

Rebekka Braun

Das Menschenrecht auf Wasser im Kontext der Vereinten Natio- nen

– eine Analyse der normativen Stan-
dards und Verbindlichkeit im Lichte der
Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 des
CESCR und des Völkergewohnheits-
rechts

Beiträge des UNESCO-Lehrstuhls für Internationale
Beziehungen

17/2020

Rebekka Braun hat „Internationale Beziehungen“ am Zentrum für Internationale Studien der TU Dresden studiert und anschließend das Studium der Rechtswissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin aufgenommen.

Die Beiträge des UNESCO-Lehrstuhls für Internationale Beziehungen widmen sich aktuellen Themen aus den Bereichen UNESCO-Recht und UNESCO-Politik, insbesondere mit Blick auf den Schutz des kulturellen Erbes und der kulturellen Vielfalt. Darüber hinaus werden aktuelle Fragestellungen aufgeworfen, die Debatten anregen und als Grundlage für weitere Forschung dienen sollen.

Die Beiträge sind kostenlos einsehbar und abrufbar auf der Website des UNESCO-Lehrstuhls:
<https://tu-dresden.de/jura/unesco-beitraege>

Sabine von Schorlemer (Hrsg.), Beiträge des UNESCO-Lehrstuhls für Internationale Beziehungen, Heft 17, 2020.

ISSN: 2198-0136 (elektr.)

Zitierfähiger Link: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bsz:14-qucosa2-716329>

Mitteilungen und Manuskripte bisher unveröffentlichter Beiträge richten Sie bitte per E-Mail an:
unesco.jura@tu-dresden.de

UNESCO-Lehrstuhl für Internationale Beziehungen

Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer

Technische Universität Dresden

Bergstraße 53

01062 Dresden

Tel.: +49 351 463 37396

Fax: +49 351 463 37871

E-Mail: unesco.jura@tu-dresden.de

Web: <https://tu-dresden.de/jura/unesco-chair>

Haftungsausschluss

Die Verfasser sind für die Auswahl und Darstellung der Ansichten in den Beiträgen des UNESCO-Lehrstuhls für Internationale Beziehungen verantwortlich sowie für die darin ausgedrückten Meinungen, welche nicht notwendigerweise denen der UNESCO entsprechen und die Organisation nicht binden.

I. Einleitung

„Water is not just about development – it is a basic human right. It is essential to peace and security around the world. Addressing the issue of water is not a task to be taken lightly. We must rise to this challenge if we are to leave behind a world that future generations can live in.“¹

Nichts Geringeres als die Zukunft der Menschheit sowie die Wahrung von Frieden und Sicherheit hängen laut UNESCO-Generalsekretärin Audrey Azoulay von einer wirksamen Antwort auf die fortschreitende globale Süßwasserkrise ab.

Auch wenn das Ausmaß der Krise in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend in den Fokus internationaler Bemühungen gerückt ist,² fehlte im Jahr 2015 immer noch 844 Millionen Menschen der Zugang zu ausreichend Trinkwasser.³ Das hohe Bevölkerungswachstum und Dürreperioden ungekannten Ausmaßes insbesondere in wasserarmen Ländern Afrikas und des Nahen Ostens bedrohen die Existenz von Millionen Menschen und führen zu tödlichen Nutzungskonflikten.⁴ Dabei werden marginalisierte Bevölkerungsgruppen wie Minderheiten,

Indigene und vor allem auch Frauen besonders belastet, welche vielfach die Hauptbürde der Wasserversorgung tragen.⁵ Vor dem Hintergrund sich in dieser Krise verschärfender Ungleichheiten, kommt der Anerkennung eines Menschenrechts auf Zugang zu sauberem Trinkwasser (HRW) hohe Bedeutung zu, da es den Fokus von einer effizienten Ressourcenallokation auf das individuelle Wohlergehen lenkt, indem verbindliche Rechtsansprüche verliehen werden.⁶

Die Anerkennung des Rechts auf Zugang zu sauberem Trinkwasser „as human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights“⁷ durch die Resolution 64/292 der UN-Generalversammlung gilt als ein Schlüsselmoment in der Debatte um die Existenz und Verbindlichkeit dieses Rechts, welches im bestehenden Menschenrechtsregime nur begrenzt Berücksichtigung findet.⁸ Die Resolution reflektiert das Echo der internationalen Staatengemeinschaft auf die Allgemeine Bemerkung Nr. 15,⁹ in welcher der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) im Jahr 2002 erstmals die inhaltlichen Standards des Menschenrechts auf Wasser festlegte und es zu einem verbindlichen Bestandteil des Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) erklärte.¹⁰

¹ Audrey Azoulay, Director-General of UNESCO, The United Nations World Water Development Report 2020, Water and Climate Change, Foreword, S. iv.

² United Nations, Sustainable Development Goal 6. Synthesis Report on Water and Sanitation, New York 2018, S. 55; United Nations, Millennium Development Goals Report 2015, New York 2015, S. 7.

³ UNICEF/WHO, Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene. Update and SDG Baseline, in: Joint Monitoring Programme, 12.7.2017, S. 3.

⁴ D. Oyedele, Der schwindende See, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 58 (2017), S. 26; B. Begashaw, Dürre ist die neue Normalität, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 58 (2017), S. 28.

⁵ N. Brunner et al., The Human Right to Water in Law and Implementation, Laws, 4 (2015), S. 414; S. McCaffrey (1992, s. Fn. 2), S. 6; R. Mweninguwe, Geldfragen, Entwicklung und Zusammenarbeit, 58 (2017), S. 34.

⁶ E. Filmer-Wilson, The Human Right to Water and the Human Rights-Based Approach to Development, in: E. Riedel; P. Rothen (Hrsg.), The Human Right to Water, Berlin 2006, S. 56–59.

⁷ UN General Assembly, The human right to safe drinking water and sanitation, Resolution 64/292, UN Doc A/RES/64/292, 28.7.2010, Rn. 1.

⁸ S. McCaffrey, A Human Right to Water: Domestic and International Implications, in: The Georgetown International Environmental Law Review 1 (1992), S. 7.

⁹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 15, The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), UN Doc E/C.12/2002/11, 11.–29.11.2002.

¹⁰ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, New York, 16.12.1966, 993 UNTS, S. 3.

Obgleich seine Existenz inzwischen kaum mehr bestritten wird,¹¹ besteht weiterhin Unklarheit hinsichtlich des Status, Inhalts und der Verbindlichkeit des Rechts.¹² Daher soll in dieser Ausarbeitung untersucht werden, welche normativen Standards das HRW auszeichnen und inwiefern ihm völkergewohnheitsrechtliche Geltung zugesprochen werden kann.

Dabei konzentriert sich die Untersuchung nach einer kurzen Darstellung der Anknüpfungspunkte des HRW im Völkervertragsrecht und im *soft law* in ihrem ersten Teil auf die Frage, welche Bedeutung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 für die Entwicklung der inhaltlichen Komponenten des Rechts und seiner Verankerung innerhalb des ICESCR zukommt. Dazu sollen die Entstehungsbedingungen der Bemerkung und die Auseinandersetzung mit dem Interpretationsvorgehen des CESCR beleuchtet werden. Zudem sollen die normativen Standards des HRW auf ihre Schwerpunkte und Reichweite hin untersucht werden. Um die Wirkungskraft der Bemerkung einordnen zu können, wird des Weiteren die formale und inhaltliche Kritik an der Bemerkung auf ihre Stichhaltigkeit überprüft. Schließlich soll durch die Analyse von Staatenberichten und relevanter Spruchpraxis der Vertragsparteien zu einer Einschätzung gelangt werden, inwiefern sich die Staaten an die Allgemeine Bemerkung als nicht *per se* rechtsverbindliches Instrument¹³ gebunden fühlen.

Angesichts des großen Einflusses der Bemerkung auf den anhaltenden Diskurs um eine völkerrechtliche Verankerung des HRW in der Generalversammlung und dem Menschenrechts-

rat soll im zweiten Teil der Arbeit diskutiert werden, ob dem Recht mittlerweile völkergewohnheitsrechtliche Relevanz zugesprochen werden kann. Dabei werden zunächst der Begriff und der Identifikationsprozess des Völkergewohnheitsrechts in Bezug auf Menschenrechte reflektiert. Zur Untersuchung der unabhängigen Geltungskraft des HRW im Sinne des Völkergewohnheitsrechts werden einerseits die Debatten der genannten UN-Foren analysiert und erörtert, ob die relevanten Resolutionen der Jahre 2010 bis 2017 Aufschluss über eine übereinstimmende Rechtsüberzeugung (*opinio juris*) der Staaten hinsichtlich des HRW geben können. Andererseits gilt es mit Blick auf die nationale Spruchpraxis und die Implementierungsmaßnahmen zu prüfen, ob sich die Ergebnisse des UN-Diskurses in der Praxis der Staaten widerspiegeln.

