

# *UFZ Diskussionspapiere*

Department Ökonomie

3/2011

## **Recht auf Wasser – eine ökonomische Perspektive**

*Erik Gawel, Wolfgang Bretschneider*

April 2011

# Recht auf Wasser

## – eine ökonomische Perspektive

Erik Gawel / Wolfgang Bretschneider<sup>1</sup>

“I think many of us start with leftist ideals and then only support the most obvious ways to promote them, in effect to declare poverty illegal, to declare slums illegal, imagining that once you declare them illegal they will disappear.”

William *Baumol*<sup>2</sup>

### *Inhaltsübersicht*

1. Problemstellung
2. Recht auf Wasser als soziales Grundrecht
3. Dimensionen eines Rechts auf Wasser
4. Die Bedeutung der Dimension „Zugang“
  - 4.1 Eine kontrakttheoretische Perspektive des Zugangs
  - 4.2 Zugang als gelingender „Vertrag“ und das Problem der Refinanzierung
  - 4.3 Zugang und die Nutzungsinteressen Dritter
5. Rolle der Zugangshürde „Preis“
  - 5.1 Recht auf „entgeltfreies“ Wasser
  - 5.2 Recht auf bezahlbares Wasser
  - 5.3 Der Kerngehalt eines Rechts auf Wasser in Deutschland
    - a) Exklusion durch Entgeltgestaltung
    - b) Exklusion durch Liefersanktion
6. Die Privatisierung der Wasserversorgung als Hindernis?
7. Fazit und Ausblick

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. *Erik Gawel* ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Institutionenökonomische Umweltforschung, am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig, und Direktor des Instituts für Infrastruktur und Ressourcenmanagement der Universität Leipzig. Dipl.-Volksw. *Wolfgang Bretschneider* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Infrastruktur und Ressourcenmanagement der Universität Leipzig.

<sup>2</sup> William *Baumol*, in: *Guarino et al.* (2003).

## 1. Problemstellung

Mit der Sorge um die Trinkwasserversorgung der wachsenden Weltbevölkerung wird in der globalen Öffentlichkeit der Ruf nach einem Recht auf Wasser immer lauter. Er wird vorgebracht von Globalisierungskritikern, von Nichtregierungsorganisationen oder auf der Ebene internationaler Organisationen. In der Wissenschaft findet die Debatte vor allem auf juristischem Terrain Widerhall.<sup>3</sup> Eine der jüngsten Initiativen ist das „Movement Article 31“. Diese Bewegung fordert, den 30 Artikeln der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte einen 31. Artikel hinzuzufügen, in dem es heißen möge:

“Everyone has the right to clean and accessible water, adequate for the health and well-being of the individual and family, and no-one should be deprived of such access or quality of water due to individual economic circumstance.”<sup>4</sup>

Diesbezügliche Forderungen sind mithin höchst aktuell, allerdings nicht ganz neu. Nimmt man die *Mar-Del-Plata*-Deklaration der UN „World Conference on Water Resources“ im Jahre 1977 als Ausgangspunkt, dann ist das Recht auf Wasser bereits seit über drei Jahrzehnten auf der internationalen rechtspolitischen Agenda präsent. Auf der Ebene internationaler Deklarationen ist zwischenzeitlich eine gewisse Etablierung eingetreten; umso dringlicher wären nunmehr nationale Umsetzungsperspektiven zu entwickeln, die dem Recht auf Wasser die nötige Mindestkonturierung verleihen könnten, vor allem aber Chancen auf konkrete Rechtsdurchsetzung eröffnen. Noch weithin unklar erscheinen aber bislang die normative Reichweite einer solchen Rechtsposition sowie ihre Stellung im Konzert zum Teil widerstreitender Anliegen einer ökologisch-nachhaltigen Wasserwirtschaftskonzeption im Sinne von § 1 WHG.<sup>5</sup>

Ausgangspunkt der Bemühungen um ein Recht auf Wasser ist zumeist die Feststellung, dass Wasser und Wasserdienste Güter mit besonderer Charakteristik darstellen, die den üblichen Verfahren der Güterbereitstellung daher zu entziehen seien. So formuliert die EG-Wasserrahmenrichtlinie bereits im ersten Erwägungsgrund: „Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss.“, nicht ohne bemerkenswerterweise im weiteren Verlauf in bisher nicht ge-

---

<sup>3</sup> Vgl. *Laskowski* (2010, 2011); *Engbruch* (2008: 188 ff.); *Rudolf* (2007a, 2007b); *Riedel/Rothen* (2006).

<sup>4</sup> Quelle: <http://article31.org>.

<sup>5</sup> Danach sind die Gewässer „durch eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung“ „als Bestandteil des Naturhaushalts, als Lebensgrundlage des Menschen, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als nutzbares Gut zu schützen“.

kanntem Ausmaß auf eine ökonomische Bewirtschaftungsperspektive zu setzen, um die Ziele des Gewässerschutzes zu erreichen (wirtschaftliche Analyse, Kostendeckungsgrundsatz, Einbeziehung von Umwelt- und Ressourcenkosten). Zweifellos ist Wasser „existentiell“<sup>6</sup>, der Schutz der Wasserressourcen „lebensnotwendig“<sup>7</sup> und daher eine der wichtigsten Gemeinwohlaufgaben. Allerdings stellt sich die Frage, worin diese Besonderheiten für einzelne der durchaus vielfältigen Wasserindienstnahmen konkret bestehen und inwieweit dadurch jeweils bestimmte Ausnahmen im Güterverfügungsregime (welche?) zu rechtfertigen sind. Ein Menschenrecht auf Wasser jedenfalls postuliert für bestimmte Nutzungen eine Prärogative, die mit der ritualisierten Anrufung des „Existentiellen“ von „Wasser“ jedenfalls noch unzureichend legitimiert erscheint.

Insbesondere die Nicht-Substituierbarkeit für viele essenzielle Wassernutzungen wird angeführt, um darzulegen, dass sich eine gesellschaftliche Handhabung als „gewöhnliche Ware“ verbiete. Relevant sind aber noch zwei weitere Eigenschaften: Erstens ist Wasser multifunktional; es wird nicht nur für Trinkwasser-Zwecke eingesetzt, die unter ein Recht auf Wasser fallen könnten. Es gibt vielmehr eine unübersehbare Bandbreite von Einsatzmöglichkeiten (von landwirtschaftlicher bis industrieller Nutzung, von Rohstoff- bis Assimilationsdiensten), und in bei Weitem nicht jeder Verwendung ist Wasser unersetzlich. Zweitens changiert Wasser in seiner gesellschaftlichen Verwendung zwischen der Erscheinungsform als Gewässer und als infrastrukturegebundene Netzdienstleistung. Im ersten Fall zeigt es die Besonderheiten sog. öffentlicher Güter,<sup>8</sup> im zweiten Fall ist es – im ökonomischen Sinne – zunächst ein privates Gut,<sup>9</sup> das unter Ressourcenzehrung hergestellt werden muss (Trinkwasserbereitstellung). Wasserdienste im Bereich der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung sind mithin knappe Güter. Ihre Bereitstellung benötigt volkswirtschaftliche Ressourcen, die auch an anderer Stelle gesellschaftliche Werte schaffen könnten und uns deshalb etwas „kosten“. Wasserdienstleistungen berühren zudem in vielfältiger Weise ökologische Fragen des Wasserhaushaltes. Probleme der Wasserbereitstellung können daher nicht ausschließlich unter sozialen Versorgungsgesichtspunkten betrachtet werden. Ökologisch verträgliche und zugleich verschwendungsfreie (effiziente) Ressourcennutzung sowie eine auskömmliche Finanzierung

---

<sup>6</sup> Laskowski (2011: 2).

<sup>7</sup> BVerfGE 58, 300, 344; 10, 89, 113.

<sup>8</sup> Öffentlichen Gütern fehlt die Exklusionsmöglichkeit durch Preise (Nicht-Ausschließbarkeit) und ist gemeinschaftlicher Konsum derselben Gutseinheit zu eigen (Nichtrivalität) – dazu Gawel (2009: 740 ff.).

<sup>9</sup> Bei Wasserdienstleistungen ist eine Preisexklusion möglich und wirtschaftlich durchführbar, und es besteht Rivalität um eine Gutseinheit im Konsum (ein Liter Wasser kann nicht mehrfach für verschiedene Zwecke genutzt werden).

der Dienstleister sind ebenfalls wichtige Anliegen einer „ökologisch-nachhaltigen Wasserwirtschaft“, wie der deutsche Gesetzgeber in § 1 WHG nunmehr das normative Leitbild formuliert.

In dieser Sichtweise auf ein Recht auf Wasser rücken – notwendigerweise und einer Nachhaltigkeitsbetrachtung inhärent – die resultierenden Zielkonflikte und Alternativkosten der Wasserversorgung in den Mittelpunkt der Betrachtung. Eine solche Perspektive kann dazu beitragen, den genauen Gehalt und damit auch die Reichweite eines Rechts auf Wasser zu spezifizieren: Auf welche Verfügungsmöglichkeiten über Wasserressourcen ist die Rechtsposition exakt gerichtet und zu welchen Konditionen soll diese Verfügung den Rechteinhabern jeweils eingeräumt werden? Und: Was „kostet“ eine so konditionierte Rechteinräumung an Zielverletzungen bei anderen legitimen Zielen der Wasserwirtschaft? Üblicherweise werden in diesem Zusammenhang vier Ober-Ziele der Wasserpolitik unterschieden (vgl. Abb. 1):<sup>10</sup> Die Forderungen nach einem Recht auf Wasser können den *sozialen Anliegen* zugeordnet werden (rechts unten in der Abbildung). Strukturell konkurrierende Ziele sind dagegen die *Nutzungseffizienz*, die *ökologische Nachhaltigkeit* und die *Refinanzierung*.<sup>11</sup>

Vor dem Hintergrund eines derart pluralen Versorgungs-Zielfächers kann eine ökonomische Analyse zu den normativen Fragen (Reichweite, zumutbare Hürden) beitragen, ohne diese abschließend klären zu können – indem nämlich der Raum vermessen wird, in dem sich die übrigen, konkurrierenden Anliegen bewegen und indem Verbindungslinien zwischen den einzelnen Zielen aufgezeigt werden. Der nachfolgende Beitrag möchte hierzu eine systematische Grundlage entwickeln, welche die Spezifikation eines Rechts auf Wasser sowie die Abschätzung der diesbezüglichen normativen Reichweite erleichtern soll.

---

<sup>10</sup> Vgl. OECD (2010: 17 ff.).

<sup>11</sup> Folgende englische Begriffe werden in OECD (2010: 17ff.) verwandt: *Social concerns* (soziale Anliegen), *economic efficiency* (Nutzungseffizienz), *ecological sustainability* (ökologische Nachhaltigkeit), *financial sustainability* (Refinanzierung).

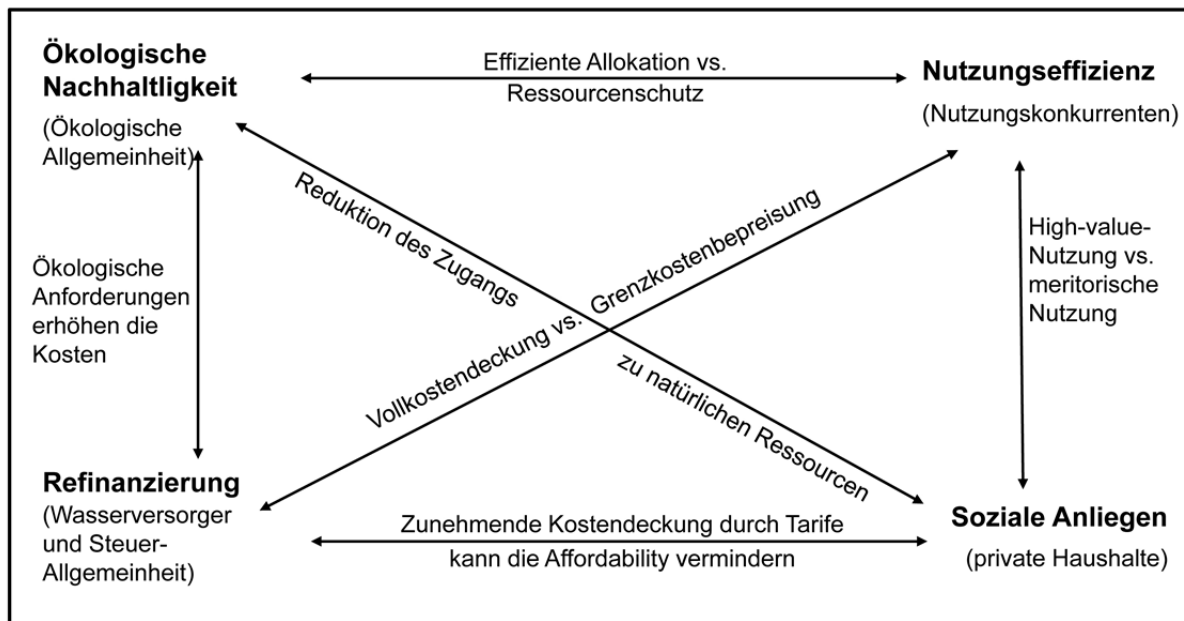


Abb. 1: Vier Ziele der Wasserpolitik und zugehörige Stakeholder  
(in Anlehnung an OECD 2010: 26)

Die weiteren Überlegungen sind in sieben Abschnitte gegliedert: Zunächst wird im Abschnitt 2 die juristische Diskussion um die sog. soziale Grundrechte aufgegriffen, zu denen auch das Recht auf Wasser gehört. Bei sozialen Grundrechten stellen sich typischerweise die hier relevanten Spezifikations- und Reichweitenprobleme. In Abschnitt 3 werden die Forderungen nach einem Recht auf Wasser auf der Ebene internationalen Erklärungen auf ihren Spezifikationsgehalt hin ausgewertet und drei elementare Dimensionen hergeleitet; dabei steht der „Zugang“ im Mittelpunkt. Im Abschnitt 4 wird dieser Begriff näher analysiert mit dem Ziel einer Konkretisierung der Verfügungsrechteposition, die bislang kaum gelungen ist. Vor diesem Hintergrund werden in Abschnitt 5 die Probleme von Zugangshürden durch Preise analysiert (Interpretation des Rechts auf Wasser als Anspruch auf „kostenloses“ Trinkwasser – 5.1, Konsequenzen einer engeren „Erschwinglichkeits“-Interpretation – 5.2 – und Implikationen für die deutsche Wasserwirtschaft – 5.3). Im Abschnitt 6 wird die hiermit verschränkte Diskussion um eine „Kommerzialisierung“ und Privatisierung der Wasserversorgung ausgewertet, bevor unter Abschnitt 7 zusammenfassende Thesen und Folgerungen gesammelt werden.

## 2. Recht auf Wasser als soziales Grundrecht

Die Debatte um ein Menschenrecht auf Wasser ist als völkerrechtspolitischer Prozess auf internationaler Ebene recht weit gediehen; nun kommt es verstärkt auf die Umsetzung und Konkretion auf nationalstaatlicher Ebene an.<sup>12</sup> Teile der Debatte lassen vermuten, dass es in erster Linie darum ginge, dieses Recht zu „vergrundrechtlichen“ oder aber eine andere Möglichkeit der Justiziabilisierung auf Verfassungsebene zu finden.<sup>13</sup> *Rudolf* etwa sieht im „Zugang zu Trinkwasser und sanitärer Grundversorgung“ „vor allem menschenrechtlich begründete Individualansprüche.“<sup>14</sup> *Laskowski* sieht „die Identifizierung eines unmittelbar vollzugsfähigen, *justiziablen Kerngehalts* des Menschenrechts auf Wasser, der sich auf den *existenzsichernden Mindestumfang* bezieht.“<sup>15</sup> Als Brücke etwa in den deutschen Grundrechtskatalog wird dabei – neben der allgemeinen Verpflichtung zur Völkerrechtsfreundlichkeit (Art. 25 GG) – das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit angesehen (Art. 2 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. der staatlichen Schutzpflicht).<sup>16</sup> Vor diesem Hintergrund ist genauer zu betrachten, was ein Recht auf Wasser als Grundrecht bedeuten könnte. Dies führt zurück zur Debatte um sog. soziale Grundrechte.

Mit dem Begriff der sozialen Grundrechte wird eine Abgrenzung von den klassischen Freiheitsgrundrechten vorgenommen, die als liberale Abwehrrechte *gegen* staatliches Handeln ausgestaltet sind.<sup>17</sup> Hierzu zählen die im Grundgesetz verankerten Grundrechte auf Religions-, Meinungs- oder Versammlungsfreiheit (Art. 4, 5 und 8 GG). Soziale Grundrechte, die ein versorgendes Tätigwerden des Staates einfordern, kennt das Grundgesetz hingegen nicht.<sup>18</sup>

---

<sup>12</sup> Dies war jedenfalls auch der Tenor des Fachgesprächs „Zwischen Anerkennung und Umsetzung. Das Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung“ am 22. März 2011 im Deutschen Bundestag.

<sup>13</sup> Bezug auf die Ebene des Grundrechts nimmt jedenfalls *Laskowski* (2011: 14): „Anderenfalls droht eine Verletzung des Menschen- und Grundrechts auf Wasser infolge ‚marktrationaler‘ Exklusionen sozial Schwacher, die in Deutschland bereits zur Realität gehört.“

<sup>14</sup> *Rudolf* (2007b: 43).

<sup>15</sup> *Laskowski* 2010: 895, Hervorh. i. O.

<sup>16</sup> Vgl. *Laskowski* (2010: 895).

<sup>17</sup> Aufgrund dieser Trennung erst ergibt sich die Pointe für die These einiger Autoren, dass diese beiden Arten von Grundrechten, also „[s]oziale Grundrechte und Freiheitsrechte [...] nicht scharf voneinander abzugrenzen“ sind (*Ramm* 1981: 23). In diesem Sinne auch der Untertitel von *Frank et al.* (2001): „Zur Unteilbarkeit der Menschenrechte“.

<sup>18</sup> Eine Ausnahme bildet Art. 6 Abs. 4 GG. Darin ist der Anspruch der Mutter „auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft“ und damit ein explizites soziales Grundrecht festgehalten (vgl. *Borowski* 2007: 344 und *Lübbe-Wolff* 2005: 1).

