freitag, Die politischen Rahmenbedingungen des Euro: Glaubwürdige Weichenstellungen oder Gefahr möglicher Entgleisungen?
- O Nr.47/8 Andrew Watt, „What has Become of Employment Policy?“ - Explaining the Ineffectiveness of Employment Policy in the European Union.
- O Nr.49 Christian Busse, Österreich contra Europäische Union - Eine rechtliche Beurteilung der Reaktionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf die Regierungsbeteiligung der FPÖ in Österreich.
- O Nr.50 Thomas Gisselbrecht, Besteuerung von Zinserträgen in der Europäischen Union - Abschied vom Schweizerischen Bankgeheimnis?
- O Nr.51 Uta Hühn, Die Waffen der Frauen: Der Fall *Kreil* - erneuter Anlass zum Konflikt zwischen europäischer und deutscher Gerichtsbarkeit? EuGH, Urteil vom 11.1.2000 in der Rs. C-283/98, *Tanja Kreil/BRD*.
- O Nr.52/3 Thomas Oberer, Die innenpolitische Genehmigung der bilateralen Verträge Schweiz - EU: Wende oder Ausnahme bei ausserpolitischen Vorlagen?
- O Nr.54 Georg Kreis, Gibraltar: ein Teil Europas - Imperiale oder nationale Besitzansprüche und evolutive Streiterledigung.
- O Nr.55 Beat Kappeler, Europäische Staatlichkeit und das stumme Unbehagen in der Schweiz. Mit Kommentaren von Laurent Goetschel und Rolf Weder.
- O Nr.56 Gürsel Demirok, How could the relations between Turkey and the European Union be improved?

- O Nr.57 Magdalena Bernath, Die Europäische Politische Gemeinschaft. Ein erster Versuch für eine gemeinsame europäische Aussenpolitik
- O Nr.58 Lars Knuchel, Mittlerin und manches mehr. Die Rolle der Europäischen Kommission bei den Beitrittsverhandlungen zur Osterweiterung der Europäischen Union. Eine Zwischenbilanz.
- O Nr.59 Perspektiven auf Europa. Mit Beiträgen von Hartwig Isernhagen und Annetarie Pieper.
- O Nr.60 Die Bedeutung einer lingua franca für Europa. Mit Beiträgen von Georges Lüdi und Anne Theme.
- O Nr.61 Felix Dinger, What shall we do with the drunken sailor? EC Competition Law and Maritime Transport.
- O Nr.62 Georg F. Krayer, Spielraum für Bankegoismen in der EU-Bankenordnung.
- O Nr.63 Philippe Nell, China's Accession to the WTO: Challenges ahead.
- O Nr.64 Andreas R. Ziegler, Wechselwirkung zwischen Bilateralismus und Multilateralismus Das Beispiel der Freihandelsabkommen der EFTA-Staaten.
- O Nr.65 Markus M. Haefliger, Die europäische Konfliktintervention im burundischen Bürgerkrieg, („Arusha-Prozess“) von 1996 bis 2002.
- O Nr.66 Georg Kreis (Hrsg), Orlando Budelacci (Redaktion): Der Beitrag der Wissenschaften zur künftigen Verfassung der EU. Interdisziplinäres Verfassungssymposium anlässlich des 10 Jahre Jubiläums des Europainstituts der Universität Basel.
- O Nr.67 Francis Cheneval, Die Europäische Union und das Problem der demokratischen Repräsentation.
- O Nr.68\* Politik und Religion in Europa. Mit Beiträgen von Orlando Budelacci und Gabriel N. Toggenburg.
- O Nr.69 Chantal Delli, Das Wesen der Unionsbürgerschaft, Überlegungen anhand des Falls Rudy Grzelczyk gegen Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve.
- O Nr.70 Federica Sanna, La garantie du droit de grève en Suisse et dans la L'Union européenne.
- O Nr.71 Elze Matulionyte, Transatlantic GMO Dispute in the WTO: Will Europe futher abstain from Frankenstein foods?
- O Nr.72 Rolf Weder (Hrsg.), Parallelimporte und der Schweizer Pharmamarkt.
- O Nr.73 Marc Biedermann, Braucht die EU Lobbying-Gesetze? Annäherungen an eine schwierige Frage.
- O Nr.74 Hanspeter K. Scheller, Switzerland's Monetary Bilateralism. The episode of 1975.

- O Nr.75 Bruno Kaufmann/Georg Kreis/Andreas Gross, Direkte Demokratie und europäische Integration. Die Handlungsspielräume der Schweiz.
- O Nr.76 Daniel Zimmermann, Die Zwangslizenzierung von Immaterialgüterrechten nach Art. 82 EG. Schutz vor Wettbewerb oder Schutz des Wettbewerbs?
- O Nr.77 Laurent Goetschel/Danielle Lalive d'Epina (Hrsg.), Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Aussenpolitik: Eine natürliche Symbiose?
- O Nr.78 Georg Kreis (Hrsg.), Frieden und Sicherheit. Israel und die Nahostkrise als europäisches Thema.\*
- O Nr.79 Cristoph Nufer, Bilaterale Verhandlungen, wie weiter? Liberalisierung der Dienstleistungen zwischen der Schweiz und der EU: Gewinner und Verlierer aus Schweizerischer Sicht.
- O Nr.80 Simon Marti: Die aussenpolitischen Eliten der Schweiz und der Beginn der europäischen Integration. Eine rollentheoretische Untersuchung der schweizerischen Teilnahme an der Lancierung des Marshallplans und an der Errichtung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa 1947-1948.
- O Nr.81 Thomas Cottier, Rachel Liechti: Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union: Eine kurze Geschichte differenzieller und schrittweiser Integration / Thomas Cottier, Alexandra Dengg: Der Beitrag des freien Handels zum Weltfrieden.

ISBN-13: 978-3-905751-06-2

ISBN-10: 3-905751-06-2

ISBN-13: 978-3-905751-06-2

ISBN-10: 3-905751-06-2

Europainstitut der Universität Basel, Gellertstrasse 27, CH-4020 Basel,  
Schweiz, Tel. ++41 (0) 61 317 97 67, FAX ++41 (0) 61 317 97 66  
E-mail: [europa@unibas.ch](mailto:europa@unibas.ch), Internet: [www.europa.unibas.ch](http://www.europa.unibas.ch)

© Europainstitut der Universität Basel 2007

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, sowie die Verbreitung auf elektronischem, photomechanischem oder sonstigem Wege bedürfen einer schriftlichen Genehmigung des Europainstituts.