Angesichts der Diskrepanz zwischen der wachsenden Anerkennung des Rechts und seiner mangelnden Umsetzung insbesondere in (wasser-)ressourcenarmen Ländern soll abschließend problematisiert werden, wie mithilfe entwicklungspolitischer Ansätze der Vereinten Nationen die tatsächlichen Bedingungen für die Gewährleistung des HRW bzw. eine konsistente Staatenpraxis geschaffen werden können. Exemplarisch soll dabei zum einen die Arbeit der *United Nations Scientific, Educational and Cultural Organization* (UNESCO) in den Vordergrund gestellt werden. Die Organisation hat es sich zur Aufgabe gemacht, über verschiedene Wissenschafts- und Bildungsprogramme weltweit eine an den normativen Standards des

¹¹ Siehe u.a.: P. Gleick, Implementing the Human Right to Water, in: E. Riedel; P. Rothen (Hrsg.), *The Human Right to Water*, Berlin 2006, S. 144; A. Kirschner, *The Human Right to Water and Sanitation*, in: A. von Bogdandy; R. Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 15 (2011), S. 485; S. De Vido, *The Human Right to Water: From An Inchoate Right to an Emerging International Norm*, *Revue Belge De Droit International*, 45 (2012), S. 561.

¹² Siehe u.a.: S. McCaffrey, *The Human Right to Water: A False Promise*, in: *The University of the Pacific Law Review*,

(47) 2016, S. 230–232; P. Thielbörger, *The Right(s) to Water. The Multi-Level Governance of a Unique Human Right*, Heidelberg 2014, S. 75; A. Kirschner (s. Fn. 11), S. 467–468.

¹³ B. Simma, *Die Internationale Kontrolle des VN-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: neue Entwicklungen*, in: U. Beyerlin et al. (Hrsg.), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung*, Festschrift für Rudolf Bernhardt, Berlin 1995, S. 585.

HRW orientierte (Trink-)Wasserpolitik zu fördern. Zum anderen soll analysiert werden, wie die Zielsetzung „[to] achieve universal and equitable access to safe and affordable drinking water for all“¹⁴ im Rahmen der UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Verwirklichung des HRW dienen könnte.

II. Genese des Menschenrechts auf Wasser

1. Die Wurzeln des Menschenrechts auf Wasser

Die Säulen des internationalen Menschenrechtregimes, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (UDHR), der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) und der ICESCR enthalten kein explizit kodifiziertes HRW, wohingegen ein Recht auf Ernährung ausdrücklich festgelegt wurde.¹⁵ Allerdings finden sich sowohl im Humanitären Völkerrecht als auch in aktuelleren Menschenrechtsverträgen Anknüpfungspunkte, wobei jedoch der Geltungsbereich primär auf den Schutz besonders verwundbarer Gruppen abzielt.¹⁶ Zudem wurde das Thema durch die glo-

bale Wasserkrise in den 1970er Jahren vermehrt zum Gegenstand von Erklärungen internationaler Konferenzen, wodurch ein breiter Körper an *soft law* entstand.¹⁷ Zwar war die Wirkung durch deren unverbindlichen Charakter begrenzt, doch sie konnten den Diskurs entscheidend prägen.¹⁸ Schließlich gab es auch frühe Versuche der Herleitung und starke Impulse für die Etablierung eines HRW auf akademischer Ebene.¹⁹

a) Die begrenzte Etablierung eines Menschenrechts auf Wasser im Völkervertragsrecht

Im existierenden Vertragsrecht kann das Recht auf Wasser als Bestandteil und Voraussetzung des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und des Rechts auf Gesundheit identifiziert werden. So verpflichtet die *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW) von 1979 die 189 Vertragsparteien, Frauen aus ländlichen Gebieten einen angemessenen Lebensstandard, unter anderem durch Wasserversorgung, zu gewährleisten.²⁰ Nach Artikel 24 Absatz 2 (c) der *Convention on the Rights of Children* (CRC) müssen die 190 Vertragsparteien Kindern sauberes Trinkwasser bereitstellen, um Krankheiten verhindern zu können und das Recht des Kindes auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit zu verwirklichen.²¹ Die *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD) von 2006 mit 176 Vertragsparteien verpflichtet die Staaten,

¹⁴ *United Nations General Assembly*, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, UN Doc A/RES/70/1, 25.9.2015, S. 18.

¹⁵ *United Nations General Assembly*, The Universal Declaration of Human Rights, UN Doc A/RES/3/217A, 10.12.1948, Art. 25; ICESCR (s. Fn. 10), Art. 11.

¹⁶ A. Kirschner (s. Fn. 11), S. 456; P. Thielbörger (s. Fn. 12), S. 58.

¹⁷ Siehe u.a.: *United Nations Water Conference*, Mar del Plata Action Plan, Mar del Plata 14.–25.3.1977, S. 63–64; *International Conference on Population and Development*, Programme of Action, Kairo, 5.–13.12.1994, S. 11, Principle 2.

¹⁸ S. De Vido (s. Fn. 11), S. 531; A. Kirschner (s. Fn. 11), S. 450.

¹⁹ Siehe u.a. P. Gleick, The Human Right to Water, in: *Water Policy* 1 (1999); S. McCaffrey (s. Fn. 8).

²⁰ *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, New York, 18.12.1979, 1249 UNTS, S. 13, Art. 14 Abs. 2.

²¹ *Convention on the Rights of the Child*, New York, 20.11.1989, 1577 UNTS, S. 3.

Menschen mit Behinderung „[...] equal access [...] to clean water services“ für einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten.²² Während keines der Vertragswerke das Recht auf Wasser im Hinblick auf normative Standards ausdifferenziert,²³ fordern die CRC und CRPD im Gegensatz zur CEDAW zumindest das Kriterium der Sauberkeit bei der Bereitstellung von Wasser zu erfüllen. Zudem fokussieren sich die CRPD und CEDAW auf den Schutz vor Diskriminierung, ohne jedoch klare Anforderungen zu formulieren.

Im Humanitären Völkerrecht werden Konfliktparteien dazu verpflichtet, sowohl Internierte als auch Kriegsgefangene im Internierungslager bzw. Gefängnis und während einer Evakuierungs- oder Transferaktion mit Wasser zu versorgen.²⁴ Dabei soll nach Art. 89 der *Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War* (GC IV) bzw. Art. 26 der *Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War* (GC III) einerseits ausreichend Trinkwasser, zum anderen im Sinne der Art. 85 GC IV und 29 GC III, Wasser zur Körperpflege und Reinigung der Wäsche bereitgestellt werden. Anders als in den zuvor genannten Bestimmungen werden hier die verschiedenen Bedürfnisse (Ernährungs- und Gesundheitsaspekt) getrennt behandelt. Zudem soll *genügend* Wasser bereitgestellt werden, womit ein gewisses, wenn auch nicht näher definiertes, Niveau zu erfüllen ist.²⁵ Allerdings ist die Anwendung des Humanitären Völkerrechts auf Konfliktzeiten begrenzt²⁶ und beinhaltet in erster Linie

„objektive Verpflichtungen“ der Konfliktparteien und zielt weniger auf die Errichtung individueller Rechtspositionen ab.²⁷

Trotz der hohen Zahl an Vertragsparteien und der völkergewohnheitsrechtlichen Geltung der einschlägigen Normen des Humanitären Völkerrechts²⁸ bezieht sich die Bindung der Staaten nur auf Kinder, Frauen in ländlichen Gebieten, Kriegsgefangene und Internierte. Dieser eng gefasste Geltungsbereich verhindert die Begründung eines allgemeingültigen Rechts auf Wasser, zumal es an inhaltlicher Klarstellung mangelt.²⁹

b) Soft Law als Ausgangspunkt eines allgemeingültigen Menschenrechts auf Wasser

Seit Ende der 1970er Jahre bildete der Zugang zu Wasser Teil zahlreicher Abschlusserklärungen, Resolutionen und Aktionspläne. Trotz ihrer Unverbindlichkeit wiesen sie auf Probleme und Perspektiven bei der Etablierung eines allgemeingültigen HRW hin. So legte der *Mar del Plata Aktionsplan* der *UN Water Conference* von 1977 fest, dass alle Menschen unabhängig von ihrem sozioökonomischen Hintergrund das Recht auf Zugang zu Trinkwasser „in quantities and of quality equal to their basic needs“ haben sollten.³⁰ Prinzip Nr. 4 des *Dublin Statements* der *International Conference on Water and Environment* von 1992 wiederum forderte einerseits die Behandlung von Wasser als wirtschaftliches Gut, betonte aber gleichzeitig „[...] the basic

²² Convention on the Rights of Persons with Disabilities, New York, 13.12.2006, 2515 UNTS, S. 3, Art. 28 Abs. 2 (a).