Die Rechte etwa auf Gesundheitsversorgung, Bildung oder eine Wohnung betreffen Verfügungsmöglichkeiten über Güter, die ihrem Wesen nach auf einem Markt erworben werden können. Hierzu kann auch ein Recht auf Wasser gerechnet werden. Dabei handelt es sich jeweils nicht um beliebige Güter, sondern – so das stärkste Argument für soziale Grundrechte – um sog. „Lebensgüter“.<sup>19</sup> Aus ökonomischer Sicht streitet jedoch nicht die existenzielle Relevanz eines Gutes für staatliche Garantiestellungen, sondern erst besondere Eigenschaften in der Güterbereitstellung; so wird etwa das lebenswichtige Gut „Brot“ ohne weiteres dem (kommerzialiserten) Markt mit akzeptablem gesellschaftlichem Ergebnis überlassen. Verhindert aber ein „Marktversagen“ – etwa im Falle sog. öffentlicher Güter –, dass die Güterversorgung auf der Grundlage eines privatwirtschaftlichen Angebotes gesamtwirtschaftlich leistungsfähig („optimal“) geleistet werden kann, so empfehlen sich staatliche Eingriffe, soweit diese nicht womöglich noch schlechtere Ergebnisse zeitigen („Staatsversagen“). An derartigen Rechtfertigungsmöglichkeiten eines Marktdispenses herrscht wahrlich kein Mangel, wie insbesondere die finanzwissenschaftliche Literatur zum Marktversagen belegt.<sup>20</sup> Mit Blick auf die netzgestützte Wasserversorgung etwa gilt, dass die Produktionsbedingungen dieses Gutes zu einem sog. natürlichen Monopol führen. Dies liegt in der besonderen Kostenstruktur der Wasserversorgungnetze begründet (hoher Fixkostenanteil, fallende Durchschnittskosten). Damit kommen der Gesellschaft die Vorteile eines wettbewerblich strukturierten Angebots abhanden; Regulierung hat an ihre Stelle zu treten. Es erscheint daher lohnend, genau zu begründen, worin die Marktverfehlung jeweils besteht und inwieweit staatliche Ersatzhandlungen tatsächlich zu besseren gesellschaftlichen Ergebnissen führen können. Die im Schrifttum verbreitete exklusive und apriorische Gleichsetzung öffentlicher Trägerschaft mit Gemeinwohlausrichtung<sup>21</sup> leistet dies jedenfalls nicht (dazu unten 6.).

Die rechtswissenschaftliche Diskussion um soziale Grundrechte thematisiert insbesondere, ob diese als genuine, *subjektive* Grundrechte bestehen sollten oder aber als bloßes Staatsziel bzw. Verfassungsauftrag. Im letzteren Fall handelt es sich nicht um „Grundrechte“ im engeren Sinne.<sup>22</sup> Vielmehr wirkt hier die Verfassungsnorm als *objektives* Recht gegenüber dem Gesetzgeber. Das *Anliegen* der sozialen Grundrechte würde dann der Politik und damit dem

---

<sup>19</sup> Böckenförde (1981: 10).

<sup>20</sup> Vgl. hierzu statt vieler Brümmerhoff (2007: 56 ff.) und Gawel (2009: 707 ff.).

<sup>21</sup> So etwa Laskowski (2011: 13).

<sup>22</sup> In diesem Sinne lehnt Dreier soziale Grundrechte nicht nur als subjektive Rechte ab, sondern ist aus Gründen der „grundrechtsdogmatischen und terminologischen Klarheit“ (Dreier 2004: 89) auch gegen die Nutzung des Begriffes, wenn man in der Sache ein Staatsziel meint. Die Sorge der begrifflichen Irreführung teilt auch Heinig (2008: 360).



(einfachen) Gesetzesrecht überantwortet werden. Soweit der Staat zur Erfüllung dieser Ansprüche unter Rückgriff auf tradierte staatliche Handlungsformen zunehmend überfordert erscheint, katalysieren soziale Grundrechtsansprüche zudem die Transformation zum „Gewährleistungsstaat“.<sup>23</sup>

Zwischen diesen beiden idealtypischen Interpretationen hinsichtlich der Rechtsnatur sozialer Grundrechte eröffnet sich ein weites Spektrum an Interpretationen.<sup>24</sup> Dabei spricht sich im Schrifttum nur eine Minderheit für das Verständnis als subjektives Recht aus.<sup>25</sup> Es überwiegen – zumindest in der deutschsprachigen Diskussion – eine ablehnende Haltung und warnende Hinweise gegenüber einem solchen Verständnis als „echtes Grundrecht“.<sup>26</sup> Herrschende Meinung dürfte ein Verständnis als objektives Recht sein. Auf dieser Grundlage wird gleichwohl an zahlreichen Stellen die Möglichkeit einer gangbaren „Subjektivität“ für wohldefinierte Fälle ausgelotet.<sup>27</sup>

Aus der Diskussion um soziale Grundrechte lassen sich wichtige Aspekte für die Konturierung der Verfügungsrechteposition von Grundrechtsträgern ableiten, die auch für ein Recht auf Wasser bedeutsam sind:

(1) Das Gut, das jemandem zugesprochen werden soll, muss zuallererst nach Art und Umfang spezifiziert werden. Der bloßen Feststellung, dass es ein soziales Grundrecht auf eine Wohnung oder Wasser gebe, ermangelt es stets noch an Konkretion. Dies verunmöglicht systematisch die Justiziabilität. Der negative Charakter der klassischen Abwehrrechte bietet diesbezüglich mehr Klarheit,<sup>28</sup> wobei freilich auch hier gewisse Konkretisierungen notwendig werden.<sup>29</sup>

(2) Die mit den sozialen Grundrechten verbundenen (marktfähigen) Güter müssen produziert und finanziert werden. Es besteht eine unmittelbare Abhängigkeit von der wirtschaftlichen

---

<sup>23</sup> Zu dieser sich stürmisch entwickelnden Debatte im Anschluss an *Eifert* (1998) insbesondere *Hoffmann-Riem* (2000); *Knauff* (2003, 2009); *Schuppert* (2005); *Franzius* (2006, 2010); *Cornils* (2006); *Wieland* (2009).

<sup>24</sup> In der Diskussion verwendete dogmatische Einordnungen sind u. a. Programmsätze, Staatszielbestimmungen, Einrichtungsgarantien, Richtlinien, Ermessensrichtlinien, Gesetzgebungsaufträge, Verfassungsaufträge, Leitprinzipien (vgl. *Borowski* 2007: 347, *Schneider* 2004: 728 f. oder die ausführliche Diskussion bei *Lücke* 1982: 26ff.). Dabei spricht *Schneider* davon, dass hinsichtlich der Frage der Rechtsnatur sozialer Grundrechte „heillose Verwirrung“ herrsche (vgl. *Schneider* 2004: 728).

<sup>25</sup> Etwa *Arango* (2001).

<sup>26</sup> Vgl. *Lücke* (1982: 18).

<sup>27</sup> Derart etwa *Böckenförde* (1981), *Müller* (1981 und 1973), *Brunner* (1971), *Isensee* (1980).

<sup>28</sup> Vgl. *Lange* (1981: 51).

<sup>29</sup> Vgl. *Müller* (1981: 63, Fn. 11).

Leistungsfähigkeit des Staates, also von der Lage der Volkswirtschaft und der öffentlichen Haushalte. Daher stehen die Rechte unter dem Vorbehalt der Finanzierbarkeit. Auf diese Weise büßen soziale Grundrechte erheblich an Bindungskraft ein,<sup>30</sup> soweit die Normreichweite stets mit den wirtschaftlichen „Möglichkeiten“ variiere.<sup>31</sup> Schließlich stellt sich mit einer öffentlichen Finanzlast die Frage, ob soziale Grundrechte allen Bürgern oder nur den Minderbemittelten zugutekommen sollten.<sup>32</sup> Mit Blick auf die begrenzten öffentlichen Ressourcen wird zwar zu Recht darauf hingewiesen, dass auch liberale Abwehrrechte finanzwirksam sein können<sup>33</sup>; hier besteht jedoch ein qualitativer Unterschied: Soziale Grundrechte sind *in ihrem Wesen* finanzabhängig, liberale Abwehrrechte hingegen nur ggf. hinsichtlich der konkreten Umsetzungsbedingungen. *Novak* (1972: 24) formuliert in diesem Zusammenhang treffend, dass liberale Abwehrrechte „relativ absolut“ seien, soziale Grundrechte hingegen „absolut relativ“.

(3) Ein dritter Bereich betrifft die institutionelle Frage, ob die Forderungsdurchsetzung bei der Judikative richtig platziert sei: Dies betrifft zum einen die „richterliche Durchsetzungsmacht“ (vgl. *Lübbe-Wolff* 2005: 8 ff.): Bei liberalen Abwehrrechten trifft das BVerfG in der Regel kassatorische Entscheidungen. Bei sozialen Grundrechten wären dagegen positive Gestaltungsaufforderungen an andere Staatsorgane zu richten. Darin liegt ein viel größeres Missachtungspotenzial. Und es betrifft zum anderen die „richterliche Kompetenz“ (ebd., 5 f.): In einem gewaltenteiligen Staat werden Gerichte nur auf einen Antrag hin tätig, der Zugriff erfolgt also punktuell. Die Einschaltung von Institutionen, die soziale Grundrechtsansprüche durchsetzen sollen, führen tendenziell zu einer Aufhebung des Prinzips der Gewaltenteilung.<sup>34</sup> Hier wird die Sorge um eine Erosion der demokratischen Selbstverständigung in rechtspolitischen Fragen manifest.<sup>35</sup>

(4) Ein weiterer Vorbehalt gegen in der Verfassung kodifizierte soziale Grundrechte ist die Gefahr, falsche Hoffnungen und uneinlösbare Erwartungen zu wecken.<sup>36</sup> Dabei geht es um

---

<sup>30</sup> Vgl. *Borowski* (2007: 364).

<sup>31</sup> Vgl. *Isensee* (1980: 381 f.). Dieser Topos erfährt in der kritischen Betrachtung der Marktbedingungen des postmodernen „Gewährleistungsstaates“ neuerdings wieder verstärkte Beachtung; dazu insbesondere *Cornils* (2006); *Knauff* (2009).

<sup>32</sup> Vgl. *Böckenförde* 1981: 11).

<sup>33</sup> Vgl. *Borowski* (2007: 365).

<sup>34</sup> Vgl. *Stern* (1994: 1487 m. w. Nachw.).

<sup>35</sup> Vgl. dazu auch *Böckenförde* (1981: 11), *Müller* (1981: 65); und mit Blick auf die Spezifizierung des sozialen Minimums *Heinig* (2008: 334).

<sup>36</sup> Vgl. zu diesem Argument etwa *Borowski* (2007: 359) und *Müller* (1981: 64).

die Effektivität der Verfassung, also darum, das Normierte auch umzusetzen. Mit sozialen Grundrechten im Wesentlichen Uneinlösbares zu versprechen, wird auch als Schwachpunkt der Weimarer Reichsverfassung gesehen.<sup>37</sup>

Der Blick auf die Diskussion um soziale Grundrechte macht deutlich, dass und warum die nationalstaatlich-verfassungsrechtliche Ebene sich dem Ansinnen einer verstärkten Justiziabilisierung eines Rechts auf Wasser kaum öffnet, ja nachgerade eine Immunreaktion zeigt. Zudem kann man kaum erwarten, dass durch eine bloße grundrechtliche Verankerung und anschließende richterrechtliche Auslegungsbemühungen konkrete Probleme der Wasserversorgung gelöst werden könnten. Die Vergrundrechtlichung in der südafrikanischen Verfassung bietet dafür einen eindrücklichen Beleg.<sup>38</sup> Daher ist es für die Debatte um das Recht auf Wasser angezeigt, die Aufmerksamkeit stärker auf die Fragen des einfachen Gesetzesrechts zu lenken.<sup>39</sup> Dies ist die Arena, in der notwendige Konkretisierungen gefunden werden, tatsächliche Finanzierungsmöglichkeiten berücksichtigt und die Anliegen des Rechts auf Wasser im Widerstreit der übrigen legitimen Ressourcennutzungsansprüche eingefordert werden müssen. Diese rechtspolitischen Mühen „der Ebene“ entraten freilich der angestrebten grundrechtsdogmatischen Nobilitierung einzelner Wassernutzungsansprüche, versprechen dafür aber einen konkretisierten Interessenausgleich unter Nachhaltigkeitsbedingungen der Wasserwirtschaft, der etwa als Regulierungsdiskurs längst in vollem Gange ist.<sup>40</sup>

In den folgenden Abschnitten wird versucht, für diesen Weg der Spezifizierung einen Orientierungsrahmen zu liefern. Dazu wird in Abschnitt 3 zunächst an den Inhalten internationaler Forderungen eines Rechts auf Wasser angesetzt und davon ausgehend für die notwendige Konkretisierung ein analytischer Rahmen entwickelt (Abschnitt 4).

---

<sup>37</sup> Vgl. statt vieler *Brohm* (1994: 214f.).

<sup>38</sup> Südafrika hat tatsächlich ein in der Verfassung von 1996 kodifiziertes Grundrecht auf Wasser. Dort heißt es in Art. 27 Abs. 1: „Everyone has the right to have access to [...] sufficient food and water; [...]“ Hier kann man beobachten, dass seitdem die Frage nach wiederum der Umsetzung der Grundrechtsnorm im Mittelpunkt steht (vgl. zu Herausforderungen der Umsetzung *Gowlland-Gualtieri* 2007). Damit ist das Problem faktisch auf einfachgesetzlicher Ebene angekommen. – *Langford* diagnostiziert nach Analyse der Versorgungssituationen in Ländern mit grundrechtlichem Anspruch: „Obviously, the inclusion of access to water in a constitution does not inevitably lead to its fulfillment.“ (*Langford* 2006: 118)

<sup>39</sup> In diesem Sinne für soziale Grundrechte im Allgemeinen *Tomandl* (1967: 46) und *Brunner* (1971: 37).

<sup>40</sup> Für höhere Rechtsebenen bleibt die – sehr wichtige – Funktion, auf die Gesetzgeber Druck auszuüben – inklusive des verfassungsrechtlichen Rechtsschutzes bei Pflichtverletzung durch ein Staatsorgan. Die Normschärfe ist dabei stets abzugleichen mit dem Risiko, eine strukturell normwidrige Realität hinnehmen zu müssen und das Recht damit ggf. zu schwächen. Im Vergleich zum Verfassungsrecht hat hier das Völkerrecht ganz offenbar eine ungleich größere Frustrationstoleranz.

### 3. Dimensionen eines Rechts auf Wasser

Wie lässt sich der mögliche Gehalt eines Rechts auf Wasser substantiieren? Hierzu bieten sich drei prominente Quellen an: Als wichtiger Ausgangspunkt der globalen Diskussion gilt die UN-Wasserkonferenz im argentinischen *Mar del Plata 1977* („World Conference on Water Resources“). Im Abschlussdokument heißt es:

„All peoples [...] have the right to access to drinking water in quantities and a quality equal to their basic needs.“

In den folgenden Jahren galt diese Erklärung als „stille Konvention“ eines Rechts auf Wasser.<sup>41</sup> Es wurde auch explizit das Ziel formuliert, bis zum Jahr 2000 den Zugang für alle Menschen garantieren. Beachtliche Investitionsprogramme wurden aufgelegt, um ebendies zu erreichen.<sup>42</sup> Die Frucht dieser Anstrengungen war offenbar eher enttäuschend.<sup>43</sup> Daher erscheint es im Rückblick beinahe folgerichtig, dass im weiteren Verlauf der Debatte, rund 15 Jahre später, eine Erklärung prominent wurde, die den „ökonomischen Aspekt“ des Wassers berücksichtigt. Im *Dublin Statement 1992* heißt es dazu:

„Water has an economic value in all its competing uses and should be recognized as an economic good. Within this principle, it is vital to recognize first the basic right of all human beings to have access to clean water and sanitation at an affordable price.“

Bahnbrechend an dieser Erklärung war, dass sie erstmals den relativierenden Aspekt der Nutzungskonkurrenz in den Blick nimmt: Auf diese Weise liegt die Herausforderung gerade in der Lösung des Interessenkonflikts verschiedener legitimer Nutzungsansprüche an knappe Ressourcen; dies ist ein vollkommen anderer Blick auf eine nachhaltige Wasserwirtschaft als die (menschenrechtliche) Auszeichnung einzelner Nutzungsformen mit womöglich unbedingter Durchsetzungskraft. Damit wird zugleich das wasserpolitische Ziel der Nutzungseffizienz integriert.

Ein letzter Höhepunkt der Diskussion auf globaler Ebene war im Jahre 2002 der sog. *General Comment No. 15 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rech-*

---

<sup>41</sup> Vgl. Kluge/Scheele (2008: 15).

<sup>42</sup> Bei einem Zeitplan, bereits bis 1990 den Zugang aller Menschen zur Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung sicherzustellen, hätten täglich 650.000 Menschen an das System angeschlossen werden müssen (vgl. Laszkowski 2010: 65).

<sup>43</sup> Vgl. ebd.

te.<sup>44</sup> Er gilt derzeit wohl als die mit der stärksten Autorität ausgestattete Norm für ein Recht auf Wasser, in der es im entscheidenden zweiten Abschnitt heißt:

„The human right to water entitles everyone to sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic uses. An adequate amount of safe water is necessary to prevent death from dehydration, to reduce the risk of water-related disease and to provide for consumption, cooking, personal and domestic hygienic requirements.“

Der *General Comment No. 15* genießt nicht zuletzt wegen seiner verhältnismäßig präzisen Forderungen Anerkennung. Denn insgesamt leiden internationale Konventionen zum Recht auf Wasser erheblich an mangelnder Konkretion. Insofern ist es auch nicht leicht, ihnen aus wissenschaftlicher Perspektive eine abgrenzbare Bedeutung zu entnehmen.

Nachfolgend wird der Versuch unternommen, den diversen Erklärungen seit Mar Del Plata 1977 – unter ihnen die drei bereits genannten – ihre jeweiligen Sinnelemente zu extrahieren und diese zu drei „Dimensionen“ einer Rechtsposition zu verdichten. Als Grundlage dienen dabei die Auflistungen internationaler Konventionen des *International Environmental Law Research Centre*<sup>45</sup>; zudem die Aufstellungen von *Scanlon et al.* (2004: 38 ff.) und *Kiefer et al.* (2008: 41 ff.).<sup>46</sup> Die ausgewerteten Dokumente sind in Tabelle 1 aufgeführt.

Bei dieser Analyse ergeben sich zunächst acht inhaltliche Aspekte: Qualität (*quality*), Menge (*quantity*), Zugang (*access*), Bezahlbarkeit (*affordability*), Sanitärversorgung (*sanitation*), Saubere Gewässer/Umwelt, Nutzungseffizienz und Refinanzierung. Hält man zunächst fest, in welchem Dokument welcher Aspekt zur Sprache kommt, ergibt sich das in Tab. 2 gezeigte Bild.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Zur Entstehungsgeschichte des *General Comment No. 15* vgl. *Riedel* (2006).

<sup>45</sup> Im Internet abrufbar unter: [http://www.ielrc.org/water/doc\\_int.php](http://www.ielrc.org/water/doc_int.php).

<sup>46</sup> Welche Konventionen hier übernommen wurden, ist abhängig von insbesondere zwei Kriterien: Erstens soll das Thema Wasser *unter Versorgungsgesichtspunkten* prominent betrachtet werden. Etwa wurden Erklärungen weggelassen, die sich auf Wasser als Gewässer beziehen. Zweitens sollten die Erklärungen von internationaler Relevanz sein.

<sup>47</sup> Ob ein Aspekt in dieser oder jenen Konvention angesprochen ist, ist natürlich nicht eindeutig. Hier wurde gesehen, ob der Aspekt eine gewissen (Mindest-) Bedeutung in dem Dokument hat. Ferner wurde der Sinn des Aspektes betrachtet. Bei der Refinanzierung reichte es nicht, dass ein Finanzierungsbedarf festgestellt wurde. Hier kam es darauf an, dass das Verhältnis zum (Träger des) Recht(s) auf Wasser in den Blick kam.

<b>Lfd. Nr.</b>	<b>Jahr</b>	<b>Dokument</b>	<b>Abk.</b>
1.	1977	United Nations Water Conference, <b>Mar del Plata</b> , Resolutions	<b>MDP</b>
2.	1990	<b>New Delhi Statement</b> , Global Consultation on Safe Water and Sanitation	<b>NDS</b>
3.	1992	<b>Dublin Statement on Water and Sustainable Development</b>	<b>DSW</b>
4.	1992	Chapter 18 (Freshwater) <b>Agenda 21</b>	<b>A21</b>
5.	1997	<b>World Water Forum – Marrakech Declaration</b>	<b>WWM</b>
6.	1999	<b>Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes</b>	<b>PWH</b>
7.	2000	<b>World Water Forum II – Ministerial Declaration on Water Security in the 21st Century</b>	<b>WWII</b>
8.	2001	<b>Bonn International Conference on Freshwater Ministerial Declaration</b>	<b>BCM</b>
9.	2002	<b>Johannesburg World Summit on Sustainable Development Report (including Plan of Implementation)</b>	<b>JDR</b>
10.	2002	<b>General Comment No. 15 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights</b>	<b>G15</b>
11.	2003	<b>Joint Statement to the III World Water Forum by the Special Rapporteur on adequate housing, the Special Rapporteur on the right to food and the Special Rapporteur on the right to the highest attainable standard of physical and mental health under the Commission on Human Rights</b>	<b>JSt</b>
12.	2003	<b>World Water Forum III – Ministerial Declaration</b>	<b>WWIII</b>
13.	2004	<b>International Law Association Berlin Conference. Water Resources Law. (2004), Fourth Report</b>	<b>ILA</b>
14.	2006	<b>World Water Forum IV – Ministerial Declaration</b>	<b>WWIV</b>
15.	2009	<b>World Water Forum V – Istanbul Ministerial Statement</b>	<b>WWV</b>
16.	2010	United Nations <b>General Assembly Resolution on the Right to Water and Sanitation</b>	<b>GAR</b>

Tabelle 1: Chronologie internationaler Erklärungen zu einem Recht auf Wasser (Auswahl)

16	GAR			GAR				
15	WWV			WWV	GAR			
14	WWIV			WWIV	WWV			
13	ILA			ILA	WWIV			
12	WWIII			WWIII	WWIII	WWV		
11	JSt	GAR		JSt	JSt	ILA		
10	G15	WWIV		G15	G15	WWIII	WWV	
9	JDR	ILA		JDR	JDR	G15	WWIII	
8	BCM	JSt	ILA	BCM	BCM	JDR	G15	
7	WWII	G15	JSt	WWII	WWII	BCM	JDR	
6	PWH	JDR	G15	PWH	PWH	WWII	BCM	
5	WWM	BCM	BCM	WWM	WWM	PWH	WWII	WWV
4	A21	WWII	WWII	A21	A21	WWM	PWH	WWIII
3	DSW	A21	PWH	DSW	DSW	A21	WWM	JDR
2	NDS	DSW	A21	NDS	NDS	DSW	A21	BCM
1	MDP	NDS	MDP	MDP	MDP	NDS	DSW	NDS
<b>Aspek- te</b>	<b>Zugang</b>	<b>Affordability</b>	<b>Menge</b>	<b>Qualität</b>	<b>Sanitation</b>	<b>Saubere Gewässer / Umwelt</b>	<b>Nutzungskonkurrenz / Effizienz</b>	<b>Refinanzierung</b>
<b>Dimen- sion</b>	<b>Verfügungsmodus („wie?“)</b>		<b>Gutsleistungen („was?“)</b>			<b>Interessenausgleich („was noch?“)</b>		

Tabelle 2: Häufigkeiten von Aspekten eines Rechts auf Wasser in internationalen Dokumenten

Diese acht Aspekte lassen sich weiter drei grundlegenden inhaltlichen „Dimensionen“ zuordnen: Die erste Dimension ist der *Interessenausgleich*, der die rechts in Tab. 2 stehenden Aspekte „saubere Gewässer“, Nutzungskonkurrenz und Refinanzierung umgreift: Dabei handelt es sich um die in Abschnitt 1 erwähnten, ein Recht auf Wasser strukturell *begrenzenden* Anliegen der Wasserpolitik.<sup>48</sup> Sie verkörpern ebenfalls legitime Ansprüche an knappe Wasserressourcen mit grundlegender Bedeutung für die menschliche Existenz in Würde (Landwirtschaft, Energiebereitstellung, Industrieproduktion, Schutz des Wasserhaushalts). Ferner muss beachtet werden, dass die Erfüllung dieser Anliegen langfristig positive Rückkopplungen auf die Trinkwasserverfügbarkeit zeitigen: Nur wo die Refinanzierung von Wasserdienstleistungen dauerhaft gesichert ist, ein intakter Naturhaushalt ein ausreichendes Wasserdargebot vorhält und mit knappen Ressourcen verschwendungsfrei gewirtschaftet wird, kann ein Recht auf Wasser nachhaltig gesichert werden. Beliebige (kurzfristige) Priorisierungen einer Nutzungsform gefährden hingegen die nachhaltige Zielerfüllung. Daher ist etwa im internationalen Maßstab eine auskömmliche Refinanzierung von Wasserdienstleistungen gerade im

<sup>48</sup> Dieser Ansatz findet sich am stärksten im JDR = *Johannesburg Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development* wieder.

wohlverstandenen langfristigen Interesse der unterversorgten Armen.<sup>49</sup> Ein entsprechender Interessenabgleich unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit ist auch in Art. 9 WRRL kodifiziert: Hier werden der Statuierung von Effizienz- und Refinanzierungszielen durch das Vollkostendeckungsprinzip (Abs. 1 UAbs. 1 und 2) zugleich relativierende und öffnende Regelungen beigelegt, die dazu ermächtigen, „den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung sowie die geographischen und klimatischen Gegebenheiten der betreffenden Region [...] Rechnung [zu] tragen“ (Abs. 1 UAbs. 3), bzw. es erlauben, bestimmte Wassernutzungen von der Kostendeckung bei alternativ gesicherter Zielerreichung auszunehmen (Abs. 4). Es erscheint daher essenziell, auch und gerade diese scheinbar konkurrierenden Anliegen und ihre langfristigen Rückkopplungseffekte auf die Trinkwasserversorgung im Blick zu behalten, wenn ein Recht auf Wasser konkretisiert werden soll.

In einer zweiten Dimension wird das „Was“ des dem Individuum zugesprochenen Anspruchs bestimmt (*Gutsleistungen*). Hierunter fallen mit Blick auf die Trinkwasserversorgung die Aspekte Qualität und Menge. Zentral erscheint hier der Qualitätsaspekt, wie auch aus der Häufigkeit der Nennungen deutlich wird, denn ist eine bestimmte Qualität nicht gegeben, so handelt es sich schon begrifflich nicht mehr um Trinkwasser. Ein weiterer Aspekt hier ist die komplementäre Sanitärversorgung, welche für die weitere Betrachtung jedoch ausgeklammert wird.

In einer dritten Dimension schließlich wird das „Wie“ des Anspruchs thematisiert (*Verfügungsmodus*). So jedenfalls lässt sich wohl der häufigsten genutzten Begriff des „Zugangs“ (*access*) einordnen. Versteht man diesen genauer als *Zugangsbedingungen*, so wird sichtbar, dass es dazu nur selten nähere Bestimmungen gibt. Besonders hier sind Spezifizierungen dringlich. Angedeutet ist eine Interpretation von „Zugang“ bereits im *General Comment No. 15*, der die Teilkategorien *physical accessibility*, *economic accessibility*, *non-discrimination* und *information accessibility* unterscheidet. Die *economic accessibility* ist in vielen Dokumenten separat als *affordability* (Erschwinglichkeit, Bezahlbarkeit) angesprochen, ist aber der Sache nach ganz richtig ein Teilaspekt des „Zugangs“, genauer: der Zugangsbedingungen.

Die Dimension des (Güter-)Zugangs ist aus ökonomischer Sicht von zentraler Bedeutung und wird daher im folgenden Abschnitt 4 in den Mittelpunkt gerückt. Mit seiner Hilfe lässt sich ein Orientierungsrahmen entwerfen, der eine Konkretisierung der Rechtsposition im Lichte

---

<sup>49</sup> Vgl. OECD (2010).



der konkurrierenden Ziele ermöglicht. Darin werden sich auch die Aspekte des „Was“ wiederfinden.

#### **4. Die Bedeutung der Dimension „Zugang“**

##### *4.1 Eine kontrakttheoretische Perspektive des Zugangs*

Nachfolgend wird versucht, die zuvor aus den Deklarationen extrahierten Aspekte analytisch zu verorten. Hierbei kommt dem Zugangsbegriff eine Schlüsselrolle zu. Während bei den Aspekten der Qualität, der Menge oder der Sanitärversorgung das Gut oder die Leistung definiert wird, auf die der Haushalt einen Rechtsanspruch besitzen soll, so definiert der Begriff des Zugangs die Bedingungen, zu denen der Haushalt diese Leistung erhalten soll (also ein „Wie“).

Zunächst könnte man sich die zentrale Forderung nach „Zugang“ als eindimensionales Problem vorstellen (Abb. 2). Dabei werden zwei idealtypische Extremfälle einer Interpretation von Zugang unterschieden: Zugang kann im ersten Extremfall bedeuten, dass Trinkwasserressourcen lediglich global verfügbar (*available*) sein sollen (links in Abb. 2).<sup>50</sup> Dies ist eine Forderung, die keinerlei konkrete Anforderungen an eine Trinkwasserinfrastruktur stellt. Es ist lediglich ein kategorialer Zugang gegeben. Zugang kann im anderen Extremfall jedoch auch bedeuten, dass es unbegrenzt hochwertiges Trinkwasser entgeltlos frei Haus gibt (rechts in Abb. 2): Hier steht eine umfassende, hochwertige und z. B. vollständig steuerfinanzierte Trinkwasserinfrastruktur bis zum jeweiligen Gebrauchsort zur Verfügung. Eine konkretisierte Zugangsforderung mag nun auf einem bestimmten Punkt in diesem kontinuierlichen Spektrum liegen. Je weiter rechts (links) sie liegt, umso größer (kleiner) ist der normative Forderungsanspruch.

Mit dieser Abbildung 2 wird sichtbar, dass es beim Problem des Zugangs tatsächlich um ein Problem von „Hürden“ geht: Die Hürde, die dem Haushalt zugemutet wird oder zugemutet werden soll, kann sehr hoch sein (links in der Abbildung); sie kann andererseits aber auch ausgesprochen niedrig sein (rechts). Dazwischen gibt es graduell unterschiedliche Ausmaße dieser Hürde. Aus der Perspektive eines Rechts auf Wasser muss nun bestimmt werden, welche Art und welche Intensität der jeweiligen Hürden dem Träger des Rechts zumutbar sind.

---

<sup>50</sup> Der Begriff der *availability* wird in der Diskussion um ein Recht auf Wasser vielfach auch als eine konsumfertige Verfügbarkeit verstanden. Dies impliziert bereits eine Wasserinfrastruktur. Hier hingegen wird dieser Begriff – wie er im Englischen eben auch noch verwandt wird – im Sinne des Wasserdargebots genutzt. Dabei ist Wasser lediglich als natürliche Ressource, mithin als Gewässer verfügbar.

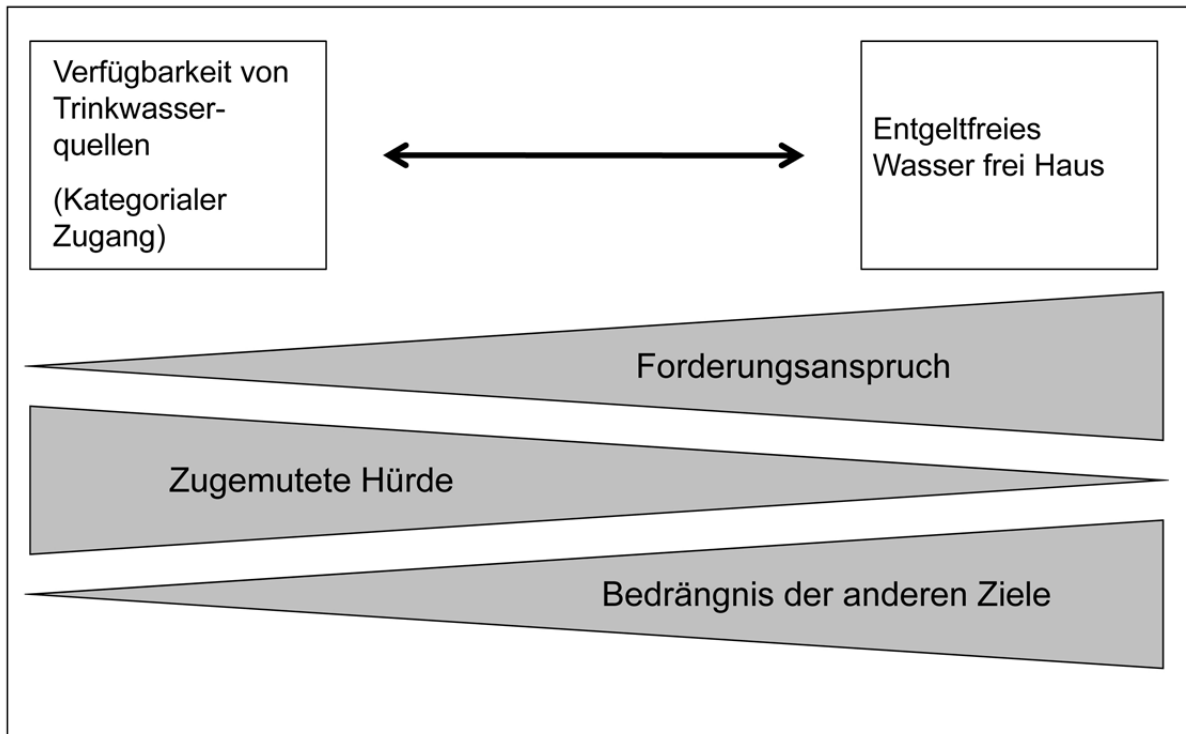


Abb. 2: Zugang als eindimensionales Problem zwischen bloßer Verfügbarkeit und entgeltfreier Vollversorgung

Aus ökonomischer Sicht sind Hürden im Güterzugang jedoch nicht nur „misslich“ oder „diskriminierend“. Sie haben vielmehr eine gesellschaftliche Funktion. Exklusion ist damit ambivalent, jedenfalls auch produktiv. Dies wird deutlicher, wenn man sich das Hürdenproblem anhand von Geldpreisen vergegenwärtigt, der in entwickelten Volkswirtschaften wohl wichtigsten Zugangshürde bei der Ressourcennutzung: Hier sind – und damit wird die eindimensionale Betrachtung verlassen – zwei Funktionen von Interesse, die jeweils in der Wasserpolitik zentrale Probleme aufgreifen, die grundsätzlich von jeder Art der Wasserwirtschaft gleich welcher Ausprägung „gelöst“ werden müssen:

1. Insoweit mit Hürden Geldpreise gemeint sind, führen sie zur Refinanzierung der Trinkwasserversorgung; es wird mithin ein *Finanzierungspreis* gezahlt. Die Wasserdienstleistungen zur Befriedigung elementarer Trinkwasserbedürfnisse müssen in jedem Falle „irgendwie“ finanziert werden. Dies wird näher in Abschnitt 4.1 betrachtet.
2. Hürden bzw. Preise halten zugleich potenzielle Nutzer zu einem wohldefinierten Teil von der Wassernutzung ab; es wird mithin ein *Exklusionspreis* gezahlt. Angesichts der Knappheit der natürlichen Ressource Wasser und der zugehörigen Dienste muss eine Wasserwirtschaft ohnehin in „irgendeiner Form“ rationieren, da nicht alle Ansprüche gleichermaßen bedient werden können. Hier kommen die Anliegen der Nutzungseffizienz und der

ökologischen Nachhaltigkeit zur Geltung. Wer diese Rationierung nicht mit Geldpreisen erledigen möchte, muss darlegen, wie sie stattdessen erfolgen soll; die komparative Leistungsfähigkeit konkurrierender Allokationsverfahren zur Bewältigung von Knappheiten kann dann auf den gesellschaftlichen Prüfstand gestellt werden. Darauf wird in Abschnitt 4.2 einzugehen sein.

Abb. 2 macht uns zunächst deutlich, dass die wasserpolitischen Ziele „Effizienz“, „ökologische Nachhaltigkeit“ und „Refinanzierung“ umso stärker in Bedrängnis geraten, je geringer die Zugangshürden für die Ermöglichung sozialer Anliegen ausfallen. Wegen der langfristigen Rückkopplungseffekte erodieren dadurch strukturell auch die Grundlagen für eine Nachhaltigkeit der Bedienung sozialer Anliegen.

#### *4.2 Zugang als gelingender „Vertrag“ und das Problem der Refinanzierung*

In diesem Unterabschnitt kommt das Verhältnis des Trägers des Rechts auf Wasser zum Wasserversorger, mithin zur „Marktgegenseite“, in den Blick. Betrachtet man das Problem des Zugangs institutionenökonomisch, so wird Zugang nicht technisch verstanden, sondern als gelingende „Vertragsbeziehung“ zwischen dem nutzungsbedürftigen Haushalt und einem Versorger (dies kann ein privater oder ein öffentlicher Versorger oder ein Hybrid sein).<sup>51</sup> Ökonomische Kontrakttheorien verstehen unter „Verträgen“ ganz allgemein Vereinbarungssysteme, die ökonomische Austauschbeziehungen regeln; „Verträge“ in diesem Sinne sind eher als „Beziehungen“ und damit als „Institutionen“ anzusprechen.<sup>52</sup>

Mit Blick auf unsere Fragestellung besteht demnach ein Problem, wenn diese Verbindung zwischen Nutzer und Versorger nicht bzw. nur zu „unzumutbaren“ Konditionen zustande kommt.<sup>53</sup>

Bislang war von der „Vertragsebene“ der supranationalen Menschenrechte, der nationalen Ebene der Grundrechte und der des einfachen Gesetzesrechts die Rede – allesamt Sozialverträge. Sie werden paradigmatisch zwischen allen Gesellschaftsmitgliedern geschlossen. Mit der Ebene des Individualvertrags wird nunmehr eine vierte Vertragsebene betrachtet: Auch

---

<sup>51</sup> Unter „Zugang zu Wasser“ wird sehr häufig eine rein technische Fragestellung verstanden, wobei es allein um die benötigte Zeit zu einer Wasserstelle geht; vgl. statt vieler *Howard/Bartram* (2003).