²³ P. Thielbörger (s. Fn. 12), S. 58.

²⁴ Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Geneva, 12.8.1949, Final Record of the Diplomatic Conference of Geneva of 1949, Vol. I, S. 297–329, Art. 127; Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War, Geneva, 12.8.1949, Final Record of the Diplomatic Conference of Geneva of 1949, Vol. I, S. 243–296, Art. 20, 46.

²⁵ In der Anwendungs- und Spruchpraxis hat sich herauskristallisiert, dass die Versorgung „has to be adequate, taking into account the means available and the lo-

cal conditions“, L. Doswald-Beck; J.-M. Henckaerts, Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules, New York 2009, S. 430.

²⁶ Siehe u.a. Art. 2 GC III, GC IV.

²⁷ W. Kälin; J. Künzli, Universeller Menschenrechtsschutz, Basel 2013, S. 37, Rn. 90; S. 185, Rn. 468.

²⁸ L. Doswald-Beck; J.-M. Henckaerts (s. Fn. 25), Rule 118, S. 428–431.

²⁹ P. Thielbörger (s. Fn. 12), S. 58.

³⁰ *United Nations Water Conference* (s. Fn. 17), S. 63, Part II lit. a). In dem Aktionsplan wird zudem die Dekade von 1980 bis 1990 als „International Drinking Water Supply and Sanitation Decade“ ausgerufen (S. 12, Rn. 15).

right of all human beings to have access to clean water at an affordable price.”³¹ Hier zeigt sich das Spannungsfeld zwischen dem Profitcharakter von Wasser und eines individuellen Rechtsanspruchs des Zugangs zu Wasser, welches durch das Kriterium der Erschwinglichkeit aufgelöst werden soll.³² Neben dem Umweltvölkerrecht spielte das Recht insbesondere in Entwicklungsfragen eine bedeutende Rolle. So fasste der Aktionsplan der *International Conference on Population and Development* in Kairo das HRW als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard auf.³³ Auch die Generalversammlung erkannte in ihrer Resolution 54/175 aus dem Jahr 1999 an, dass bei der Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung unter anderem das Recht auf sauberes Wasser als fundamentales Menschenrecht zu berücksichtigen sei.³⁴ Allerdings war die Wirkungskraft der Resolution durch die fehlende Unterstützung westlicher Industriestaaten sehr begrenzt.³⁵

c) **Zusammenschau: Herausforderungen für den CESCR**

Der Überblick über die Wurzeln des HRW hat gezeigt, dass es zu Beginn der 2000er-Jahre zwar zahlreiche verbindliche und nicht-verbindliche Anknüpfungspunkte für das Recht gab, es

³¹ *International Conference on Water and Environment*, The Dublin Statement on Water and Sustainable Development, Dublin, 31. Januar 1992, Principle 4.

³² Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen kritisierten die Deklaration von Wasser als ökonomisches Gut. (A. Kirschner (s. Fn. 11), S. 451).

³³ Prinzip 2 der Erklärung hält fest: „[The people] have the right to an adequate standard of living for themselves and their families, including adequate food, clothing, housing, water and sanitation.“ Das Prinzip erweitert insofern die Bestimmungen des Art. 11 ICESCR und Art. 25 UDHR in welchen das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard als ausdrückliche Determinanten nur ein Recht auf Ernährung, Unterkunft und Kleidung beinhaltet (*International Conference on Population and Development* (s. Fn. 17), S. 11).

³⁴ *United Nations General Assembly*, The right to development, UN Doc A/RES/54/175, 17.12.1999, Rn. 12 (a).

jedoch durch seine Fragmentierung nur partiell zur Anwendung kommen bzw. individuelle Rechtsansprüche begründen konnte.³⁶ In der Ausarbeitung seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 war der CESCR gefordert, den Diskurs zusammenzuführen und normative Standards eines Rechts auf Wasser für alle Menschen auszuarbeiten, welche die vielfältigen Bezüge zu anderen Rechten berücksichtigen.³⁷

III. **Das Menschenrecht auf Wasser – Die Allgemeine Bemerkung Nr. 15**

1. **Die Rolle des CESCR im ICESCR**

Als Expertengruppe zur Überwachung des ICESCR wurde der CESCR durch den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) beauftragt, die Prüfung der Staatenberichte vorzunehmen und den Staaten zentrale Bedenken und Empfehlungen im Rahmen abschließender Bemerkungen mitzuteilen.³⁸

³⁵ *United Nations General Assembly*, Fifty-fourth session, 83rd plenary meeting, UN Doc A/54/PV.83, 17.12.1999, S. 20–24.

³⁶ E. Bluemel, The Implications of Formulating a Human Right to Water, in: *Ecology Law Quarterly* (31) 2004, S. 968–971.

³⁷ W. Kälin; J. Künzli (s. Fn. 27), S. 351 Ziff. 893.

³⁸ *Economic and Social Council*, Review of the composition, organization and administrative arrangements of the Sessional Working Group of Governmental Experts on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc E/RES/1985/17, 28.5.1985, lit. d), f); die Überwachung der Vertragsverpflichtungen liegt nach Art. 16 Abs. 2 ICESCR im Ausgangspunkt beim ECOSOC. Dieser ist jedoch nach Art. 61 UN-Charta dazu berechtigt „Kommissionen für wirtschaftliche und soziale Fragen und für die Förderung der

Zudem veröffentlicht das achtzehnköpfige Gremium³⁹ regelmäßig Allgemeine Bemerkungen.⁴⁰ Diese dienen dazu, die abstrakt gehaltenen Paktrechte zu konkretisieren, „[...] to make the experience gained so far through the examination of State’s reports available for the benefit of all State parties [...]“⁴¹ Damit sind sie geeignet, „[...] to assisting States parties in fulfilling their [...] obligations.“⁴²

2. Die Entstehung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 15

a) Die Beweggründe des CESCR

Das Recht auf Wasser wurde vom CESCR vor 2002 in Allgemeinen Bemerkungen nur im Zusammenhang mit anderen Paktrechten artikuliert.⁴³ So statuierte er in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 zum Recht auf eine angemessene Unterbringung, dass dieses mit „[...] sustainable access [...] to safe drinking water

Menschenrechte“ einzusetzen. Damit ist der CESCR eigentlich kein Vertragsorgan, unterscheidet sich jedoch in seiner Tätigkeit nicht von diesen (*B. Simma*, Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR), ein neues Menschenrechtsgremium der Vereinten Nationen, in: *Vereinte Nationen* (6) 1989, S. 194).

³⁹ *Economic and Social Council* (s. Fn. 38), lit. b).

⁴⁰ *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, Report on the twentieth and twenty-first sessions, UN Doc E/2000/22, E/C.12/1999/11, 26.4.–14.5.1999, 15.11.–3.12.1999, S. 22–23, Rn. 49–52.

⁴¹ *Ebd.*, S. 22 Rn. 51.

⁴² *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, Rules of Procedure of the Committee, Provisional rules of procedure adopted by the Committee at its third session (1989), UN Doc E/C.12/1990/4/Rev.1, S. 19, Rule 65.

⁴³ *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), sixth session 1991, UN Doc E/1992/23, S. 115, Rn. 8 (b); *ders.*, General Comment No. 13: The right to education (Art. 13), twenty-first session, 1999, UN Doc E/C.12/1999/10 Rn. 6 (a); *ders.*, General Comment No. 14: The right to the highest attainable standard of health (art. 12), twenty-second session, 2000, UN Doc E/C.12/2000/4, u.a. Rn. 4, 11, 12 (a), (b), (d).

⁴⁴ *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, General Comment No. 4 (s. Fn. 43), Rn. 8 (b).