<sup>52</sup> Vgl. statt vieler *Richter/Furubotn* (2003) und *Erlei et al.* (2007). Der zivilrechtliche Vertragsbegriff erweist sich demgegenüber naturgemäß als erheblich enger.

<sup>53</sup> In diesem Sinne lässt sich auch die Diagnose des World Development Report 2004 verstehen: „There is no question that this relationship is broken for hundreds of millions of poor people.“ (World Bank 2004: 9)

sie ist Quelle von Rechten und Ansprüchen sowie von Pflichten und Versprechen. Hier handelt es sich um „Verträge“, die paradigmatisch zwischen zwei Individuen geschlossen werden, die gemeinsame und konfligierende Interessen haben. Allerdings werden diese Individualverträge – darauf kommt es bei der Diskussion um das Recht auf Wasser an – durch die Sozialverträge normiert und restringiert.<sup>54</sup> Ein Vertragspartner (der private Haushalt) ist nämlich zugleich auch Träger des besonderen Rechts auf Wasser. Versteht man den privaten „Vertrag“ als Grundlage für eine Transaktion, dann rückt der Austausch von Leistung und Gegenleistung ins Blickfeld: Der Versorger erbringt die Leistung, der Nutzer die Gegenleistung. Hier kommt die oben genannte Unterscheidung der sozialvertraglichen ‚Was‘- und der ‚Wie‘-Forderungen ins Spiel: Die ‚Was‘-Forderungen beziehen sich auf die Leistung durch den Versorger. Hier geht es in erster Linie um eine bestimmte (Mindest-) Qualität des Trinkwassers und um eine bestimmte (Mindest-) Menge. Die ‚Wie‘-Forderungen zielen auf die Gegenleistung, auf die Bedingungen, unter denen der Haushalt die Leistung, also „Zugang“ zur Ressource, erhält.

„Individualverträge“ – paradigmatisch auf einem „Markt“ geschlossen – haben nun zwei ökonomisch entscheidende Eigenschaften, die beide produktiv sind, jedoch in einem Spannungsverhältnis zum Recht auf Wasser stehen. Die erste Eigenschaft ist, dass die Beteiligten ‚Nein‘ sagen und sich gegen den Vertragsschluss entscheiden können. Die potenziellen Vertragsbedingungen wären dann schlicht nicht so, dass man sich auf den Vertrag einlassen will; der Preis oder die Kosten sind zu hoch im Verhältnis zu dem, was man erhält. In diesem Fall kommt der Vertrag nicht zustande, er „gelingt“ nicht. Ökonomisch gibt es zunächst einmal keine Vorzugswürdigkeit des gelingenden Vertrages. Es sollen gar nicht alle Bedürfnisse bedient werden. Es kommt vielmehr darauf an, dass nur solche bedient werden, die, gemessen an der Ressourcenknappheit, „groß genug“ sind. Dies dürfte grundsätzlich auch bei essenziellen Gütern wie Wasser gelten, denn verschwenderisches Verfügen über knappe Wasserressourcen verhindert andere werthaltige Nutzungen und schränkt die Wohlfahrt ein.

Die zweite Eigenschaft ist, dass man nach „Vertragsschluss“ an diesen gebunden ist. Den Anspruch aus dem Vertrag erhält man nur, indem man sich zu etwas verpflichtet. Tut man dies nicht, so drohen Sanktionen. (Ökonomisch) Produktiv ist dies, weil Verträge kaum noch zustande kämen, wenn die Vertragsverletzung kostenlos wäre. Ein Vertrag ist dementsprechend – zunächst wertneutral gesprochen – mit „Zumutungen“ verbunden.

---

<sup>54</sup> Zu der Frage, inwieweit die Norm nicht extern eingeführt werden muss, sondern rationalwahltheoretisch aus den Interessen der Vertragsparteien abgeleitet werden kann, *Bretschneider* (2011).

Mit Blick auf die Wasserversorgung gibt es für die Beteiligten also zwei Risiken, wobei das (Menschen-) Recht (sic!) auf Wasser nur auf die Seite des Nutzers blickt:

- Das erste Risiko besteht darin, dass der andere, der Versorger, zu den Bedingungen, auf die man sich selbst einließe, ‚Nein‘ sagt und der Vertrag nicht zustande kommt.<sup>55</sup> Hier scheitert der „Zugang“ zum Wasser mangels Angebot von Wasserdienstleistungen – in globalem Maßstab ein ernstes Problem: So lässt sich erklären, warum es nicht überall auf der Welt Wasserversorger gibt: Die Versorger entscheiden sich schlicht dagegen, an den Orten zu sein, wo sie nicht sind.
- Das zweite Risiko besteht in – nun wertend gesprochen – „unerträglichen“ Zumutungen innerhalb eines zustande kommenden oder gekommenen Vertrages. Verzichte an anderer Stelle mögen „zu groß“ sein. Und dennoch lebt man mit ihnen, wenn man auf das Gut angewiesen ist. Für langfristige Vertragsbeziehungen – wie sie bei Versorgungsgütern typisch sind – denke man an Preiserhöhungen im laufenden Kontrakt.<sup>56</sup>

Die sozialvertragliche Norm des Rechts auf Wasser bestimmt nun aus dieser vertragstheoretischen Perspektive, dass (Interessen-) Konflikte zwischen den beiden Parteien – da es sich um ein „besonderes“ Gut handelt – *nicht* qua Vertragsverweigerung kompensiert werden sollen. Das richtet den Blick auf die Bedingungen und Zumutungen, und wie die sich zwischen den Parteien verteilen. Zur Veranschaulichung sind die Zusammenhänge in Abb. 3 dargestellt.

Ausgangspunkt ist die Transaktion zwischen Versorger und Nutzer von Leistung und Gegenleistung (Entgelt). Diese einfache Beziehung ist um zwei Aspekte erweitert, die bei der Wasserversorgung eine Rolle spielen: Zum einen werden öffentliche Transfermittel eingesetzt, um die Kosten für eine Versorgungsleistung, die als notwendig angesehen wird, zu decken. So kann politisch u. U. eine ansonsten nicht gelingende (Vertrags-) Verbindung von Versorger und Nutzer ermöglicht werden. Zum anderen – und das spielt bei der Wasserversorgung gerade in Entwicklungsländern eine wichtige Rolle – müssen Haushalte Zeit und Mühe aufwenden, um an eine Wasserquelle zu kommen. Die ökonomische Theorie spricht hier von (komplementärer) Haushaltsproduktion.<sup>57</sup> Insoweit der Haushalt selbst produziert, findet keine Arbeitsteilung und keine Transaktion statt. Daher gibt es in diesem Bereich keinen entgegengesetzten Pfeil.

---

<sup>55</sup> Dieses Risiko ist in monopolistischen Strukturen viel größer, was aber im Bereich der Wasserversorgung eine Rolle spielt.

<sup>56</sup> Zu langfristigen Vertragsbeziehungen und Regulierung vgl. *Goldberg* (1976).

<sup>57</sup> Prominentester Vertreter zur Theorie der Haushaltsproduktion ist Gary S. *Becker* (1965).

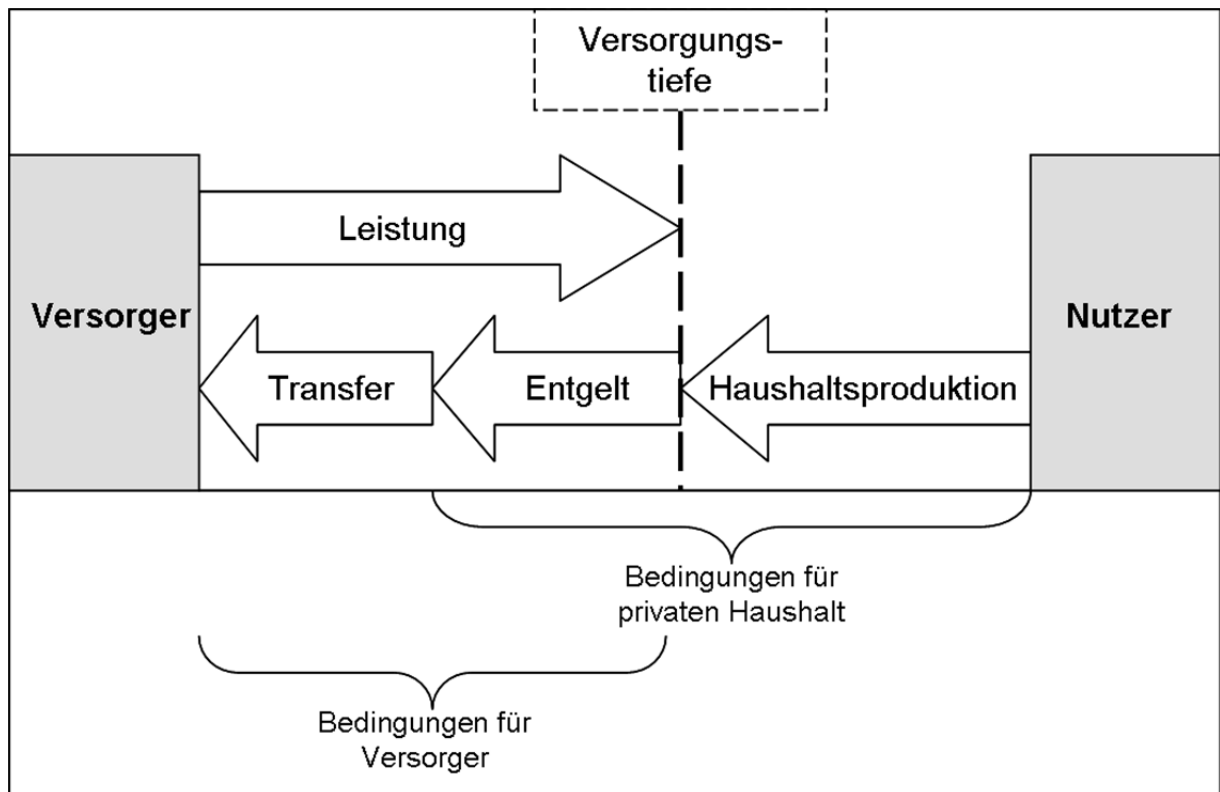


Abb. 3: Transaktion von Haushalt und Versorger, sowie Kompensation durch Transfers und Haushaltsproduktion

Damit existieren nunmehr drei „Stakeholder“-Gruppen, die bei Interessenkonflikten zwischen Versorger und Nutzer potenziell Zumutungen ausgesetzt sind: der Nutzer als Träger des Rechts auf Wasser, der Wasserversorger und der Transferzahler bzw. die „Steuer-Allgemeinheit“. Die Nutzer haben ein Entgelt (pagatorische Kosten) und ggf. Zeit zu investieren (Haushaltsproduktion, nicht-pagatorische Kosten). Dies sind die Zumutungen bzw. Bedingungen, denen der Haushalt ausgesetzt ist. Die Zumutungen bzw. Bedingungen des Versorgers bestehen in den Kosten für die Leistung, die er zu erbringen hat. Die Transferzahler kommen ins Spiel, soweit die Kosten der Versorger nicht durch Entgelte gedeckt sind.

Damit wird sichtbar, dass folgende drei Punkte bei Forderungen eines Rechts auf Wasser normativ definiert sein müssten. Es muss, erstens, die Leistung definiert werden, die der Versorger erbringen soll, das o. g. „Was“, mithin die *Versorgungstiefe*.<sup>58</sup> Diese Grenze wird in Entwicklungsländern weiter links, in Industrieländern weiter rechts liegen. Es sind, zweitens, die *zumutbaren Bedingungen* des Trägers des Rechts auf Wasser für diese Leistung zu defi-

<sup>58</sup> Hier ist auch vom *service level* die Rede (vgl. Howard/Bartram 2003), der als Begriff auch Eingang in die Lehrliteratur zur öffentlichen Betriebswirtschaftslehre gefunden hat (vgl. Heuermann/Thomenentdal 2011: 116f.). Die Literatur zur Sozialwirtschaft kennt außerdem den Begriff der *Ergebnisziele*. Diese sollen eindeutig (spezifisch), messbar, akzeptabel, erreichbar und zeitlich terminiert sein (vgl. Horcher 2008: 295).

nieren, zusammengesetzt aus pagatorischen (Engelt) und nicht-pagatorischen Kosten (Haushaltsproduktion). Schließlich ist drittens abzugleichen, inwieweit es zur Deckung der Kosten des Versorgers öffentlichen *Transferbedarf* zu Lasten der Allgemeinheit gibt.

Diese drei Punkte hängen unmittelbar – wie kommunizierende Röhren – miteinander zusammen: Eine Ausweitung der Versorgungstiefe (Bewegung der Senkrechte nach rechts) etwa entlastet die Haushaltsproduktion des Nutzers (Verkürzung des rechten Pfeiles), muss dann aber durch ein Entgelt und/oder Transferzahlungen finanziert werden (Verlängerung der Pfeile links von der Senkrechten).

Ausgehend von dieser „vertragsorientierten“ Betrachtung werden im Folgenden einige technische Details der Versorgung erörtert. Von den drei nötigen normativen Definitionen von Versorgungstiefe, zumutbaren Bedingungen und Transferbedarf werden hier die Zumutungen der Transferzahler außen vor gelassen. Im Mittelpunkt stehen damit die Leistungspflichten des Wasserversorgers (Anbieters) und die „Zumutungen“ des Nutzers (Nachfragers) gemäß Abb. 4.<sup>59</sup> Die Pflichten des Versorgers sind aufgeteilt in betriebsbezogene und vertragsbezogene Pflichten. Die „Zumutungen“, denen der Nutzer ausgesetzt ist, setzen sich zusammen aus den erwarteten Pflichten und Gegenleistungen innerhalb des Versorgungsvertrags einerseits und den „Zumutungen“ durch Haushaltsproduktion andererseits.

Ein Recht auf Wasser betont die Pflichten des Versorgers, welche das Recht der Nutzer ausfüllen. Und es zeigt sich andererseits „nachsichtig“ bei den Pflichten des Nutzers, welche in das Recht des Versorgers münden. Mit der „Vertragsperspektive“ wird aber deutlich, dass eine Balance im Blick zu behalten ist, weil ein Ungleichgewicht stets auf eine Transferkompensation angewiesen ist. Diese braucht stets längere Wege, eröffnet zusätzliche politische Arenen und gereicht dem Anliegen des Rechts auf Wasser nicht unbedingt zum Vorteil. Für eine Konkretisierung geht es darum, solche Pflichten und Zumutungen ausfindig zu machen, die ein Recht auf Wasser einfordert (Pflichten des Versorgers) bzw. erträgt (Zumutungen des Haushalts). Hier wird gewissermaßen ein Möglichkeitenraum für denkbare Zugriffe eines Rechts auf Wasser aufgespannt.

---

<sup>59</sup> Eine Darstellung mit ähnlicher Idee, aber anderen Inhalten findet sich bei *Dubreuil* (2006: 11).

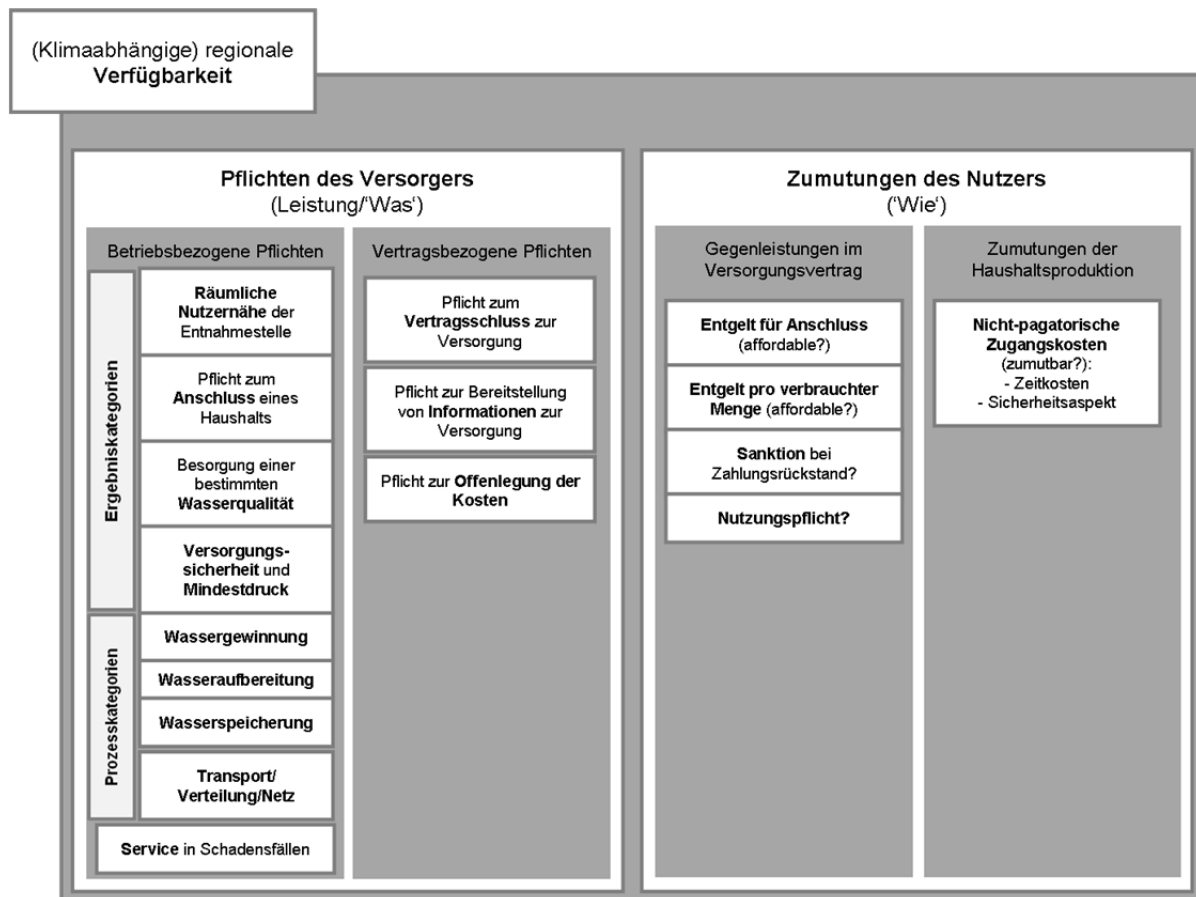


Abb. 4: Aufgliederung der Forderung nach „Zugang“

In dieser Darstellung wird die grundsätzliche regionale *Verfügbarkeit* (*availability*) nutzbarer natürlicher Wasservorkommen vorausgesetzt (links oben in Abb. 4), die gerade auch vom regionalen Klimageschehen abhängig ist. Hier wird – mit Blick auf Süßwasservorkommen – auch von Wasserdargebot gesprochen.