[...] verbunden sei.⁴⁴ Weiterhin erklärte er in seiner Interpretation des Art. 12 zum Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit, dass dessen Erfüllung auch den Zugang zu sicherem Trinkwasser voraussetze.⁴⁵ Im Vorfeld der Ausarbeitung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 beanstandete der CESCR mehrfach die unzureichende Aufmerksamkeit der Vertragsparteien gegenüber der Gewährleistung von Trinkwasserversorgung.⁴⁶ Insbesondere im Irak, in Nigeria, Mexiko und Tunesien mangle es vor allem der ländlichen Bevölkerung an Zugang zu Trinkwasser, was die Verwirklichung des Rechts auf angemessene Unterbringung beeinträchtigen würde.⁴⁷ Neben Bewohnern ländlicher Gebiete würden auch besonders verwundbare Bevölkerungsgruppen benachteiligt, wie zum Beispiel Beduinen in Israel oder Ureinwohner Kanadas.⁴⁸ Weiterhin wies der Ausschuss des Öfteren auf die großen Gesundheitsrisiken hin, welche eine Mangelversorgung oder schlechte Wasserqualität mit sich bringen würden und forderte die Vertragsparteien zu Gegen- und Präventionsmaßnahmen auf.⁴⁹ Angesichts der

⁴⁵ So legt der CESCR fest, dass das Recht auf Gesundheit „extends to the underlying determinants of health, such as [...] access to safe and potable water“ (*Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, General Comment No. 14 (s. Fn. 43), Rn. 4).

⁴⁶ *Riedel* kam zu dem Ergebnis, dass 22 von 114 Abschließenden Bemerkungen zwischen 1993 und 2002 Verletzungen des Rechts auf Wasser behandelten. (*E. Riedel*, *The Human Right to Water and General Comment No. 15 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, in: *E. Riedel; P. Rothen* (Hrsg.), *The Human Right to Water*, Berlin 2006, S. 25).

⁴⁷ *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, Concluding Observation Iraq, UN Doc E/C.12/1/Add.17, 4.12.1997, S. 4, Rn. 21; *ders.*, Concluding Observation Nigeria, E/C.12/1/Add.23, 13.5.1998, S. 5, Rn. 27; *ders.*, Consideration of reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant, Concluding Observation Mexico, UN Doc E/C.12/1/Add.41, 2.12.1999, S. 4, Rn. 27; *ders.*, Concluding Observation Tunisia, UN Doc E/C.12/1/Add.36, 14.5.1999, S. 3, Rn. 16.

⁴⁸ *Ders.*, Concluding Observation Israel, UN Doc E/C.12/1/Add.27, 2.12.1998, S. 5, Rn. 24; *ders.*, Concluding Observation Canada, UN Doc E/C.12/1/Add.31, 4.12.1998, S. 4, Rn. 17.

⁴⁹ *Ders.*, Concluding Observation Iraq, UN Doc E/C.12/1/Add.17, 4.12.1997, S. 4, Rn. 22; *ders.*, Concluding Observation Republic of Kongo, UN Doc E/C.12/1/Add.45,

vielfältigen Probleme in der Wasserversorgung setzte es sich der Ausschuss zum Ziel, Standards zur Orientierung der Staaten zu schaffen. Dabei sollten die verschiedenen Bezugspunkte zu anderen Rechten gebündelt werden, um eine größere Einheitlichkeit zu schaffen.

b) Das Menschenrecht auf Wasser im ICESCR: Die Interpretation des CESCR

Im Zuge seiner dynamischen Interpretationstätigkeit muss der CESCR größte Vorsicht walten lassen, um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, er wolle über die Auslegung hinaus neue Rechte und Verpflichtungen statuieren.⁵⁰ In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 knüpft er daher ausdrücklich an bereits geschaffene Grundlagen des HRW an. So wiederholt er die untrennbare Bindung des Rechts auf Wasser an das Recht auf Gesundheit, Ernährung und eine angemessene Unterkunft,⁵¹ versucht ihm jedoch durch Auslegung unabhängige Bedeutung zu verleihen. Bezugnehmend auf Artikel 11 (1) ICESCR, welcher die Vertragsstaaten dazu anhält „the right of everyone to an adequate standard of living [...] including adequate food, clothing and

housing [...]“ anzuerkennen, kommt er zu dem Schluss, dass die Liste der Komponenten dem Wortlaut nach nicht abschließend sei.⁵² Wasser müsse aufgrund seiner fundamentalen Bedeutung zur Sicherung des Überlebens und der Verwirklichung eines angemessenen Lebensstandards eingeschlossen werden.⁵³ Der Ausschuss legt Wert auf die Feststellung, dass die Auffassung eines „erweiterten“ Artikels 11 auf seiner Spruchpraxis basiere.⁵⁴ Diese Perspektive lässt sich mit Blick auf die Abschließenden Bemerkungen der 1990er Jahre rechtfertigen, in welchen der CESCR seine Kritik hinsichtlich einer ungenügenden Bereitstellung von Wasser nicht nur auf eine Verletzung des Rechts auf Unterkunft oder Gesundheit bezog, sondern eine Missachtung der allgemeinen Verpflichtungen unter Artikel 11 hervorhob.⁵⁵ Zudem sprach er schon damals explizit von einer weitreichenden Verletzung des Rechts auf Wasser.⁵⁶ In der Allgemeinen Bemerkung greift er darauf zurück, um die Kontinuität seiner Spruchpraxis zu betonen und sein Tätigwerden rechtfertigen zu können. So betont er, dass er sich „[...] continually with the widespread denial of the right to water [...]“ konfrontiert gesehen habe.⁵⁷

10.5.2000, S. 5, Rn. 21; *ders.*, Concluding Observation Senegal, UN Doc E/C.12/1/Add./62, 24.9.2001, S. 7, Rn. 55.

⁵⁰ E. Riedel, Allgemeine Bemerkungen zu Bestimmungen des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, in: *Deutsches Menschenrechtsinstitut* (Hrsg.), „Die General Comments“ zu den Menschenrechtsverträgen, Baden-Baden 2005, S. 165.

⁵¹ So betont er, dass „The right to water is also inextricably related to the right to the highest attainable standard of health [...] and the rights to food and adequate housing [...]“ (Committee on Economic, Social and Cultural Rights (s. Fn. 9), Rn. 3).

⁵² Ebd.: Das Wort „including“ würde darauf hindeuten, dass die Verfasser die Aufzählung nicht als abschließend verstanden wissen wollten. Damit schließt sich der Ausschuss der Interpretation von u.a. *Gleick* an (*P. Gleick* (s. Fn. 19), S. 5).

⁵³ *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (s. Fn. 9), Rn. 1, 3.

⁵⁴ Ebd., Rn. 3, 5. So weist er beispielsweise auf die Allgemeine Bemerkung Nr. 6 hin, in welcher betont wird, dass

das Recht älterer Menschen auf Unabhängigkeit neben der Gewährleistung von ausreichend Nahrung und Unterbringung auch ausreichend Wasser enthält. Die Bemerkung zeigt, dass der Ausschuss Wasser, neben Nahrung, Unterkunft und Kleidung, auch schon früher als gleichberechtigte Komponente eines angemessenen Lebensstandards behandelte (*Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, General Comment No. 6, The Economic, Social and Cultural Rights of Older Persons, thirteenth session, UN Doc E/1996/22, 8.12.1995, Rn. 5); siehe auch: *ders.*, General Comment No. 5, Persons with Disabilities, eleventh session, UN Doc E/1995/22, 9.12.1994, Rn. 1).

⁵⁵ *ders.*, Concluding Observation Iraq (s. Fn. 47), S. 4, Rn. 21.

⁵⁶ In der Abschließenden Bemerkung zu Israels Staatenbericht 1998 ruft der CESCR das Land dazu auf „to recognize the existing Arab Bedouin Villages [...] and their right to [...] water“ (*ders.*, Consideration of reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant, Concluding Observation Israel (s. Fn. 48), S. 8, Rn. 42).

⁵⁷ *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (s. Fn. 9), Rn. 1.

Anders als zuvor hebt er nun jedoch Artikel 11 ausdrücklich als zentralen Bezugspunkt eines Rechts auf Zugang zu Wasser hervor und akzentuiert die Eigenständigkeit des HRW als gleichberechtigtes Element neben dem Recht auf Nahrung, Unterkunft und Kleidung.

3. Die normativen Kriterien des HRW

In der inhaltlichen Ausgestaltung des HRW folgt der Ausschuss einem etablierten Schema, mit dem abstrakte Begriffe definiert, die Reichweite der Berechtigungen und Verpflichtungen aufgezeigt und so die Konturen des Rechts geschärft werden.⁵⁸

a) Die Komponenten des HRW: Verfügbarkeit, Qualität, Zugänglichkeit

Der CESCR definiert das HRW als „[...] human right [...] which entitles everyone to sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic uses“ und betont die Bedeutung der Ressource „[...] to reduce water related diseases [...]“.⁵⁹ Obwohl er die Bedeutung des Wassers für die Realisierung zahlreicher anderer Paktrechte anerkennt,

werden Bedürfnisse des persönlichen und häuslichen Wassergebrauchs und die Prävention von Krankheiten primär berücksichtigt.⁶⁰

Für eine adäquate Umsetzung des Rechts führt er die Kriterien der *Verfügbarkeit*, *Qualität* und *Zugänglichkeit* ein, welche auch angesichts divergierender Umstände verwirklicht werden sollen.⁶¹ Das Kriterium der *Verfügbarkeit* beinhaltet, dass jede Person kontinuierlich auf eine ausreichende Menge an Wasser zugreifen kann, um ihren Bedarf bezüglich des Trinkens, der Zubereitung von Essen, des Waschens von Kleidung sowie der körperlichen und Haushaltshygiene decken zu können.⁶² Hinsichtlich der *Qualität* muss das Wasser in Farbe und Geschmack akzeptabel und frei von gesundheitsbedrohenden Faktoren sein.⁶³

Das Kriterium der *Zugänglichkeit* umfasst vier Dimensionen, welche dem Abbau physischer und immaterieller Hürden dienen sollen. So sollen Einrichtungen der Wasserversorgung in sicherer Reichweite entweder im Haushalt oder in unmittelbarer Nachbarschaft aufzufinden sein.⁶⁴ Neben der *physischen* Zugänglichkeit muss Wasser zu einem erschwinglichen Preis erhältlich sein.⁶⁵ Weiterhin muss der Zugang allen *ohne Diskriminierung*⁶⁶ offenstehen und je-

⁵⁸ In dem im Jahr 1999 angenommenen Schema legt der Ausschuss fest, dass die Allgemeinen Bemerkungen, welche der Konkretisierung von Paktrechten dienen, stets eine Beleuchtung des normativen Inhalts, der Staatenverpflichtungen, Verpflichtungen anderer Akteure, möglicher Verletzungen sowie Empfehlungen hinsichtlich der rechtlichen und administrativen Umsetzung des Rechts enthalten sollen. (*Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, Report on the twentieth and twenty-first sessions, UN Doc E/2000/22, E/C.12/1999/11, 26.4.-14.5.1999, 15.11.-3.12.1999, Annex IX, S. 135-136).

⁵⁹ *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (s. Fn. 9), Rn. 2.

⁶⁰ Ebd., Rn. 6.

⁶¹ Ebd., Rn. 12 a)-c).

⁶² Ebd., Rn. 12 a). Nach den Richtlinien der WHO, auf welche verwiesen wird, sind 5 Liter pro Tag und pro Kopf zum Überleben notwendig, 20 Liter zur Deckung der Basisbedürfnisse einschließlich der grundlegenden körperlichen Hygiene, 50-100 Liter optimal, um Konsum, körperliche

und haushaltstechnische Hygiene vorzunehmen, einschließlich der Essensvorbereitung und des Waschens von Wäsche (*J. Batram; G. Howard*, Domestic Water Quantity, Service Level and Health, in: World Health Organization 2003, WHO/SDE/03W.02, S. 22).

⁶³ *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (s. Fn. 9), Rn. 12 b). Darunter fallen beispielsweise chemische oder radiologische Beeinträchtigungen des Wassers, sowie gesundheitsbedrohliche Mikroorganismen.

⁶⁴ Dasselbe gilt für Bildungseinrichtungen, Arbeitsplätze und temporäre Unterkünfte, ebd., Rn. 12 a).

⁶⁵ Dies bedeutet, dass es prinzipiell keine Verpflichtung gibt, kostenfreies Wasser bereitzustellen, außer eine Person ist nicht zahlungsfähig, ebd., Rn. 12 (c) (ii) i.V.m. Rn. 25.

⁶⁶ Ebd., 12 (c) (iii). Weiterhin werden die Vertragsparteien aufgefordert, de facto Diskriminierung durch die Bevorzugung teurer privater Wasseranbieter zu beseitigen und dafür zu sorgen, dass ein möglichst großer Teil der Bevölkerung in die Wasserversorgung eingeschlossen wird (ebd., Rn. 14).

dem ein *Informationsrecht* bezüglich der Wasserversorgung gewährleistet werden.⁶⁷ Zur Operationalisierung der Kriterien durch spezifische Indikatoren verweist der CSECR auf konkretisierende Richtlinien der WHO, welche das Spektrum zwischen einer ungenügenden und optimalen Wasserversorgung quantifizieren.⁶⁸

b) Das Diskriminierungsverbot im Fokus: der besondere Schutz marginalisierter Gruppen durch das HRW

In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 rückt insbesondere die Wasserversorgung schützenswerter Gruppen in den Blickpunkt.⁶⁹ Jede Form der Diskriminierung wird untersagt und es wird den Staaten auferlegt, positive Maßnahmen zu unternehmen, um die Wasserzufuhr für strukturell benachteiligte Personen⁷⁰ sicherzustellen.⁷¹ So sollen beispielsweise Frauen bei der Wasserbeschaffung entlastet werden und Bewohner ländlicher Gebiete der Zugang zu traditionellen Wasserquellen gewährleistet werden.⁷² Zudem dürfe der Zugang indigener Völker zu ihren ursprünglichen Ländereien nicht beeinträchtigt und zugehörige Wasserressourcen nicht unrechtmäßig verschmutzt werden.⁷³

⁶⁷ Hiernach hat jeder das Recht darauf, entsprechende Informationen anzufragen und weiterzuverbreiten, ebd., Rn. 12 (c) (iv).

⁶⁸ So legt die WHO anhand der zurückzulegenden Strecke, der gegebenen Menge an Wasser, der Bedürfnisse, welche dadurch abgedeckt werden können, fest, welches Zugangsniveau besteht und inwiefern der Staat unterstützend tätig werden muss. Nach dieser Vorgehensweise besteht beispielsweise „no access“ und ein sehr hoher Interventionsbedarf, wenn die Wasserquelle mehr als einen Kilometer entfernt, die tägliche Wassermenge pro Kopf weniger als 5 Liter pro Person beträgt und insofern noch nicht einmal der Überlebensbedarf gedeckt ist (J. Batram; G. Howard (s. Fn. 62), S. 22).

⁶⁹ A. Cahill, 'The human right to water – a right of unique status': the legal status and normative content of the right to water, in: The International Journal of Human Rights 9

Ebenso wird die ressourcenunabhängige, konsequente Einbeziehung armer und sozial benachteiligter Menschen in die Wasserversorgung gefordert.⁷⁴ Durch diese Spezifizierungen wird die Möglichkeit für Rechtsschutz gegen Diskriminierung beim Zugang zu Wasser eröffnet. Die Notwendigkeit einer gleichzeitigen Verletzung der Nahrungs-, Unterkunft-, oder Gesundheitskomponente des Rechts auf Wasser tritt hingegen zurück.⁷⁵

c) Kernverpflichtungen und Kernrechte: Die Realisierung des HRW zwischen dem Grundsatz der progressiven Verwirklichung und sofortiger Handlungspflicht

Bei den Anforderungen an die Implementierung der Standards fokussiert sich der CESCR auf drei Elemente: Zuerst stellt er den Menschenrechtsansatz in der Wasserversorgung heraus. Wasser sei ein kulturelles und soziales Gut.⁷⁶ Auf Basis dieses Sozial- und Solidaritätsgedanken sollen ressourcenstärkere Länder „[...] the realization of the right to water in other countries [...]“ aktiv befördern.⁷⁷ Zudem sei es Staaten nicht erlaubt, sich mit der Delegation

(2005), S. 392; M. Craven, Some Thoughts on the Emergent Right to Water, in: E. Riedel; P. Rothen (Hrsg.), The Human Right to Water, Berlin 2006, S. 44; D. Kinley, et al., The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Commentary, Cases and Materials, Oxford 2016, S. 901.

⁷⁰ Beispielsweise Frauen, Kinder, Indigene, Flüchtlinge (Committee on Economic, Social and Cultural Rights (s. Fn. 9), Rn. 16).

⁷¹ Ebd., u.a. Rn. 2, 10, 12 (c)(iii), 13–14; Rn. 28.

⁷² Ebd., Rn. 16 (a), (c).

⁷³ Ebd., Rn. 16 (d).

⁷⁴ Ebd., Rn. 13, 14, 24, 25, 27, 37 (h).

⁷⁵ A. Cahill (s. Fn. 69), S. 395; M. Craven (s. Fn. 69), S. 40.