Bei Betrachtung der betriebsbezogenen Pflichten des Versorgers kann man zwischen Ergebnis- und Prozesskategorien unterscheiden: Das Recht auf Wasser denkt gleichsam in Ergebniskategorien, die zur Umsetzung in Prozesse übersetzt werden müssen. Ein erster Aspekt ist die räumliche Nähe der Wasserentnahmestelle zum Nutzer. Dies ist der Aspekt, der sehr häufig unter „Zugang“ thematisiert wird, gerade mit Blick auf Entwicklungsländer.<sup>60</sup> Wenn Hausanschlüsse die Norm sind, dann stellt sich die Frage, inwieweit *jeder* Haushalt ein Recht darauf haben soll. Dies betrifft Haushalte mit hohen Anschlusskosten, insbesondere entlegene Siedlungen. Gerade bei dieser Frage sind „Zumutungen“ gegenüber dem Versorger zu thema-

<sup>60</sup> Das wird dann mit Bezug auf die Zeitaufwendungen (Haushaltsproduktion) des Nutzers betrachtet. Dieses Zusammenspiel beschreibt im Wesentlichen das recht verbreitete *technische* Zugangsverständnis (vgl. etwa Howard/Bartram 2003). Im *General Comment No. 15* ist dieser Aspekt als *physical accessibility* umschrieben.



tisieren. Unstrittig ist die Frage einer standardisierten Qualität („sicher und akzeptabel“). Das Gut Trinkwasser verliert seine Identität, wenn sie nicht gegeben ist. Ein weiterer Aspekt ist die sog. Versorgungssicherheit, also Verfügbarkeit im Netz rund um die Uhr.<sup>61</sup> Eine Rolle spielt in diesem Zusammenhang außerdem ein bestimmter Wasserdruck.

Für die Umsetzung sind sodann die Prozesse der Wasserversorgung in den Blick zu nehmen. Die technische Wasserwirtschaft kennt hier die Prozessstufen der Wassergewinnung, -aufbereitung, -speicherung, und -verteilung.<sup>62</sup> Die Gewinnung betrifft an der Schnittstelle vom Wasser in Gewässern und dem Wasser in der Infrastruktur. Die Aufbereitung ist der auf die Wasserqualität abzielende Prozess. Die Wasserspeicherung ist notwendig, um Mengendifferenzen von Angebot und Nachfrage auszugleichen. Die weit kostenträchtigste Prozessstufe ist freilich die Verteilung des Trinkwassers. Schließlich spielt mit Blick auf die Praxis auch die Service-Leistung des Versorgungsunternehmens im Schadensfall eine Rolle.

Bei den „vertragsbezogenen“ Pflichten ist zunächst eine Kontrahierungspflicht mit dem Haushalt denkbar. Auch eine Informationspflicht über die Möglichkeiten der Wasserversorgung spielt in Entwicklungsländern eine nicht unerhebliche Rolle. Mit der Pflicht zur Offenlegung der Kosten ist man bereits in der Diskussion um die Regulierung natürlicher Monopole.<sup>63</sup> Aus der Sicht des Rechts auf Wasser sollten die Entgelt-Zahlungen der Nutzer (höchstens) an der Kostendeckung orientiert sein, um gesellschaftlich unproduktive Zugangshürden (gewinnstrebige Entgelte) zu vermeiden.

Auf der Seite des Nutzers wurde bereits die (substituierende) Funktion von pagatorischen und nicht-pagatorischen Kosten (Haushaltsproduktion) genannt. Die letztgenannten – der General Comment No. 15 spricht hier vom „physischen Zugang“ – betreffen also Zeit und Mühe der Wasserbesorgung. Nicht unerheblich für einige Regionen ist die Frage der persönlichen Sicherheit auf dem Weg zum Trinkwasser. Der physische Zugang soll „ohne Gefahr für Leib und Leben gewährt“ sein (*Rosemann* 2003: 2).

Die Frage der pagatorischen Kosten mündet bei der Recht-auf-Wasser-Diskussion im Wesentlichen in die Frage nach der *affordability* (Bezahlbarkeit).<sup>64</sup> An dieser Stelle kann man

---

<sup>61</sup> *Kluge/Scheele* (2008: 17) sprechen hier von Versorgungssicherheit, *Rudolf* von Regelmäßigkeit der Wasserversorgung (vgl. *Rudolf* 2007b: 31). In der englischsprachigen Literatur ist auch von *reliability* die Rede (vgl. *Howard/Bartram* 2003:“Executive Summary“)

<sup>62</sup> Vgl. dazu *Holländer et al.* (2009: 7 ff.) und *Gujer* (2002: 105 ff.).

<sup>63</sup> Zur Verbindung von Regulierungstheorie und Recht auf Wasser vgl. *Bretschneider* (2011).

<sup>64</sup> Vgl. *Gawel/Bretschneider* (2011).

technisch zwischen einem Entgelt für den Anschluss und einem Entgelt abhängig von der verbrauchten Wassermenge unterscheiden. Eine weitere „Zumutung“ stellen denkbare Sanktionen bei Zahlungsrückständen dar (dazu Abschnitt 5.3).

Bleibt schließlich die „Pflicht“ des Haushalts zur Nutzung des durch den Versorger bereitgestellten Wassers. Der Grund könnte in der langfristigen Vertragsbindung<sup>65</sup> oder in Aspekten erforderlicher hydraulischer Mindestbelastungen von Netzsystemen liegen.

Aus dem hier entwickelten System an wechselseitigen Pflichten und Zumutungen lässt sich die konkret angestrebte „Versorgungstiefe“ eines Rechts auf Wasser spezifizieren. Bei dieser Abwägung sollten noch die Interessen anderer Betroffener berücksichtigt werden (dazu 4.3).

#### 4.3 Zugang und die Nutzungsinteressen Dritter

In der „Vertragsperspektive“ des vorangegangenen Abschnitts 4.2 kamen die „Stakeholder“-Gruppen *Wasserdienstleister* und „*Steuer-Allgemeinheit*“ sowie die ihnen potenziell aufzuerlegenden Zumutungen zur Sprache. Sie repräsentieren das wasserpolitische Ziel der *Refinanzierung*. Es verbleiben die weiteren Ziele der *Nutzungseffizienz* und der *ökologischen Nachhaltigkeit* mit den betroffenen Gruppen der *Nutzungskonkurrenten* bzw. der (*ökologisch betroffene*) *Allgemeinheit*. Die Auswirkungen auf diese Gruppen rücken in den Fokus, wenn man den Wasserversorger und die notwendigen Wasserdienstleistungen ausblendet und den Zugriff auf die Wasserressource, das Wasserdargebot, betrachtet. Damit wird der Blick frei für die Konkurrenzbeziehungen der einzelnen Ressourcennutzer und deren ökologische Auswirkungen: Der Träger eines Rechts auf Wasser konkurriert mit anderen gegenwärtigen und künftigen Nutzungsinteressenten und bürdet der Allgemeinheit ökologische Einschränkungen auf. Im vorangegangenen Unterabschnitt wurde die Beziehung des Trägers des Rechts auf Wasser zur Marktgegenseite (Versorger) betrachtet. Nunmehr wird sein Verhältnis zur Marktneben- und zur Allgemeinheit (ökologische Auswirkungen des Wasserzugriffs) im Lichte der Knappheit betrachtet.

Wegen der Ressourcen-Knappheit ist das *Anliegen der Nutzungseffizienz* von Belang: Es gibt mehr Nutzungsinteresse an der Ressource, als von ihr verfügbar ist: Die Ressource ist ökonomisch knapp. Auf dieses Problem muss unausweichlich mit Rationierung geantwortet werden. Doch wie? Beim Wasser unterscheidet man üblicherweise zwischen den Nutzergruppen Industrieproduktion, Landwirtschaft und private Haushalte, die um die knappe Ressource

---

<sup>65</sup> Vgl. das „Right to Serve“ in *Goldberg* (1976).

konkurrieren. Das Recht auf Wasser zielt freilich nur auf die Gruppe der privaten Haushalte. Dabei besteht die Nutzungskonkurrenz selbstverständlich nicht nur *zwischen* den Gruppen, sondern auch zwischen den Einheiten *innerhalb* der Gruppen. In Abb. 5 ist dargestellt, wie Nutzungseffizienz durch einen Ressourcenmarkt hergestellt wird. Er sorgt dafür, dass sog. *high-value*-Nutzungen<sup>66</sup> zum Zuge kommen. Darin geht es um zwei repräsentative Nutzungsinteressenten, den A und den B. In dem Koordinatensystem ist auf der Abszisse die verfügbare und aufzuteilende Menge der Ressource Wasser abgetragen. Auf den Ordinaten die Grenzkosten ( $K'$ ) der Nutzungsvermeidung von A (links) und von B (rechts) abgetragen, die sich als Graph über unterschiedliche Aufteilungen der Ressource wiederfinden. Es handelt sich hierbei also um Opportunitätsgrenzkosten; um einen entgangenen Nutzen. Insofern handelt es sich gleichermaßen um Grenznutzen an der Ressource Wasser. Die optimale Allokation ergibt sich, wo diese Grenzkosten der unterschiedlichen Nutzer gleich sind, mithin wo sich die Graphen  $K'_A$ <sup>0</sup> und  $K'_B$  schneiden. In der Abb. 5 liegt die optimale Aufteilung bei  $V_0$ ; dort ergibt sich der höchste Gesamtnutzen. Der Abszissenabschnitt links von  $V_0$  wird durch A, der rechts davon durch B genutzt.

Ein solcher Grenzkostenausgleich wird – und das ist entscheidend mit Blick auf das soziale Anliegen – durch Preise vermittelt: Auf einem Ressourcenmarkt werden (einheitliche) Preise gezahlt. Es ergibt sich im Marktgleichgewicht ein Preis  $p_0$ <sup>67</sup>, der einerseits die Funktion hat, das verfügbare Angebot vollständig aufzuteilen (Markträumung), und dies andererseits in der Weise, dass nur die besonders dringlichen Nutzungen zum Zuge kommen.

Die Zuteilung der Wasserressourcen über den Preis und damit über Zahlungsbereitschaften beachten aber nicht das Problem unterschiedlicher „Zahlungsfähigkeiten“ der Nutzer, so dass ein Gerechtigkeitsproblem verbleibt: Es ist vorstellbar, dass die Grenzkostenfunktion des A,  $K'_A$ <sup>0</sup> durch „Armut“, also „ein zu geringes Budget“, zu weit links liegt, und damit – unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten – einen zu geringen Anteil an der Ressource erhält. Zahlungsbereitschaft setzt auch Zahlungsfähigkeit voraus. In diesem Sinne gibt es einen Unterschied zwischen den anzustrebenden *high-value uses* und gewissen *merit uses*. Letztere will das

---

<sup>66</sup> Vgl. oben Abb. 1.

<sup>67</sup> Bei einem freien, d. h. nicht knappen Gut liegt naturgemäß ein Allokationspreis in Höhe von Null vor. In der Grafik von Abb. 5 würden sich die beiden Grenzkostenkurven schlicht nicht schneiden, da sie weit genug auseinander liegen. Das ist dann der Fall, wenn das Ressourcenangebot groß genug ist (Kastenbreite ist „groß genug“); bzw. wenn die Grenzkostenkurven von rechts und links nicht sehr tief in die Ressource „hineinragen“. Die Verknappung eines vormals freien Gutes kann man sich also gut vorstellen, als ein Zusammen- und Ineinanderschieben der beiden Grenzkostenkurven, sei es aus Nachfragesteigerung, sei es aus Angebotsverknappung. Mit diesem Phänomen der zunehmenden Verknappung haben wir es beim Wasser – auf globalem wie regionalem Level – zu tun (vgl. OECD 2010: 18).

Recht auf Wasser schützen und aus der „Marktrationalität“ herausheben. Der A – er sei ein privater Haushalt und damit Träger des Rechts auf Wasser – wird privilegiert, gemessen an seiner Zahlungsbereitschaft und der gegebenen Wasserknappheit.

Andererseits bestehen Nutzungsinteressen des B, etwa die Nutzungskonkurrenten Industrie und Landwirtschaft, die zwar nicht vom Recht auf Wasser geschützt werden (sollen), die aber keineswegs illegitim oder unberechtigt sind, sondern auf ihre Weise ebenfalls zur Befriedigung existenzieller Bedürfnisse beitragen (Agrar- und Industrieproduktion, Energie). Um sie geht es beim Anliegen der Nutzungseffizienz. Und auch hier wird der Rückkopplungseffekt zum Recht auf Wasser und dem sozialen Anliegen deutlich: Will man ein funktionierendes Wasserversorgungssystem, braucht man solvente Privathaushalte oder/und einen solventen Sozialstaat, also eine leistungsfähige Wirtschaft. Nicht zuletzt deshalb sind auch industrielle und landwirtschaftliche Wassernutzungen berechtigt, abgesehen von ihren eigenen Grundrechtspositionen (Art. 1, 12 GG).

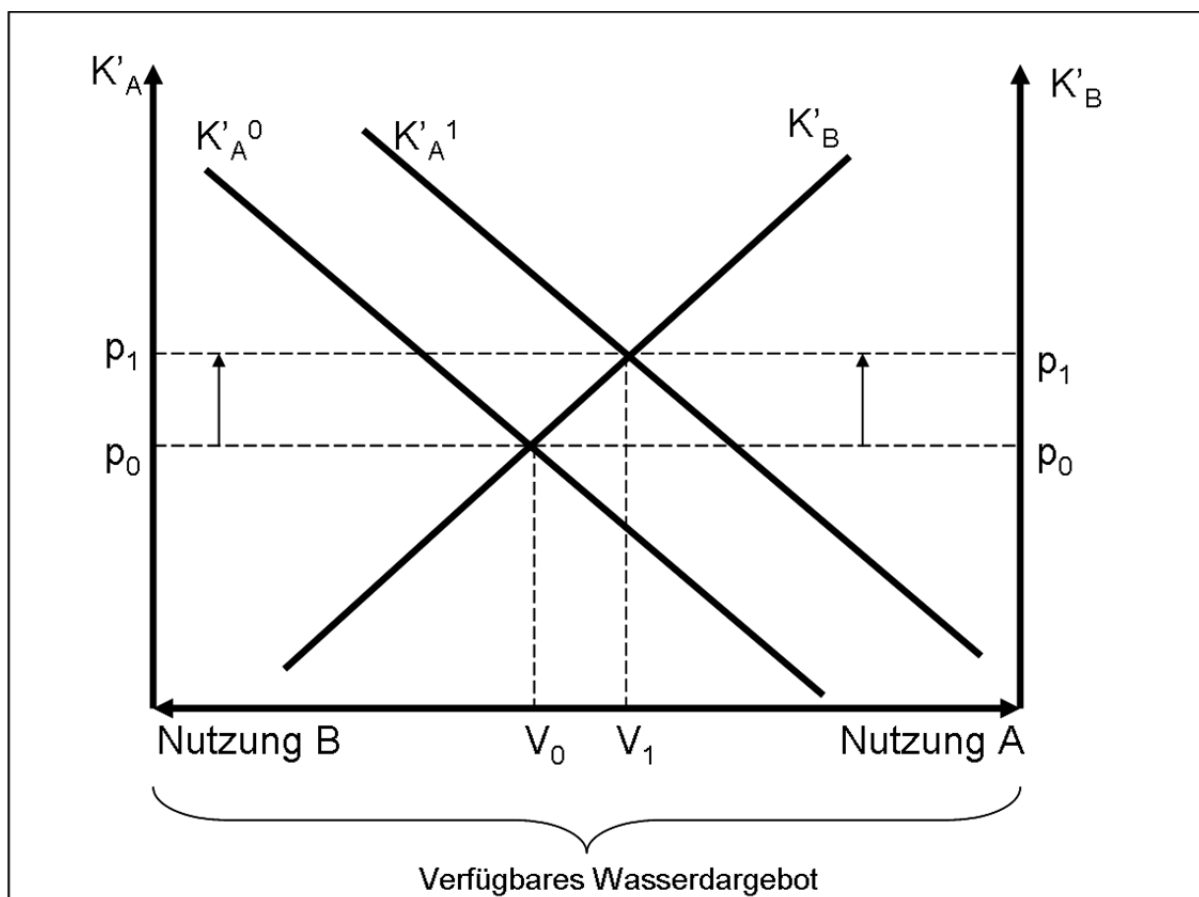


Abb. 5: Ressourcenmarkt und Dargebot

Dem Anliegen der ökologischen Nachhaltigkeit liegt die gleiche Funktionslogik zu Grunde: Als Stakeholder wurde die (ökologisch betroffene) Allgemeinheit ausgemacht. Analytisch kommen hier eher die künftigen Nutzungsinteressenten in den Blick. Der B hat in einer späteren Zeitperiode Interesse an der Nutzung von Wasser und ist daher daran interessiert, dass der A in der Gegenwartsperiode die Ressource nicht übernutzt.

## 5. Rolle der Zugangshürde „Preis“

Bei den Zugangsbedingungen zu Wasserdiensten spielt ein gefordertes Entgelt eine besondere Rolle. Die dadurch bewirkte Exklusion ist ambivalent: Sie ist gesellschaftlich produktiv, da sie einerseits Mittel aufbringt zur Produktion der Dienste und andererseits Verschwendung (sogar effizient) vorbeugt, indem sie nur dringliche Bedarfe zur Befriedigung zulässt. Andererseits etabliert sie so gerade einen Zugangshebel, der nicht sicherstellen kann, dass auch bei Kaufkraftmangel die existenzsichernde Versorgung zugewendet werden kann. Was lässt sich aus diesem Spannungsverhältnis für die Reichweite eines Rechts auf Wasser entnehmen? Zur Beantwortung dieser Frage wird zunächst das Gedankenexperiment „entgeltfreies Wasser“ betrachtet (Abschnitt 5.1). Die mildere Forderung nach „Bezahlbarkeit“ durchaus vorhandener Preisforderungen (Abschnitt 5.2) schließt sich an. In Abschnitt 5.3 werden dann die identifizierbaren Kernforderungen eines Rechts auf Wasser (Bannung der sozialen Exklusionswirkung von Entgelten, Lieferpflicht) mit Blick auf die deutsche Situation untersucht.

### 5.1 Recht auf „entgeltfreies“ Wasser?

Um die Wirkungen des Rechts auf Wasser auf die anderen Ziele der Wasserpolitik zu illustrieren, sei im Folgenden zunächst eine Zugangsinterpretation als Recht auf „entgeltfreies“ Wasser betrachtet.<sup>68</sup> Wasserdienste können zwar „entgeltfrei“ gestellt werden, sind aber niemals gesellschaftlich „kostenlos“. Ein Recht auf „entgeltfreies“ Wasser räumt eine preislich schrankenlose Güterverfügung ein. Dies bedeutet einerseits einen *Finanzierungspreis*, andererseits einen *Exklusionspreis* in Höhe von Null.