⁷⁶ Committee on Economic, Social and Cultural Rights (s. Fn. 9), Rn. 11.

⁷⁷ Ebd., Rn. 34, ebenso Rn. 30.

von Verantwortung an Dritte von ihren Schutzpflichten zu befreien⁷⁸ und schwächere Individuen und Bevölkerungsgruppen aufgrund finanzieller Barrieren vom Zugang zu Wasser auszuschließen.⁷⁹

Zweitens wird ein umfassender Katalog an Implementierungsmaßnahmen aufgeführt. Staaten werden aufgefordert, Rechtsschutz- und Durchsetzungsmechanismen zu gewährleisten, die Bevölkerung aktiv zu beteiligen, Hygiene- und Ressourcenschutzbildung durchzuführen und eine angemessene Preispolitik zu betreiben.⁸⁰ Allerdings wird der unterschiedlichen Ressourcenausstattung der Staaten mit dem Vorbehalt der progressiven Verwirklichung Rechnung getragen.⁸¹ Nach Art. 2 (1) des ICESCR sollen Vertragsstaaten „unter Ausschöpfung aller ihrer Möglichkeiten Maßnahmen [...] treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen“ die Vorgaben umzusetzen. Insofern ist die Ableitung individueller Rechtsansprüche stark von nationalen Implementierungsmaßnahmen abhängig und die Bestimmungen daher eher als Zielverpflichtungen zu betrachten,⁸² wobei jedoch einzig Ressourcendefizite der sofortigen Verwirklichung entgegenstehen dürfen.⁸³

⁷⁸ Hiermit verdeutlicht der Ausschuss, dass die Staaten die primären Verantwortungsträger sind und es auch bleiben, selbst wenn die Wasserversorgung an private Dienstleister übertragen wird, ebd., Rn. 24, 27, 44, 51.

⁷⁹ Ebd., Rn. 26–27, 56.

⁸⁰ Ebd., Rn. 25, 45–57.

⁸¹ *B. Simma* (s. Fn. 38), S. 192.

⁸² Ebd.

⁸³ *K. Engbruch*, Das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard, Ernährung, Wasser, Bekleidung, Unterbringung und Energie als Elemente des Art. 11 (1) IPWSKR, in: E. Riedel, Studien zum Internationalen, Europäischen und Öffentlichem Recht, Bd. 20, Berlin 2007, S. 108. Die Prüfung, ob alle verfügbaren Ressourcen ausgeschöpft worden sind, behält sich der CESCR vor und im Falle der Handlungsunfähigkeit der Vertragspartei aufgrund einer Ressourcenbeschränkung, liegt es an dem betroffenen Staat, diese glaubhaft zu vermitteln (*Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (s. Fn. 9), Rn. 41).

⁸⁴ Ebd., Rn. 37 i.V.m. Rn. 40. Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass jedem Recht ein Kernelement zugrunde liegt, dessen es nicht beraubt werden darf und daher nicht dem Vorbehalt der progressiven Verwirklichung unterliegt

Trotz dieses Spielraums statuiert der Ausschuss drittens Kernelemente und -verpflichtungen, welche sofort zu realisieren sind und deren Nichterfüllung nicht gerechtfertigt werden können.⁸⁴ So seien die Staaten verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, die der schnellstmöglichen Verwirklichung der Paktrechte⁸⁵ und damit auch dem Recht auf Wasser dienen.⁸⁶ Inhaltlich legt der Ausschuss oberste Priorität darauf, dass jeder Staat einen sicheren und diskriminierungsfreien Zugang zu einer ausreichenden Menge an Trink- und Haushaltswasser gewährleistet, welche für den Gesundheitserhalt und die Prävention von Krankheiten notwendig ist.⁸⁷

4. Kritik der Allgemeinen Bemerkung Nr. 15

a) Formelle Kritik: Eine Kompetenzüberschreitung des Ausschusses?

Kritiker, die eine Kompetenzüberschreitung des Ausschusses beanstanden, betrachten die Allgemeine Bemerkung Nr. 15 als unzulässige Rechtsneusetzung.⁸⁸ Ihrer Ansicht nach lässt

(*Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), UN Doc E/1991/23, 14.12.1990, Rn. 10).

⁸⁵ Dabei sind die Vertragsparteien gefordert, „[...] to move as expeditiously as possible towards the realization of the rights“ (*United Nations*, The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Economic, Social and Cultural Rights, Handbook for National Human Rights Institutions, Annex 6, Rn. 21; siehe ebenso: *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, (s. Fn. 84), Rn. 9).

⁸⁶ *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (s. Fn. 9), Rn. 40.

⁸⁷ Ebd. Rn. 37 (a) – (e). Als absolute Untergrenze legt der Ausschuss fest, dass „[...] under no circumstances shall an individual be deprived of the minimum essential level of water.“ (Ebd., Rn. 56).

⁸⁸ Siehe u.a.: *R. Churchill*; *K. Urfan*, The Protection of economic and social rights: a particular challenge?, in: *H. Keller*, UN Human Rights Treaty Bodies, Law and Legitimacy, Cambridge 2012, S. 206; *S. Tully*, Flighty Purposes and

sich anhand der *travaux préparatoires* belegen, dass die Verfasser der Konvention ein Recht auf Wasser bewusst aus Artikel 11 ausgeschlossen hätten.⁸⁹ Allerdings gibt es zwei Ansatzpunkte zur Entkräftung dieser Kritik. Zum einen offenbaren die *travaux préparatoires* eher eine „absence of mind“⁹⁰ der Autoren als eine bewusste Ausgrenzung des Rechts auf Wasser.⁹¹ Zweitens könnte unter Bezug auf Art. 31 (1) der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) argumentiert werden, dass es die vorrangige Aufgabe des CESCR sei, die Konvention im Lichte der heutigen Umstände auszulegen.⁹² Die eminente Bedrohung durch die globale Wasserkrise für den Lebensstandard von Millionen von Menschen und die divergierende Versorgungssituation rechtfertigen demnach eine dynamische Interpretation von Art. 11.

b) Inhaltliche Kritik: Die Reichweite des Menschenrechts auf Wasser

Die inhaltliche Kritik an der Allgemeinen Bemerkung umfasst insbesondere zwei Aspekte. Einerseits wurde dem CESCR vorgeworfen, dass durch die Bindung des Rechts auf Wasser an

das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard die Bedeutung von Wasser für andere Rechte unterminiert würde.⁹³ So gab es einige Stimmen, welche sich eine stärkere Berücksichtigung der wirtschafts- und umweltpolitischen Komponente,⁹⁴ der Notwendigkeit von Wasser für landwirtschaftliche Zwecke oder des Zugangs zu sanitären Anlagen gewünscht hätten.⁹⁵ Dem kann entgegengehalten werden, dass der Ausschuss keine abschließende Behandlung des Themas vornehmen wollte.⁹⁶ Vielmehr bemühte er sich um eine kohärente Etablierung des HRW in Bezug auf das Recht auf angemessenen Lebensstandard. Zusätzliche Bezugspunkte hätten die inhaltliche Stringenz eher geschwächt⁹⁷ und die Kompetenz des Ausschusses überstiegen.⁹⁸

Als zweiten Kritikpunkt verwies *Cahill* darauf, dass die zahlreichen Verknüpfungen des HRW mit anderen Rechten seine unabhängige Geltung verhinderten.⁹⁹ Das Recht sei dadurch konturlos geworden und könne in Hinblick auf die entsprechenden „Dachrechte“ eingeschränkt werden.¹⁰⁰ Allerdings eröffnete der Fokus auf das Gebot der Nichtdiskriminierung durchaus eine unabhängige Geltungskraft des Rechts auf Wasser.¹⁰¹ Zudem war der CESCR

Deeds: A Rejoinder to Malcolm Langford, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 24 (2006), S. 462; *ders.*, A Human Right to Access Water – A Critique of General Comment No. 15, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 23 (2005), S. 15; *M. Dennis; D. Stewart*, Should There Be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing, and Health? In: *The American Journal of International Law* 98 (2004), S. 493.

⁸⁹ *S. Tully* (2005, s. Fn. 88), S. 37, S. 43; *M. Dennis; D. Stewart* (s. Fn. 88), S. 494.

⁹⁰ *M. Craven* (s. Fn. 69), S. 39.

⁹¹ *Ebd.*, S. 40; *D. Kinley* (s. Fn. 69), S.899; *M. Langford*, Ambition that overleaps itself? A Response to Stephen Tully's Critique of the General Comment on The Right to Water, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 24 (2006), S. 440.

⁹² *Ebd.* S. 435; *M. Langford*, Expectation of Plenty: Response to Stephen Tully, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 24 (2006), S. 474; *A. Kirschner* (s. Fn. 11), S. 459.

⁹³ *S. Tully* (2005, s. Fn. 88), S. 42; *ders.* (2006, s. Fn. 88), S. 462.

⁹⁴ *M. Craven* (s. Fn. 69), S. 47.

⁹⁵ *A. Cahill* (s. Fn. 69), S. 401.

⁹⁶ Der CESCR zeigt in seiner Allgemeinen Bemerkung deutlich auf, welche vielfältige Bedeutung das Recht auf Wasser für andere Rechte hat, beispielsweise das Recht auf Nahrung, kulturelle Teilhabe, Bildung oder Arbeit, ebenso weist er auf die Umwelt- und Nachhaltigkeitsdimension hin (*Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (s. Fn. 9), Rn. 6, 7).

⁹⁷ So betont *Riedel*: „The General Comment focuses upon Water for drinking, hygiene and domestic use, but also covers briefly water for subsistence farming and agriculture, as it is essential for surviving“ (*E. Riedel*, Committee Expert and Rapporteur on the Right to Water for the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Statement on Day of General Discussion, UN CESCR 29th Session, 11.2002, Geneva, in: *A. Cahill* (s. Fn. 69), S. 405).

⁹⁸ *E. Riedel* (s. Fn. 46), S.27–29.

⁹⁹ *A. Cahill* (s. Fn. 69), S.394–399.

¹⁰⁰ *Ebd.*

¹⁰¹ *M. Craven* (s. Fn. 69), S. 40.

prozedural daran gebunden, im Rahmen der bestehenden Paktrechte zu bleiben.¹⁰²

Folglich kann die Allgemeine Bemerkung trotz der Kritik an der Auslegung und der Verortung des Rechtes auf Wasser durch den Ausschuss als entscheidende Ausgangsbasis zur Etablierung des HRW betrachtet werden.¹⁰³ Die Auslegungen des CESCR sind zwar nicht per se rechtsverbindlich, aber dem Ausschuss wird als autoritativem Interpretationsorgan eine hohe Bedeutung in der Beeinflussung des nationalen Rechtsverständnisses zugesprochen.¹⁰⁴ Neben der Debatte um die generelle Bindungskraft der Allgemeinen Bemerkungen,¹⁰⁵ kommt daher der Frage besondere Bedeutung zu, inwiefern das Staatenhandeln die Interpretation des Ausschusses stützt und die normativen Standards implementiert werden.¹⁰⁶

5. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 15 im Spiegel der Staatenpraxis

a) Das Menschenrecht auf Wasser im Staatenberichtsverfahren

In den Jahren nach der Veröffentlichung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 zeichnete sich in den Staatenberichten eine allgemeine Tendenz zur substantielleren Auseinandersetzung mit der Beurteilung und Einordnung des Zugangs der Bevölkerung zu Wasser ab.¹⁰⁷ Eine große Gruppe an Staaten orientierte sich an den neuen Anforderungen, welche der CESCR an die Berichtsführung stellte,¹⁰⁸ nahm Implementierungsmaßnahmen vor und erkannte das HRW explizit an.¹⁰⁹ Ein Beispiel bilden in diesem Zusammenhang die Statistiken der Staaten zur allgemeinen Trinkwasserversorgung. So wurden im Vorfeld der Allgemeinen Bemerkung stets Angaben zur Trinkwasserversorgung gemacht, doch waren diese in Umfang und Differenzierung sehr begrenzt und wurden zudem haupt-

¹⁰² P. Thielbörger (s. Fn. 12), S. 71.

¹⁰³ M. Langford (s. Fn. 91), S. 455.

¹⁰⁴ So argumentiert *Simma*, dass den Allgemeinen Bemerkungen zwar keine direkte Bindungswirkung zukomme, diese aber langfristig das Rechtsverständnis auf nationaler Ebene beeinflussen, indem sie zur Auslegung herbeigezogen und insofern indirekte Bindungskraft entfalten würden (*B. Simma* (s. Fn. 13), S. 585); Riedel bezeichnet sie als „Überzeugungsstrategien“ (*E. Riedel* (s. Fn. 50), S. 164) und *Craven* betont, dass das Fehlen einer direkten Bindungswirkung die autoritative Stellung des Ausschusses keinesfalls schmälern würde (*M. Craven* zitiert nach K. Engbruch, Workshop Report – Day One: The Right to Water in International and National Law, in: *E. Riedel; P. Rothen* (Hrsg.), *The Human Right to Water*, Berlin 2006, S. 134).

¹⁰⁵ *McCaffrey* (s. Fn. 12), S. 229; *S. Tully* (2006, s. Fn. 88), S. 472.

¹⁰⁶ *E. Riedel* (s. Fn. 46), S. 36; *ders.* (s. Fn. 50), S. 164.

¹⁰⁷ *E. Riedel* (s. Fn. 46), S. 36.

¹⁰⁸ In den neuen Richtlinien wird das Recht auf Wasser als gleichberechtigte Komponente neben dem Recht auf Unterbringung und Nahrung behandelt. Die Staaten werden dazu angehalten zu dokumentieren, welche Maßnahmen

unternommen wurden, um einen ausreichenden, erschwinglichen, sicheren Zugang zu genügend Wasser für den persönlichen und häuslichen Gebrauch zu schaffen, zur Überwachung der Qualität des Trinkwassers, zur Vorbeugung wasserbezogener Krankheiten und zur Hygiene- und Ressourcenschutzbildung der Konsumenten (*Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, Guidelines on Treaty-Specific Documents to be Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, forty-first session, UN Doc E/C.12/2008/2, 18.11.2008, Rn. 48–49, 56 (b)).

¹⁰⁹ Siehe u.a. *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, Fourth periodic reports of States parties due in 2011, Paraguay, UN Doc E/C.12/PRY/4, 6.10.2011, Rn. 202–220; *ders.*, Combined second to fifth periodic reports of States parties due in 2013, Kenya, UN Doc E/C.12/KEN/2-5, 1.7.2013, Rn. 141; *ders.*, Third report submitted by states parties under articles 16 and 17 of the Covenant, Tunisia, UN Doc E/C.12/TUN/3, 1.6.2015, Rn. 27–28, 189; *ders.*, Fifth periodic report submitted by states parties under articles 16 and 17 of the Covenant, Germany, E/C.12/DEU/5, 16.9.2008, Rn. 40; *ders.*, Sixth periodic reports of States parties due in 2010, Canada, UN Doc E/C.12/CAN/6, 17.10.2012, S. 19 lit. h).

sächlich zur Messung des allgemeinen Lebensstandards herangezogen.¹¹⁰ In den Jahren nach 2002 wurde hingegen detailliert dargelegt, welche Regulierungs-, und Überwachungsmechanismen eingeführt und Ziele hinsichtlich der Verwirklichung des HRW gesetzt wurden.¹¹¹ Präventionsprogramme für wasserbezogene Krankheiten wurden aufgeführt¹¹² und die Berücksichtigung schutzbedürftiger Gruppen wurde in den Fokus gerückt.¹¹³ Auch Staaten, wie Kanada, welche das Recht auf Wasser zunächst ablehnten,¹¹⁴ folgten den neuen Richtlinien des Ausschusses hinsichtlich der Informationsbereitstellung.¹¹⁵ Interessant ist auch, dass Israel sich genötigt sah, die unzureichende Wasserversorgung von arabischen Minderheiten ausdrücklich zu rechtfertigen und als rechtmä-

ßig und unerlässlich darzustellen.¹¹⁶ Dies reflektiert die gewachsene Wirkungskraft der normativen Standards, insofern Abweichungen eine Rechtfertigung herausfordern. Auf der anderen Seite ist jedoch festzustellen, dass eine große Zahl an Staaten die Berichte mit erheblicher Verzögerung einreicht und die *Durchsetzung* der proklamierten Implementierungsmaßnahmen trotz der Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen nur begrenzt überwacht werden kann.¹¹⁷ Mithilfe der relevanten nationalen Fallpraxis kann untersucht werden, inwiefern die Auslegung des Ausschusses angenommen und einschlägige Rechtsbegriffe auf Basis dessen geschärft wurden.¹¹⁸

¹¹⁰ Vor der Veröffentlichung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 wurde beispielsweise häufig nur angegeben, wie groß der Bevölkerungsanteil mit Trinkwasserzugang ist (*Economic and Social Council, Initial reports submitted by states parties under articles 16 and 17 of the Covenant, Paraguay, UN Doc E/1990/5/Add.23, 18.10.1994, S. 51; ders., Second periodic reports submitted by states parties under articles 16 and 17 of the Covenant, Israel, UN Doc E/1990/6/Add.32, 3.8.2001, Rn. 345, 420*).