Bei einem *Finanzierungspreis in Höhe von Null* werden die gesamten Kosten des Wasserversorgers durch Transfermittel gedeckt. In Abb. 3 würde sich der Pfeil der Transfers über die gesamte Strecke der entsprechenden Leistung des Versorgers erstrecken. Die gesamte Was-

---

<sup>68</sup> In Abb. 2 wäre dies die rechte Seite des Kontinuums.

serdienstleistung wäre steuerfinanziert. Ein Entgelt, den zweiten Finanzierungsbestandteil gäbe es nicht. Eine offene Frage ist dann, wie weit die Leistung des Wasserdienstleisters, die Versorgungstiefe unter diesen Umständen reicht. Wenn man auch hier noch einen Maximalimperativ heranzöge, so müsste auch die Versorgungstiefe maximal sein. In Abb. 3 reichte der Pfeil der Leistung bis ganz nach rechts. Dann wäre auch die Zumutung durch Haushaltsproduktion gleichsam auf Null gesetzt. Das aber würde den Transferbedarf entsprechend erhöhen. Er ist ja dann unmittelbar an die Versorgungstiefe gekoppelt. Genauso allerdings, wie die Recht-auf-Wasser-Norm der Versorgungstiefe die notwendigen Transferzahlungen bestimmt, wirken sich umgekehrt auch die (knappen) Transfermittel auf die Versorgungstiefe aus: Engpässe in den öffentlichen Haushalten „ziehen“ die Versorgungstiefe gleichsam zusammen. In Fällen bestehender Infrastruktursysteme wirkt sich spürbare Begrenztheit öffentlicher Mittel auf die Wasserqualität aus, weil an notwendigen Wartungsarbeiten am Netz gespart wird.<sup>69</sup>

Was sind andererseits die Folgen eines *Exklusionspreises in Höhe von Null*? Ist das Gut Wasser knapp, dann liegt tatsächlich ein Knappheitspreis *größer Null* vor (vgl. oben Abb. 5). Ein Recht auf entgeltfreies Wasser hebt diesen Allokationsmodus für bestimmte Nutzergruppen aus. Der A sei der Träger des Rechts auf entgeltfreies Wasser; er habe ein *unbedingtes* Nutzungsrecht, er ist allokativ privilegiert. Ihm wird also – das ist die ökonomische Übersetzung – eine Nutzung bis zur Sättigungsmenge zugestanden (vgl. Abb. 6). Eine andere, beim Recht auf Wasser naheliegende Variante ist es, sich an einer normativ objektivierten Bedarfsmenge (z. B. gemäß WHO) zu orientieren, die naturgemäß unter der Sättigungsmenge liegt („20 Liter pro Tag und Person“). Dann würde die entgeltfrei zur Verfügung gestellte Wassermenge nach oben hin gedeckelt.

Legt man die Sättigungsmenge zugrunde, wie in Abb. 6 dargestellt, dann konsumiert der Haushalt den linken Abszissenabschnitt bis zu der Stelle, an der seine Grenzkostenkurve die Abszisse schneidet. Der verbleibende Rest der Ressource wird unter den Interessenten mit lediglich „bedingten“ Nutzungsrechten auf dem Wassermarkt aufgeteilt. Zur Illustration sind zwei nicht-privilegierte Nutzungsinteressenten B und C aufgenommen. Durch die Verringerung des für die Marktallokation verbleibenden Angebots, sind ihre Grenzkostenkurven stark ineinander geschoben. Das bewirkt eine Preiserhöhung, die Folge der Ressourcenverknappung ist. Effizient ist diese Zuteilung knapper Wasserressourcen nicht, da die Lasten mini-

---

<sup>69</sup> Dies spielt gerade in Transformationsländern eine Rolle, wo dann oftmals parallele Märkte für Flaschenwasser entstehen.

miert werden könnten, wenn alle Nutzer zu identischen Grenzkosten verbrauchen würden. Sie erscheint aber auch keineswegs gerecht, da nur B und C Ressourcenverantwortung übernehmen müssen und sogar zusätzliche Einschränkungen zur Bedienung der Übernachfrage des A hinnehmen müssen. A nutzt Wasser auch in einem Ausmaß, bei dem die individuelle Nützlichkeit *unter* den gesellschaftlichen Kosten seiner Inanspruchnahme liegt, was gerade bei einer vulnerablen, hochrelevanten Gemeinressource kaum vertretbar erscheint.

Dieser Effekt wird bei einer Bedarfs-Deckelung durch eine festgelegte Bedarfsmenge natürlich verringert und der Allokationsmarkt bedingter Nutzungsrechte entsprechend entlastet.

In diesen Überlegungen zu Abb. 6 ist nun vorausgesetzt, dass die Ressourcenmenge größer ist als die Sättigungsmengen der privilegierten privaten Haushalte. Was aber passiert, wenn die Ressourcenmenge kleiner ist als die Sättigungsmenge der privilegierten Nutzer? In diesem Fall kommt es zu einem Wassermangel bzw. einem Nachfrageüberschuss, vgl. Abb. 7. Darin sind zwei Haushalte (A und B) dargestellt, die beide einen Anspruch auf entgeltfreies Wasser haben. Die Summe ihrer Sättigungsmengen ist nun allerdings größer als das Ressourcenangebot. Grafisch ist das daran zu erkennen, dass sich die Grenzkostenkurven  $K'_A$  und  $K'_B$  schneiden. Bei einer preisgesteuerten Marktallokation würde sich am Schnittpunkt – wie oben betrachtet – das Gleichgewicht ergeben, zu entsprechendem Preis und der entsprechenden Menge. Bei kostenloser Abgabe hingegen ist die Lage anders, eine Aufteilung ist nicht anhand der in einen Preis umgemünzten Grenzkosten möglich. Fest steht, dass die Menge links der Strecke M durch A und die rechts der Strecke M durch B genutzt wird.

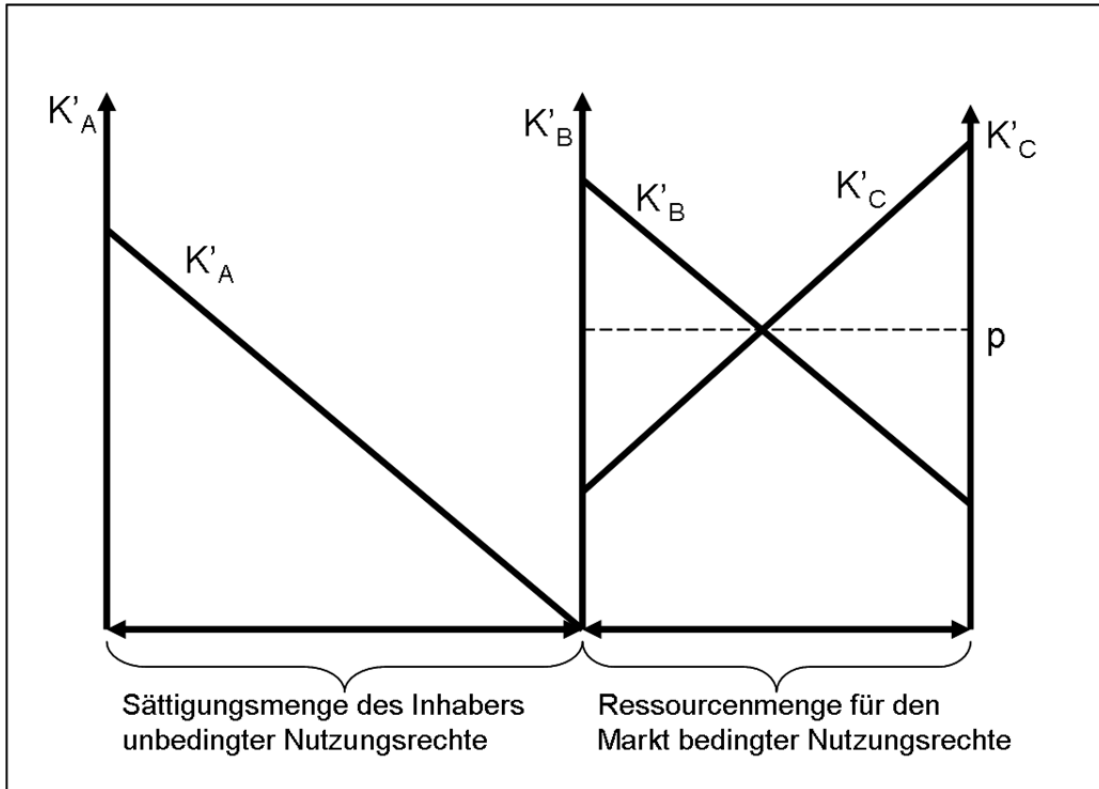


Abb. 6: Forderung nach entgeltfreiem Wasser als bedingungsloses Vorrecht

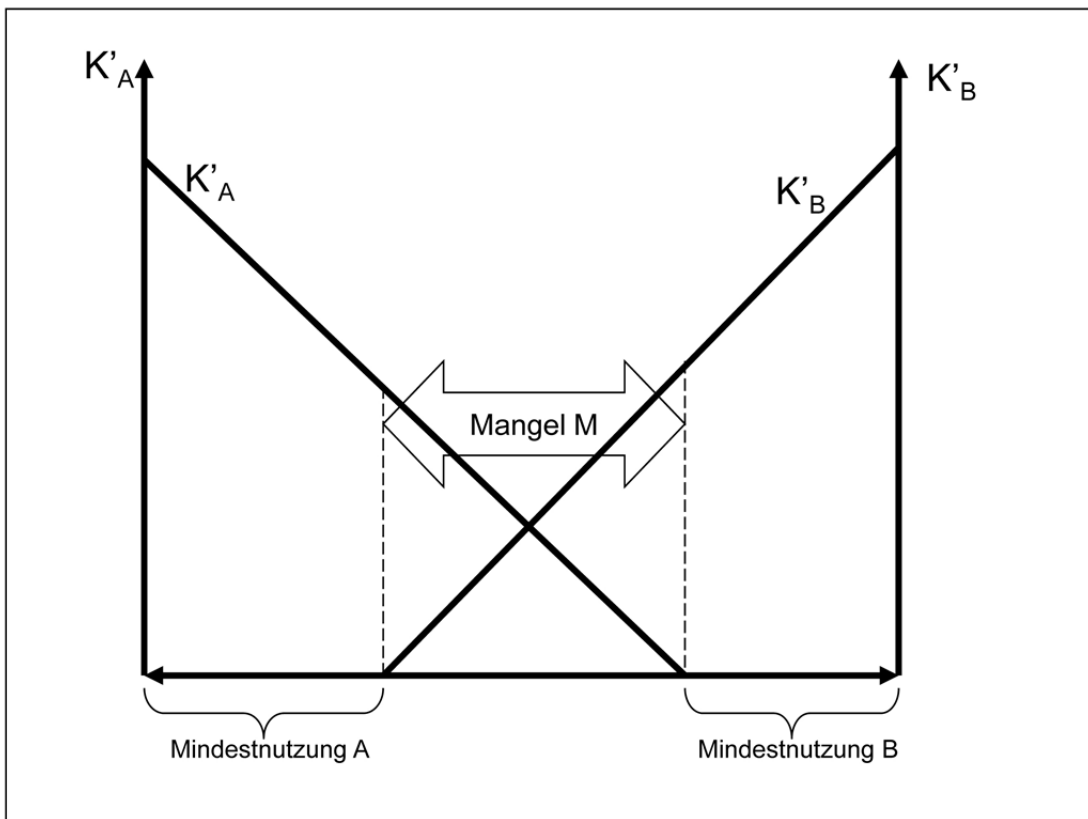


Abb. 7: Entgeltfreies Wasser und Wassermangel



Unklar dagegen ist die Allokation des umstrittenen mittleren Teils der Abszisse, die Strecke/Menge M. Sie ist ja zweimal zu denken. Zum einen ist M die Menge, die fehlt, um die Summe der Sättigungsmengen von A und B zu bedienen. In diesem Umfang M besteht dann also ein Mangel; bzw. ein Nachfrageüberschuss, wenn wir uns das normierte kostenlose Wasser als Höchstpreis in Höhe von Null vorstellen. Wäre als die Abszisse um die Strecke M länger, würden die Sättigungsmengen beider Nachfrager bedient werden können. Und M ist zum zweiten die Menge, die eben vorhanden ist und deren Nutzungszuordnung zu A oder zu B der Norm der Kostenlosigkeit wegen unklar ist. Die ökonomische Theorie kennt die suboptimalen Alternativen zur Preisallokation: Güterverfügungen können danach organisiert werden, wer „zuerst kommt“ („Windhundallokation“):<sup>70</sup> Wer innerhalb einer Versorgungsperiode zu spät kommt, steht vor einem leeren Ressourcenreservoir. Weitere denkbare Allokationsverfahren sind zudem die bürokratische Zuteilung oder das „Recht des Stärkeren“, insbesondere bei grenzüberschreitenden Ressourcenkonflikten.

Wir halten fest: Eine in Bezug auf den Preis schrankenlose Güterverfügung stellt einzelne Nutzer von der Ressourcenverantwortung frei und führt zu verschwenderischem Umgang mit knappen und ökologisch vulnerablen Ressourcen, der bei nicht-privilegierten, aber ebenfalls legitimierten Nutzern zu zusätzlichen Knappheitsfolgen führt. Die Freistellung von Ressourcenverantwortung verschärft mithin Knappheitsprobleme und führt zu einer nicht gerechtfertigten Lastenverschiebung. Die Freistellung von Ressourcenschonungsanreizen erscheint aber gerade bei vulnerablen und existenziellen Ressourcen in besonderem Maße kontraindiziert.

### 5.2 Recht auf bezahlbares Wasser

Eine Maximalinterpretation des Rechts auf Wasser als Anspruch auf entgeltfreie Wasserversorgung ist eine wichtige Referenz für die Debatte, jedoch keine realistische Option für flächendeckenden Einsatz und wird kaum ernsthaft gefordert.<sup>71</sup> Eine Forderung, die in den letzten Jahren dagegen viel Anziehungskraft hatte, ist die nach der *affordability*, der Bezahlbarkeit von Wasser. Damit sinkt zunächst einmal der Forderungsanspruch, und man bewegt sich in Abb. 2 von ganz rechts ein Stück nach links. Die Bedingungslosigkeit der Forderung wird

---

<sup>70</sup> Vgl. Gawel 2009: 85.

<sup>71</sup> Jedoch scheint die Forderung einen *ultima ratio*-Charakter zu haben – im Zweifel soll es entgeltfrei sein. So ist etwa davon die Rede, dass die Versorgung „in Extremfällen“ umsonst gewährleistet sein müsse (vgl. Winkler 2011: 18). Rudolf (2007b: 36) wiederum fordert „kostenloses Wasser“ im Sinne eines Exklusionsverbots bei Nichtbegleichung der Wasserrechnung. Dazu unten 5.3.

damit aufgegeben und schwächt die Probleme ab, die bei entgeltfreiem Wasser so offensichtlich und stark ausgeprägt sind.

Wirtschaftstheoretisch ist Bezahlbarkeit als Kategorie nicht umstandslos greifbar.<sup>72</sup> Als relatives Konzept, das die Preisforderung an den jeweiligen Kaufkraft-Möglichkeiten des Zahlenden messen möchte, verbleibt es in einem letztlich offenen Einschätzungsbereich. Bei der Ermittlung von Bezahlbarkeit relevant ist zudem die Unterscheidung, ob ein Haushalt eine bestimmte Menge mangels Kaufkraft nicht konsumieren und zahlen *kann* oder mangels Präferenzen nicht konsumieren und zahlen *will*. Verbreitet ist ein *affordability*-Indikator, der das Verhältnis von Wasser-Ausgaben und Einkommen misst. Mit ihm jedoch ist diese Unterscheidung gerade nicht zu treffen: Er indiziert „Bezahlbarkeit“ auch dann, wenn massive Einschränkungen der Versorgung zu niedrigen Ausgaben zwingen, und er schlägt zugleich falschen Alarm, wenn hohe Wasserpräferenzen zu einem prominenten Anteil an den Konsumausgaben führen.

Bei aller analytischen Unklarheit kann man der Orientierung an *affordability* jedenfalls eine Tendenz weg von einer Interpretation des Rechts auf Wasser als bedingungslosen Ressourcenanspruch begreifen. Damit werden die eufunktionalen Wirkungen der Preise grundsätzlich anerkannt und das Problem auf den verbleibenden sozialen Gerechtigkeitskonflikt fokussiert (dazu nachfolgend).

### 5.3 Der Kerngehalt eines Rechts auf Wasser in Deutschland

In einer internationalen Perspektive wirft das Recht auf Wasser elementare Fragen der Zugangssicherheit, der mengenmäßigen Verfügbarkeit und der Qualität von Trinkwasser auf, um die physische Existenz von Menschenleben weltweit zu sichern. Auch hier erscheint freilich die genaue Reichweite des Anspruchs offen und abwägungsbedürftig. Soweit ersichtlich, wird hierzu im Rahmen einer Abschichtung auf einen justiziablen materiellen Kerngehalt des Rechts auf Wasser abgestellt, der jedenfalls einen unbedingten lebenssichernden Mindestversorgungsanspruch begründe.<sup>73</sup> Dieser Mindestanspruch wird vor dem Hintergrund der versorgungsstaatlichen Bedingungen in Deutschland im Wesentlichen in der Abwehr von Exklusionen „marktrationaler“ Preisbildung bei Bedürftigen durch Entgeltgestaltungen einerseits (a) und Liefersanktionen bei Nicht-Zahlung andererseits (b) gesehen.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Vgl. im Überblick *Gawel/Bretschneider* (2011).

<sup>73</sup> Vgl. zur Diskussion um eine unbedingte Wassermindestmenge insbes. *Howard/Bartram* (2003).

<sup>74</sup> So wohl *Laskowski* (2011: 14).

### *a) Exklusion durch Entgeltgestaltung*

Zunächst wird besorgt, eine „kommerzielle ‚marktrationale‘ Preisgestaltung“ schaffe „eine monetäre Zugangsbarriere für die allgemeine Grundversorgung mit Wasser“ (Laskowski 2011: 14). Ein Wasserentgelt dürfe aber dem Anspruch auf Zugang Einzelner zu einer angemessenen Grundversorgung nicht entgegenstehen.

Eine solche „kommerzielle Preisgestaltung“ existiert aber in Deutschland gar nicht. Vielmehr finden wir bei der Wasserversorgung ein vollständig politisch bestimmtes Angebot vor – mit überdies verrechtlichten Preisbildungsregeln für öffentlich- wie privatrechtliche Versorgungsverhältnisse. Auch privatrechtliche Entgelte für Daseinsvorsorgeleistungen unterliegen den grundlegenden Prinzipien öffentlicher Finanzgebarung.<sup>75</sup> Ferner darf nicht übersehen werden, dass der Kostendeckungsgrundsatz in Art. 9 EG-WRRL oder das Äquivalenzprinzip der Gebührengestaltung gerade wesentliche Elemente dieser „marktrationalen“ Preisbildung verkörpern: Sie gewähren Ressourcenzugang gerade nur im Tauschwege und gegen Hingabe eines Preises. Zwar trifft es zu, dass über Preise vermittelte Exklusionen einer „marktrationalen“ Logik folgen; es handelt sich aber bei den genannten Rechtsgrundsätzen (Art. 9 WRRL, gebührenrechtliches Äquivalenzprinzip) um die nämliche Ressourcenzugangslogik des wert- äquivalenten Tauschs.

Preise mit Exklusionspotenzial existieren mithin gerade auch ohne Kommerzialisierung (z. B. als Benutzungsgebühren); und bei der hierdurch bewirkten Exklusion streiten das Äquivalenz- mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip als distributive Lastausteilungsregel, nicht aber die „Marktrationalität“ mit dem Gemeinwohl. Soweit ersichtlich, wird aber das Äquivalenzprinzip der Entgeltabgaben nicht in Frage gestellt, obwohl dieses gerade – anders als das Leistungsfähigkeitsprinzip – entgeltliche Zugangshürden errichtet.

Die Besorgnis unangemessener Zugangshürden durch überhöhte Preise müsste sich im Übrigen systematisch auch gegen einen zur bequemen Vollkostendeckung selbst angemeldeter Bedarfe befugten öffentlichen Monopolversorger richten. Das kontrafaktische Vertrauen der juristischen Zunft in die praktische Wirkmacht des rechtlich bindenden Kostenüberschreitungsverbots bricht sich hier mit der ökonomischen Erwartung, dass unter diesen Bedingungen faktisch eher mit Entgelten unter Einschluss von Monopolrenten zu rechnen ist.

Der Versuch, derartige Renten durch eine kartellrechtlicher Preiskontrolle gezielt abzuschmelzen und damit sowohl der Wirtschaftlichkeit als auch dem sozialen Anliegen der Be-

---

<sup>75</sup> BGHZ 91, 84, 96.

zahlbarkeit Nachdruck zu verleihen, wird aber gerade unter Hinweis auf Gemeinwohlbelange der Wasserwirtschaft vielfach kritisch aufgenommen.<sup>76</sup> Das Gemeinwohl wird hier gleichzeitig gegen Preissenkungsdruck (Sicherung von Nachhaltigkeit!) und gegen Preiserhöhungen (aus Gewinnstreben!) in Stellung gebracht. Tatsächlich muss man erkennen, dass hier in einer einzigen Variable, dem Preis, widerstreitende Gemeinwohlbelange versöhnt werden müssen – die Bezahlbarkeit, die betriebswirtschaftliche Effizienz der Produktion, die volkswirtschaftliche Ressourceneffizienz und die ökologische Nachhaltigkeit.

Mit Blick auf die in Deutschland geltenden Entgeltermittlungsregeln und die faktischen Entgelthöhen erscheint die Besorgnis der Exklusion durch Preise kaum relevant – jedenfalls nicht wegen drohender Kommerzialisierung der Preisbildung. Zu eventuell verbleibenden Problemen der Bezahlbarkeit im Einzelfall sei nachfolgend die zweite Besorgnis einer Exklusion durch Liefersanktionen betrachtet.

#### *b) Exklusion durch Liefersanktion*

Eine weitere preisvermittelte Zugangshürde stellen denkbare Sanktionen bei Zahlungsrückständen dar – wie sie in Deutschland beispielsweise in § 33 AVBWasserV vorgesehen sind. *Rudolf* meint, es solle privaten wie öffentlichen Wasserversorgungsunternehmen versagt sein, „mittellose Menschen von der Wasserversorgung bei Nichtbegleichung der Wasserrechnung ganz abzuschneiden“.<sup>77</sup> Wie aber kann ein Nicht-Zahlen-Können von einem Nicht-Zahlen-Wollen unterschieden werden?<sup>78</sup> Kann man diese Unterscheidung nicht treffen, so mündet die Forderung nach einer zahlungsabstrakten Lieferpflicht in ein ‚Bedarfsprinzip im Ermessen des Nutzers‘: Dieser entscheidet, wann und inwieweit die Güterzuteilung fallweise nach dem Bedarfsprinzip (anstelle des Tauschprinzips) ausgerichtet wird. Es ist aber nicht einzusehen, warum weniger bemittelte Haushalte aus der Verantwortung für einen nachhaltigen Umgang mit knappen und besonders vulnerablen Ressourcen gänzlich entlassen werden sollten.<sup>79</sup> Kaufkraft wird hier aus sozialen Gründen *güterspezifisch* geschont – und zwar aus Nachhal-

---

<sup>76</sup> Etwa *Reinhardt ZfW* (2008) und *Laskowski* (2011).

<sup>77</sup> *Rudolf* 2007b: 36; Hervorh. d. Verf. Ebenso *Laskowski* (2011: 14). Im Ergebnis wohl auch OVG Bremen, Beschl. v. 25.4.2007 – S2 B 157/07 (Wasserversorgungsschulden nach § 22 Abs. 5 SGB II): „Es erscheine [...] notwendig, den Zugang der Familie zur Wasserversorgung aufrecht zu erhalten, um deren Mindestbedarf an Sauberkeit und Hygiene nicht zu gefährden.“

<sup>78</sup> In der AVBWasserV kann ein „Abschneiden“ nicht durch ein Darlegen von „Könnens“-Gründen verhindert werden. Darauf lässt sich die Verordnung nicht ein. Darlegen kann man nur, dass die Folgen des Abschneidens unverhältnismäßig gegenüber der Schwere der Zuwiderhandlung sind und man demnächst der Verpflichtung nachkomme – vgl. § 33 Abs. 2 AVBWasserV.

<sup>79</sup> Insofern zu weitgehend OVG Bremen, Beschl. v. 25.4.2007 - S2 B 157/07 (Wasserversorgungsschulden nach § 22 Abs. 5 SGB II).

tigkeitssicht an durchaus problematischer Stelle. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass bei Lohnersatzleistungen ein Grundbedarf ermittelt wird, der diese Wasserversorgungskosten mit einschließt; auch eine generelle Zahlungsunfähigkeit kann so kaum behauptet werden. Schließlich stellt sich die Frage, was anstelle eines „Ganz-Abschneidens“ überhaupt als Sanktion noch möglich wäre. Unter diesen Auspizien gerät das Wasserentgelt faktisch zur (freiwilligen) Spende an den Versorger zu Lasten der Allgemeinheit. Reicht ein Budget für die Erfüllung aller Konsumwünsche nicht aus, lässt sich unter Berufung auf ein so verstandenes Recht auf Wasser die Kaufkraft gezielt dort durch Zahlungszurückhaltung „schonen“, wo eine Leistung auch ohne Gegenleistung fällig wird; das Recht auf Wasser wird so zum Recht auf „Freifahren“.<sup>80</sup> Es spricht aber vieles dafür, die Auskömmlichkeit individueller Kaufkraftverfügung im Bedürftigkeitsfalle über die Höhe des zugewiesenen Grundbudgets, nicht aber über güterspezifische Sonderregelungen ins Werk zu setzen, welche die Fähigkeit von Preisen zur Knappheitsanzeige und zur individuellen Wahrnehmung von Ressourcenverantwortung über vulnerable Gemeinschaftsgüter herabsetzen.

Probleme mangelnder Zahlungsfähigkeit sind daher besser – und ohne Grundrechtsbeeinträchtigung – über die Sozialpolitik anstelle der güterspezifischen Versorgungspolitik zu lösen; die verbleibenden „Zugangs-Probleme“ des Wassers können über eine im Übrigen funktionierende Qualitäts- und Preisregulierung angemessen aufgefangen werden.

## **6. Die Privatisierung der Wasserversorgung als Hindernis?**

Eine Privatisierung und „Kommerzialisierung“ der Wasserversorgung führt bei vielen Autoren hinsichtlich der menschenrechtlich gebotenen Zugangssicherung zu Besorgnis. Das Prinzip „Recht auf Wasser“ wird dabei einer Privatisierung z. T. richtiggehend als Alternative gegenübergestellt: „Seit Beginn der 1990er Jahre stehen sich in der sehr emotional geführten Debatte strukturentypisch das Menschenrecht auf Wasser [...] und Wasser als Ware gegenüber.“ (Kluge/Scheele 2008: 15) Hier stellt sich erneut die Frage, inwieweit und warum genau die Zuteilung knapper Wasserressourcen dem üblichen marktlichen Allokationsprozedere entzogen sein soll. Sind es problematische Folgen der Bepreisung der Ressource, der Vollkostendeckung einschließlich Umwelt- und Ressourcenkosten oder vielmehr eine marktliche

---

<sup>80</sup> Als „Freifahrer“ (*free rider*) gilt in der Theorie öffentlicher Güter ein Individuum, das von anderen bewirkte (öffentliche) Güternutzen in Anspruch nimmt, ohne leistungsäquivalent für eine Gegenleistung aufzukommen.

Preisbildung mit privaten Versorgern, die Gewinnmotive verfolgen? Es erscheint hilfreich, folgende Unterscheidungen zu treffen:

1. Preise existieren auch ohne „Kommerzialisierung“. Sie sind dann schlicht Ausdruck des Äquivalenzprinzips der Güterversorgung, wie es selbstverständlich auch von öffentlich-rechtlichen Versorgungsträgern über Benutzungsgebühren oder privatrechtliche Entgelte zugrunde gelegt wird. Diese Preise kommen als Gegenleistung für eine individuell zugewendete Leistung zustande und berücksichtigen gerade nicht die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Nutzers. Nach Art. 9 EG-WRRL sind diese Entgelte grundsätzlich dem Prinzip der Kostendeckung einschließlich von Umwelt- und Ressourcenkosten verpflichtet. Ob die finale Preishöhe – unter Berücksichtigung aller funktionalen Kostendeckungsmomente – dennoch im Ergebnis relativ kaufkraftschonend ausfällt, indem etwa wirtschaftlich produziert oder unangemessene Eigenkapitalrenditen verhindert werden, ist keine apriorische Frage der Rechtsnatur des Versorgers: Ein träges öffentlich-rechtliches Gebietsmonopol mit bequemer Deckungsgarantie geltend gemachter Kosten kann die Kaufkraft wenig leistungsfähiger Nutzer stärker anspannen als ein unter Wettbewerbsdruck gesetzter und kartellrechtlich überwachter Privatakteur. Hier gibt es kein sozialpolitisches Prä, sondern nur die Mühen eines umfassenden Vergleichs institutioneller Rahmenbedingungen der Versorgung.

2. Das Gewinnerzielungsmotiv Privater ist ebenfalls kein verlässlicher Indikator für Gemeinwohlverletzungen.<sup>81</sup> Kritische Stimmen zur Privatisierung bemühen aber weithin einen Zusammenhang zwischen dem *Motiv* der Akteure und der *Ergebnisgüte* hinsichtlich der (Wasser-)Versorgung. Die Sorge geht dahin, einen sozial sensiblen Bereich der Wasserversorgung fahrlässig dem „profit motive“<sup>82</sup>, der Profitorientierung<sup>83</sup> privater Akteure zu überantworten. Die Privatisierung führe demnach zu einer „Lockerung der Gemeinwohlbindung“ (Laskowski 2011: 13). Öffentliche Versorger hingegen, so die kontrafaktische Annahme, stehen aufgrund rechtlicher Bindungen motivational (stärker) dem Gemeinwohl gegenüber in der Pflicht. In Deutschland sind sie institutionell der „Daseinsvorsorge“ verpflichtet. Mit Blick auf das Versorgungsergebnis wird dann entsprechend gefolgert, bei einem öffentlichen Versorger sei die Grundversorgung der Bevölkerung tendenziell gewährleistet, während sie bei einem privaten Versorger dagegen tendenziell gefährdet erscheine.

---

<sup>81</sup> So aber wohl Laskowski (2011), die bei privatisierungsbedingtem Steuerungsverlust des Staates auf eine Lockerung der Gemeinwohlbindung verweist.

<sup>82</sup> Vgl. Roaf (2006: 41).

<sup>83</sup> Vgl. Laskowski (2011: 9).

Aus ökonomischer Perspektive ist an dieser Stelle die entscheidende Einsicht, dass Ergebnisse eben *nicht allein* auf bestimmte Motive zurückzuführen sind. Sie sind vielmehr Folge des Zusammenspiels von Motiven *und* Handlungsbedingungen (Institutionen). Die Pointe der *Smithschen* Moralphilosophie ist es ja, dass es keiner moralischen Motive bedarf, um individuelles Handeln zu einem gemeinwohlverträglichen Ergebnis zu fügen, wenn die richtigen Institutionen bestehen.<sup>84</sup> Dann nämlich vermag die „unsichtbare Hand“ eigennütziges Streben zu einem prosozialen Ganzen zu formen. Eine Privatisierung lässt sich daher hinsichtlich ihrer Wirkung prinzipiell nicht als solche, sondern nur im Zusammenspiel mit den parallel eingesetzten Regulierungs-Institutionen beurteilen. Hierzu zählen etwa die Entgeltermittlungsregeln, die Qualitätsregulierung, Vorschriften über die Netzhege u. a. m. Für die Wasserwirtschaft bedeutet das gerade auch, dass die Tarifierung nicht allein dem Markt und den „Privaten“ überlassen wird, sondern vielmehr Objekt einer geeigneten Preisregulierung sein muss.

Die Frage, ob eine Privatisierung wünschenswert ist oder nicht, lässt sich kaum durch eine apriorische Beurteilung der Vorzugswürdigkeit von „Privatisierung“ oder „Verstaatlichung“ klären, sondern beschreibt eine komplexe institutionelle Optimierungsaufgabe. Private Akteure spielen darin eine Rolle, ebenso wie eine angemessene Form der Regulierung der Versorger. Ein solches Management von Institutionen bewegt sich dabei auf einem schmalen Grat, der stets mit Marktversagen auf der einen, aber auch Staats- und Regulierungsversagen auf der anderen Seite rechnen muss.

Die Frage eines angemessenen Zugangs zu Wasserdiensten sollte daher in einer erweiterten Perspektive eines geeigneten institutionellen Designs von Versorgungsaufträgen diskutiert werden. Öffentlich-rechtliche Trägerschaft dürfte kaum zur vorschnellen Entwarnung beim Verfolg von Gemeinwohlinteressen berechtigen, sondern eröffnet auch nur institutionelle Chancen darauf. Gerade die Debatte um eine kartellrechtliche Wasserpreiskontrolle<sup>85</sup> und die in Zweifel gezogene Sonderstellung der Wasserwirtschaft als wettbewerblicher Ausnahmebereich<sup>86</sup> belegen doch, dass (unnötige) Belastungen durch aufgeblähte Preise als Gemeinwohlbelang möglicherweise unter Wettbewerbsbedingungen eher gewährleistet werden kann als

---

<sup>84</sup> Vgl. *Gawel* (2009: 872 f.). In den berühmten Worten von *Smith*: „Nicht vom Wohlwollen des Metzgers, Brauers oder Bäckers erwarten wir das, was wir zum Essen brauchen, sondern davon, dass sie ihre eigenen Interessen wahrnehmen. Wir wenden uns nicht an ihre Menschen-, sondern an ihre Eigenliebe, und wir erwähnen nicht die eigenen Bedürfnisse, sondern sprechen von ihrem Vorteil.“ (*Smith* 1776/1993)

<sup>85</sup> Vgl. *Reinhardt* (2008), *Oelmann* (2005 und 2008), *Markert* (2009) und *Schwarze* (2001).

<sup>86</sup> Der programmatische Titel des achtzehnten Hauptgutachtens der Monopolkommission (2010) lautet: „Mehr Wettbewerb, wenig Ausnahmen“.

unter den Bedingungen eines vom (öffentlichen) Versorger selbst definierten Kostenbedarfs. Soweit Gemeinwohlinteressen des Gewässer- und Ressourcenschutzes hier gegen eine zu enge „betriebswirtschaftliche“ Benchmarking-Perspektive der Preiskontrolle streiten, begegnet uns hier nur erneut der Zielkonflikt zwischen einerseits sozialer und monopolrentenfreier, andererseits aber nachhaltiger und volkswirtschaftlich effizienter Preisgestaltung. Bei der Auflösung dieses Konflikts können Organisations- und Regulierungsformen als strategische Gestaltungsvariablen dienen, die zwischen verschiedenen Gemeinwohlinteressen (Wirtschaftlichkeit, Erschwinglichkeit, Nachhaltigkeit) vermitteln.

## **7. Fazit und Ausblick**

Ein Recht auf Wasser gewährt fraglos keinen Anspruch auf schrankenlose Güterverfügungen; abwägende Grenzziehungen zur näheren Bestimmung seines Gehaltes sind daher dem Recht inhärent. Daher ist zu klären, welche Zumutungen für den Rechteinhaber beim Ressourcenzugang noch vertretbar erscheinen. Soweit diese Zumutungen durch Entgelthürden begründet werden, bleiben deren gesellschaftlich produktiven Leistungen (Verschwendungsfreiheit, Ressourcenschonung, Verantwortung im Umgang mit Vulnerabilität und Knappheit) im Rahmen der Abwägung zu beachten.

Das Recht auf Wasser könnte vor diesem Hintergrund als staatliche Garantie für eine bestimmte „Versorgungstiefe“ bei der Wasserversorgung privater Konsumenten (in deren Eigenschaft als exklusive Rechtsträger) verstanden werden. Diese „Versorgungstiefe“ lässt sich in verschiedene „Zugangs-Elemente“ von Versorgungssicherheit über Entgelthöhe bis hin zur Qualität zerlegen. Der durch ein Recht auf Wasser herausgeforderte, aber in seinen Handlungsoptionen erweiterte „Gewährleistungsstaat“ muss dann entweder geeignete Rahmenbedingungen schaffen, dieses spezifizierte Versorgungs- und Zugangsziel durch private Versorger zu ermöglichen oder aber (bzw. bei verbleibenden Defiziten) eigene staatliche Bereitstellungsleistungen (durch Transfers oder Eigenvornahme) erbringen. Damit werden die elementaren, in jedweder Wasserwirtschaft zu lösenden Grundprobleme der Güterversorgung, nämlich die Finanzierung und die Rationierung knapper Ressourcen(dienstleistungen) durch Privilegierung einzelner Nutzergruppen als Rechtsträger gezielt überformt: Das genaue Ausmaß dieser Privilegierung ist bislang freilich unbestimmt und bezieht sich einerseits auf Grundanforderungen der Verfügbarkeit nicht gesundheitsschädlichen Trinkwassers, andererseits auf die Bedingungen, zu denen eine Verfügbarmachung zu leisten ist. Die Privilegierung deutet



damit „unbedingte“, aber in ihrer Reichweite gerade unklare Ressourcenansprüche seitens privater Konsumenten an. Das Nebeneinander von Unbedingtheit und Unbestimmtheit mutet freilich unbefriedigend an: Die Spezifikation der Ressourcenansprüche (die Bestimmung der konkreten Versorgungstiefe) wird unausweichlich im Lichte der Zumutungen zu erfolgen haben, die die Güterverfügung der privilegierten Gruppe anderen auferlegen wird (durch Transferzahlungen, durch Wassermangel oder Preissteigerungen). Die angestrebte menschenrechtliche Nobilitierung des privatindividuellen Wasseranspruchs kann daher nicht darüber hinwegtäuschen, dass dieser Anspruch gerade nicht als schrankenlose Güterverfügung vorstellbar ist, sondern der grenzziehenden Spezifikation bedarf. Dies gilt auch für die Abgrenzung eines Kernbereichs elementarer Existenzsicherung durch Wassernutzung. Spätestens die rechtspolitische Substantiierung eines Rechts auf Wasser auf einfachgesetzlicher Ebene kommt an diesen abwägenden Klärungen nicht vorbei. Will man das *Menschenrecht* auf nationaler Ebene umsetzen, kommt es letztlich weniger auf eine verfassungsrechtliche Implementation, sondern vielmehr auf eine Substantiierung und Konkretion des zu schützenden Anspruchs an, ohne den auch die Verfassungsprosa kraftlos bleibt – auch wenn die Auseinandersetzung um rechtspolitischen Detailfragen auf der Ebene des einfachen Gesetzesrechts weit weniger glanzvoll anmuten als unter Berufung auf überpositive Ansprüche geadelte Versprechungen.

Als Ansatzpunkt zur Konkretisierung wurden in diesem Beitrag eine Reihe von internationalen Dokumenten und Vereinbarungen zu einem Recht auf Wasser betrachtet. Hier steht die Kategorie des Zugangs ganz offenbar im Mittelpunkt und ist doch vollkommen unterbestimmt. Der Gedanke der Forderung ist ja stets „Zugang zu etwas“. Diese Forderungen sehen sich – deswegen werden sie vorgebracht – einer Realität gegenüber, in welcher vielmehr Hürden bestimmend sind, die den Zugang erschweren oder verhindern. Aus ökonomischer Perspektive haben Zugangshürden, insbesondere Preise, freilich wichtige Funktionen: Als *Finanzierungspreis* sorgt ein Entgelt in der Trinkwasserversorgung dafür, dass transferfreie Wasserdienstleistungen überhaupt ermöglicht werden. Dies hilft, die Rechteinräumung von öffentlichen Mittelgebern und ihrer politischen Prioritätensetzung unabhängig zu machen. Das Recht auf Wasser hat hier die Zumutungen im Blick, denen der Träger des Rechts ausgesetzt ist. Neben den pagatorischen Kosten kommen gerade für Entwicklungsländer auch die nicht-pagatorischen Kosten (Haushaltsproduktion) in den Blick. Aus institutionenökonomischer Perspektive kommt es auf einen „Versorgungsvertrag“ an, der erstens zustande kommt, also „gelingt“, und der zweitens für alle Beteiligten zumutbar ist; für den Träger des Rechts

auf Wasser, aber eben auch – damit er zustande kommt – für den Versorger und die Transferzahler. Die Vertragsbedingungen dieser drei Stakeholder sind durch Normen zu einem Recht auf Wasser im Prinzip kommunizierender Röhren zu definieren.

Als *Exklusionspreis* sorgt ein Entgelt für eine effiziente (und tausch- sowie verantwortungsgerechte) Rationierung knapper Wasserressourcen auf die unterschiedlichen Nutzungsinteressenten. Zu ihnen gehören die Träger des Rechts auf Wasser, aber auch andere gegenwärtige und zukünftige Nutzungsinteressenten. Eine marktliche Allokation und Rationierung der Ressource gleicht unterschiedliche Nutzungen nach dem Effizienzkriterium ab. Das Recht auf Wasser will hierbei Nutzungen schützen, die normativ wertvoll sind, aber mangels privater Kaufkraft ggf. zu kurz kommen. Das streitet jedoch nicht für die Abschaffung des Effizienzkriteriums und der dadurch vermittelten Ressourcenverantwortung, sondern allenfalls für die Lockerung der Kaufkraftrestriktion. Das verbleibende Gerechtigkeitsproblem mangelnder Zahlungsfähigkeit Einzelner sollte daher – gänzlich ohne Grundrechtsbeeinträchtigung – über die Sozialpolitik anstelle der güterspezifischen Versorgungspolitik gelöst werden.

Schließlich wird deutlich, dass die Fragen der Privatisierung und Kommerzialisierung der Wasserversorgung mit dem Anliegen eines Rechts auf Wasser nur mittelbar zusammenhängen: Preise mit Exklusionspotenzial existieren auch ohne Kommerzialisierung (z. B. als Benutzungsgebühren); hier ringt das Äquivalenz- mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip als Lastaufteilungsregel, nicht aber die „Marktrationalität“ mit dem Gemeinwohl. Und eine öffentliche Trägerschaft garantiert keineswegs apriorisch bessere Gemeinwohlergebnisse als ein institutionelles Setting unter Einbeziehung gewinnstrebiger Privater: Es ist vielmehr Aufgabe eines komplexen Institutionen- und Regulierungsdesigns, die für essenziell gehaltenen Anforderungen an eine Wasserwirtschaft unter Beachtung durchaus widerstreitender Gemeinwohlbelange umzusetzen. Ein Recht auf Wasser dürfte daher kaum als verfassungsrechtliche Privatisierungsbremse taugen, sondern allenfalls das institutionelle Design der Wasserwirtschaft insgesamt anleiten. Die Frage der Einschaltung privater Akteure in die Versorgung ist damit Bestandteil eines übergreifenden Gestaltungs- und Regulierungsproblems der Wasserwirtschaft, kaum aber apriorisch als gemeinwohlunverträgliche Beeinträchtigung von Ressourcenzugangsansprüchen anzusehen. Öffentliche Träger sind zwar motivational auf das Gemeinwohl verpflichtet, bieten jedoch keine grundsätzliche Gewähr jederzeit „besserer“ Versorgungsleistungen.

Die besondere Bedeutung und herausgehobene Verletzlichkeit der natürlichen Ressource Wasser streitet wohl gerade eher für ein ökonomisch effizientes, Nachhaltigkeit sicherndes

und Ressourcenverantwortung betonendes Bewirtschaftungsregime denn für eine unbedingte und schrankenlose Verfügungsbefugnis selbst bedürftiger Nutzer. Die EG-Wasserrahmenrichtlinie geht diesen Weg, indem in Art. 9 zunächst vollkostendeckende Preise für die Nutzung von Wasserdienstleistungen zum – freilich Abwägungen offenen – Referenzmaßstab erhoben werden und damit gerade diesen konkurrierenden Belangen (Ressourcenverantwortung, Effizienz, Verursachergerechtigkeit) erstmalig prominenter Raum gegeben wird. Die konkurrierenden Anliegen der Nutzungseffizienz, der ökologischen Nachhaltigkeit und der Refinanzierung sind nicht nur legitim und in ihrer Funktion jeweils ebenfalls existenzsichernd, sie bedienen auf lange Sicht über vielfältige Rückkopplungen gerade maßgeblich die Nachhaltigkeit von Versorgungssicherheit für ein Recht auf Wasser: Nur wo die Refinanzierung von Wasserdienstleistungen dauerhaft gesichert ist, ein intakter Naturhaushalt ein ausreichendes Wasserdargebot vorhält und mit knappen Ressourcen verschwendungsfrei gewirtschaftet wird, kann ein Recht auf Wasser nachhaltig gesichert werden. Diese Zusammenhänge werden in der einschlägigen Debatte bislang unzulänglich verarbeitet.

Wasser ist lebenswichtig und kann in bestimmten Basisfunktionen nicht substituiert werden. Gerade deswegen sollten Nutzungen generell nicht von Ressourcenverantwortung freigestellt werden. Im Gegenteil sichert die Beachtung von wohldefinierten Zugangshürden (etwa in Gestalt vollkostendeckender Preise) langfristig eine nachhaltige Versorgung. Sozialpolitische Defizite eines solchen Preisregimes sollten sozial-, nicht aber preispolitisch aufgefangen werden. Die Freistellung von jedweden Zumutungen im Ressourcenzugang ist mithin nicht möglich und auch nicht sinnvoll. Daher ist eine gesellschaftliche Verständigung über die jeweilige Reichweite von Ressourcenansprüchen im Rahmen einer angemessenen Wassergrundversorgung erforderlich. Dem stehen gegenwärtig aber weder die herrschenden Preisermittlungsregeln noch § 33 AVBWasserV im deutschen Recht entgegen.

### Literatur

- Arango, R. (2001), *Der Begriff der sozialen Grundrechte*, Baden-Baden.
- Becker, G. S. (1965), A Theory of the Allocation of Time, *Economic Journal* 75, 493-516.
- Böckenförde E.-W. (1981), Die sozialen Grundrechte im Verfassungsgefüge, in: ders., J. Jekewitz und Th. Ramm (Hrsg.) (1981), *Soziale Grundrechte*, Heidelberg/Karlsruhe, 7-16.
- Böckenförde, E.-W., J. Jekewitz und Th. Ramm (Hrsg.) (1981), *Soziale Grundrechte*, Heidelberg/Karlsruhe.
- Borowski, M. (2007), *Grundrechte als Prinzipien*, 2. A., Baden-Baden.
- Bretschneider, W. (2011), *Bezahlbarkeit als Problem der Wasserallokation*, Dissertationsschrift Universität Leipzig.
- Brohm, W. (1994), Soziale Grundrechte und Staatszielbestimmungen in der Verfassung, *Juristenzeitung* 49 (5), 213-220.

- Brümmerhoff, D. (2007), Finanzwissenschaft, 9. Aufl., München.
- Brunner, G. (1971), Die Problematik der sozialen Grundrechte, Tübingen.
- Cornils, M. (2006), Staatliche Infrastrukturverantwortung und kontingente Markt Voraussetzungen, *Archiv des öffentlichen Rechts* 131, 378-422.
- Dreier, H. (2004), Vorbemerkungen vor Artikel 1 GG, in: ders., Grundgesetz. Kommentar, 2. Aufl., Tübingen, 39-138.
- Dubreuil, C. (2006), The Right to Water: From Concept to Implementation, World Water Council, Marseilles.
- Eifert, M. (1998), Grundversorgung mit Telekommunikationsleistungen im Gewährleistungsstaat, Baden-Baden.
- Engbruch, K. (2008), Das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard, Frankfurt a. M.
- Erlei, M., M. Leschke und D. Sauerland (2007), Neue Institutionenökonomik, 2. Aufl., Stuttgart.
- Frank, T., A. Jenichen und N. Rosemann (Hrsg.) (2001), Soziale Menschenrechte – die vergessenen Rechte? Zur Unteilbarkeit der Menschenrechte. Ein interdisziplinärer Überblick, Berlin.
- Franzius, C. (2006), Die europäische Dimension des Gewährleistungsstaates, *Der Staat* 45, 547-581.
- Franzius, C. (2010), Wo bleibt der Staat – Das Modell der Universaldienste und seine Alternativen, *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2010, 66-77.
- Gawel, E. (2009), Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, Lohmar/Köln.
- Gawel, E. und W. Bretschneider (2011), Affordability as an Institutional Obstacle to Water-Related Price Reforms, in: I. Theesfeld und F. Pirscher (Hrsg.), Perspectives on Institutional Change – Water Management in Europe, Halle/S., 9-34.
- Goldberg, V. P. (1976), Regulation and administered contracts, *The Bell Journal of Economics* 7(2), 426-448.
- Gowlland-Gualtieri, A. (2007), South Africa's water Law and Policy Framework. Implications for the right to water, *International Environmental Law Research Centre Working Paper* 2007-03, Genf.
- Guarino, A., M. Iacopetta und W. Baumol (2003), A Conversation with Will Baumol on Capitalism, Innovation and Growth, *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, [www.homepages.ucl.ac.uk/~uctpagu/baum-inter.pdf](http://www.homepages.ucl.ac.uk/~uctpagu/baum-inter.pdf).
- Gujer, W. (2002), Siedlungswasserwirtschaft, 2. A., Berlin u. a.
- Heinig, H. M. (2008), Der Sozialstaat im Dienste der Freiheit, Tübingen.
- Heuermann, R. und M. Thomenendal (2011), Öffentliche Betriebswirtschaftslehre. Theorie – Praxis – Consulting, München.
- Hoffmann-Riem, W. (2000), Modernisierung von Recht und Justiz. Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates, Frankfurt a. M.
- Holländer, R., M. Fälsch, St. Geyler und S. Lautenschläger (2009), Trinkwasserpreise in Deutschland – Wie lassen sich verschiedene Rahmenbedingungen für die Wasserversorgung anhand von Indikatoren abbilden?, Leipzig.
- Horcher, G. (2008), „Ergebnisziele“, in: B. Maelicke (Hrsg.), Lexikon der Sozialwirtschaft, Baden-Baden, 295.
- Howard, G. und J. Bartram (2003), Domestic Water Quantity, Service Level and Health, *World Health Organization*, Genf.
- Isensee, J. (1980), Verfassung ohne soziale Grundrechte, *Der Staat* 19, 367-384.
- Kiefer, Th. et al. (2008), Legal Resources for the Right to Water and Sanitation. International and National Standards, 2. Aufl., *Centre on Housing Rights and Evictions*, Genf.
- Kluge, Th. und U. Scheele (2008): Zwischen Wirtschaftsgut und Menschenrecht: Wasserversorgung und Millennium-Ziele, in: J. Franzke (Hrsg.), Wasser. Zukunftsressource zwischen Menschenrecht und Wirtschaftsgut, Konflikt und Kooperation. Internationale Probleme und Perspektiven 17. Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung. Potsdam, 13-27.

- Knauff, M. (2003), Unbegrenzte Gewährleistung statt unbegrenzter Leistung? Kritische Anmerkungen zum Wandel von Staatlichkeit im Zeitalter der Globalisierung, *Verwaltungsrundschau* 2003, 269-276.
- Knauff, M. (2009), Gewährleistungsstaatlichkeit in Krisenzeiten: Der Gewährleistungsstaat in der Krise?, *Die öffentliche Verwaltung* 2009, 581-585.
- Lange, K. (1981), Soziale Grundrechte in der deutschen Verfassungsentwicklung und in den derzeitigen Länderverfassungen, in: E.-W. Böckenförde, J. Jekewitz und Th. Ramm (Hrsg.) (1981), *Soziale Grundrechte*, Heidelberg, Karlsruhe, 49-60.
- Langford, M. (2006), The Right to Water in National Law: A Review, in: E. Riedel und P. Rothen (Hrsg.), *The Human Right to Water*, Berlin, 115-125.
- Laskowski, S. R. (2010), Das Menschenrecht auf Wasser: die rechtlichen Vorgaben zur Sicherung der Grundversorgung mit Wasser und Sanitärleistungen im Rahmen einer ökologisch-nachhaltigen Wasserwirtschaftsordnung, Tübingen.
- Laskowski, S. R. (2011), Privatisierung der Wasserversorgung, Schwerpunktthema Ökologie, *Kritische Justiz*, i. E. (zitiert nach Typoskript).
- Lübbe-Wolff, G. (2005), Soziale Grundrechte und Verfassungsaufträge, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart n.F.* 53, 1-25.
- Lücke, J. (1982), Soziale Grundrechte als Staatszielbestimmungen und Gesetzesaufträge, *Archiv des öffentlichen Rechts* 107, 16-60.
- Markert, K. (2009), Wasserpreise und Kartellrecht, *Netzwirtschaften & Recht* 6(2), 118-123.
- Monopolkommission (2010), Mehr Wettbewerb, wenig Ausnahmen, Achtzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission, 2008/2009.
- Müller, J. P. (1973), Soziale Grundrechte in der Verfassung?, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 92, 687-964.
- Müller, J. P. (1981), Soziale Grundrechte in der Schweizerischen Rechtsordnung, in der Europäischen Sozialcharta und den UNO-Menschenrechtspakten, in: E.-W. Böckenförde, J. Jekewitz und Th. Ramm (Hrsg.) (1981), *Soziale Grundrechte*, Heidelberg, Karlsruhe, 61-74.
- Novak, R. (1972), *Das Problem der sozialen Grundrechte*, Graz.
- OECD (2010), *Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services*, Paris.
- Oelmann, M. (2005), *Zur Neuausrichtung der Preis- und Qualitätsregulierung in der deutschen Wasserwirtschaft*, Köln.
- Oelmann, M. (2008), Wasserversorger: Preisvergleich möglich, *Wirtschaftsdienst* 88(12), 766.
- Ramm, Th. (1981), Die sozialen Grundrechte im Verfassungsgefüge, in: E.-W. Böckenförde, J. Jekewitz und Th. Ramm (Hrsg.) (1981), *Soziale Grundrechte*, Heidelberg, Karlsruhe, 17-34.
- Reinhardt, M. (2008), Die Kontrolle der Wasserpreisgestaltung zwischen Kommunalabgabenrecht, Wettbewerbsrecht und Gewässerschutz, *Zeitschrift für Wasserrecht* 47 (3), 125-148.
- Richter, R. und E. G. Furubotn (2003), *Neue Institutionenökonomik*, 3. A., Tübingen.
- Riedel, E. und P. Rothen (Hrsg.) (2006), *The Human Right to Water*, Berlin.
- Riedel, E. (2006), The Human Right to Water and General Comment No. 15 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, in: ders. und P. Rothen (Hrsg.) (2006), *The Human Right to Water*, Berlin, 19-36.
- Roaf, V. (2006), *After Privatization: What Next? An assessment of Recent World Bank Strategies for Urban Water and Sanitation Services*, Heinrich-Böll-Stiftung, Global Issue Papers No. 28, Berlin.
- Rosemann, N. (2003), *Menschenrecht auf Wasser unter den Bedingungen der Handelsliberalisierung und Privatisierung – Eine Untersuchung der Privatisierung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in Manila. Eine Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit: Globale Gewerkschaftspolitik*, im Internet unter: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/01948.pdf>.
- Rudolf, B. (2007a), Einleitung, in: dies. (Hrsg.), *Menschenrecht Wasser?*, Frankfurt, 7-11.

- Rudolf, B. (2007b), Menschenrecht Wasser – Herleitung, Inhalt, Bedeutung und Probleme, in: dies. (Hrsg.), Menschenrecht Wasser?, Frankfurt, 15-43.
- Scanlon, J., A. Cassar and N. Nemes (2004), Water as a Human Right?, *International Union for Conservation of Nature*, Environmental Policy and Law Paper No. 51, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Schneider, H.-P. (2004), Grundrechte und Verfassungsdirektiven, in: D. Merten und H.-J. Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band I: Entwicklung und Grundlagen, Heidelberg.
- Schuppert, G. F. (Hrsg.) (2005), Der Gewährleistungsstaat: ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden.
- Schwarze, R. (2001), Wettbewerb in der Wasserwirtschaft, *Wirtschaftsdienst* 81(7), 395-399.
- Smith, A. (1776/1993), Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen, 6. Aufl., München.
- Stern, K. (1994), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2: Allgemeine Lehren der Grundrechte, München.
- Tomandl, T. (1967), Der Einbau sozialer Grundrechte in das positive Recht, Tübingen.
- Wieland, J. (2009), Der soziale Rechtsstaat als Gewährleistungsstaat, in: Chr. Gröppl, M. Jachmann und G. Manssen (Hrsg.): Nach geltendem Verfassungsrecht. Festschrift für Prof. Dr. Udo Steiner, Stuttgart u. a. O., 932-946.
- Winkler, I. (2011), Lebenselixier und letztes Tabu. Die Menschenrechte auf Wasser und Sanitärversorgung, *Deutsches Institut für Menschenrechte*, Essay Nr. 11, Berlin.
- World Bank (2004), Making Services Work for the Poor. World Development Report 2004, Washington, D. C.