¹¹¹ So betont Kenia, dass es „aspires safe, adequate, sufficient and affordable water [...] for all“ (*Committee on Economic, Social and Cultural Rights, State Report Kenya* (s. Fn. 109), Rn. 141) und strebt genau wie Angola an, für 80% der Bevölkerung einen angemessenen Zugang zu Wasser innerhalb weniger Jahre zu verwirklichen (ebd., Rn. 146–148); *Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Combined fourth and fifth periodic reports submitted by States parties due in 2013, Angola, UN Doc E/C.12/AGO/4-5, 26.2.2014, Rn. 156*; Tunesien berichtet über Maßnahmen zur Förderung der gleichmäßigen Verteilung und nachhaltigen Nutzung von Wasser (*ders., State Report Tunisia* (s. Fn. 109), Rn. 190–192. Das Land verschreibt sich zudem gemeinsam mit Paraguay der besonderen Unterstützung ländlicher Regionen (ebd., Rn. 190–191; *ders., State Report Paraguay* (s. Fn. 109), Rn. 164). Paraguay stellt zudem die Einführung eines Beschwerdemechanismus vor, welche Individuen bei Mängeln in Qualität und Quantität anstrengen können (ebd., Rn. 208).

¹¹² *Ders., Third periodic reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant, Ecuador, UN Doc E/C.12/ECU/3, 8.9.2009, Rn. 397; ders., State Report Tunisia* (s. Fn. 109), Rn. 221.

¹¹³ So werden spezielle Programme für Indigene entwickelt (*ders., State Report Canada* (s. Fn. 109), Rn. 141; *ders., State*

Report Paraguay (s. Fn. 109), Rn. 164) und kostenloser Zugang für ärmere Bevölkerungsgruppen bereitgestellt (*ders., State Report Kenya* (s. Fn. 109), Rn. 148).

¹¹⁴ Der Widerstand Kanadas richtete sich allerdings hauptsächlich gegen eine „Internationalisierung“ des Rechts bzw. vermehrte Verpflichtungen in der Entwicklungshilfe (*M. Craven* (s. Fn. 69), S. 40).

¹¹⁵ Schon bevor Kanada das HRW explizit anerkannte, machte es im Rahmen eines Abschnitts zu „Access to safe Water [...]“ detaillierte Angaben zu Regulierungs- und Überwachungsmaßnahmen und zur Förderung des Wasserzugangs von Ureinwohnern (*ders., fourth periodic reports submitted by states parties under articles 16 and 17 of the Covenant, Canada, UN Doc E/C.12/4/Add.15, 4.10.2004, Rn. 382–384*).

¹¹⁶ Während Israel in seinem Bericht vor der Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 zwar auf die unzureichende Wasserversorgung der Beduinen einging, betonte es 2009 „[...] the Government does not question its duty to supply its inhabitants with [...] water“, es jedoch „practically impossible“ wäre, Privatanschlüsse in nichtanerkannte Dörfer zu verlegen (*ders., Third periodic reports submitted by states parties under articles 16 and 17 of the Covenant, Israel E/C.12/ISR/3, 20. Januar 2009, S. 109, Rn. 521*).

¹¹⁷ *E. Riedel, New Bearings to the State Reporting Procedure: Practical Ways to Operationalize Economic, Social and Cultural Rights – the Example of the Right to Health*, in: *S. von Schorlemer*, (Hrsg.), *Praxishandbuch UNO, Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen*, Berlin 2003, S. 347; *W. Kälin; J. Künzli* (s. Fn. 27), S. 246, Rn. 626.

¹¹⁸ *B. Simma* (s. Fn. 13), S. 585.

b) Anwendung des Menschenrechts auf Wasser: Die nationale Rechtsprechung

Anhand der nationalen Rechtsprechung nach 2002 wird deutlich, dass sich Gerichte auf den CESCR als autoritatives Interpretationsorgan bezogen¹¹⁹ und ihre Argumentation auf der Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 aufbauten.¹²⁰ Allerdings lässt sich anhand zweier Beispiele demonstrieren, dass die normativen Kriterien der Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 in der Rechtsauslegung und -anwendung unterschiedlich stark übernommen wurden. So statuierte das kolumbianische Verfassungsgericht in einer Reihe von Rechtsprechungen, dass die verfassungsmäßige Pflicht des Staates, das Grundbedürfnis nach Wasser zu gewährleisten, umfassende individuelle Rechtsansprüche hinsichtlich des Zugangs zu Wasser enthalten würde.¹²¹ Unter Verweis auf den CESCR erkannten die Richter das Recht auf Wasser als fundamentales Menschenrecht an.¹²² Dabei orientierten sie sich an den Kriterien der Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Qualität und Nichtdiskriminierung¹²³ und bekräftigten die Notwendigkeit, Verletzungen gerichtlich ahnden zu können.¹²⁴ Zudem betonen die Richter in ihrem Urteil, dass auch

bei Zahlungsunfähigkeit die Wasserversorgung nicht unterbrochen werden dürfe.¹²⁵ Dieser Aspekt wurde in ähnlich gelagerten Fällen in Rechtsprechungen anderer Länder aufgegriffen und zeugt, entsprechend der Forderungen des CESCR, von einem geschärften Bewusstsein hinsichtlich des Schutzes besonders benachteiligter Individuen und Gruppen.¹²⁶

Andererseits zeigen auch Fälle, wie *Abadallah Abu Massad v. the Water Commissioner* vor dem israelischen Supreme Court, dass es dennoch deutliche Divergenzen in der Auslegung und Anwendung der in der Bemerkung artikulierten Kriterien gibt.¹²⁷ So vollzog das Gericht zwar einerseits den historisch bedeutsamen Schritt, das HRW der beduinischen Kläger nichtanerkannter Dörfer „[...] as part of the constitutional right to live with dignity [...]“ anzuerkennen.¹²⁸ Es verwies zudem auf die daran geknüpfte staatliche Pflicht, die Realisierung des HRW auch unter extremen Umständen zu gewährleisten.¹²⁹ In Anerkennung der Interpretationsautorität des Ausschusses zitiert es die besondere Verpflichtung der Staaten, die Rechte indigener Gruppen zu verwirklichen und gibt das Gebot der CESCR wieder, dass „no household should be denied the right to water on the

¹¹⁹ Sieh u.a.: *Supreme Court of Israel*, Civil Appeal 9535/06, *Abdallah Abu Massad and others v Water Commissioner and Israel Lands Administration* [2011], Rn. 26; *Corte Constitucional de Colombia* T-616/10, *Hernán Galeano Díaz c/ Empresas Públicas de Medellín ESP*, y *Marco Gómez Otero y Otros c/ Hidropacífico SA ESP y Otros* [2010] S. 22, Rn. 2.7.

¹²⁰ So betonte ein niederländisches Gericht in Anlehnung an die Allgemeine Bemerkung, dass die Kosten für Wasserdienstleistungen erschwinglich sein müssten (HD 200.018.358 [2010] *Gerechtshof (s-Hertogenbosch)* LJN BL6583, PRG (2010) 70, Rn. 4.10.

¹²¹ Art. 366 der *Constitución Política de Colombia* 1991 statuiert: „[...] Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades [...] de agua potable“.

¹²² *Corte Constitucional de Colombia* (s. Fn. 119), S. 20, Rn. 2.4.

¹²³ Ebd., S. 22, Rn. 2.7: „El derecho fundamental al agua es una garantía que se traduce en el acceso a un servicio público [...] que suministra agua para consumo humano, en condiciones de disponibilidad, calidad, accesibilidad, no discriminación.“

¹²⁴ *Corte Constitucional de Colombia* T-270/07, *Flor Enid Jiménez de Correa c/ Empresas Públicas de Medellín* [2007], S. 17, Rn. 6.2.

¹²⁵ So betonen sie, in Anlehnung an die Allgemeine Bemerkung, dass Wasser erschwinglich oder kostenlos bereitgestellt werden müsse (ebd., S. 13, IV) und dass die Wasseranbindung bei überproportionaler Verletzung anderer Rechte nicht unterbrochen werden dürfe (*Corte Constitucional de Colombia* T-546/09, *Carolina Murcia Otálora c/ Empresas Públicas de Neiva ESP* [2009] S. 20, Rn. 4.5).

¹²⁶ Siehe u.a. *Juge de Paix Fontaine-l'Eveque* [2009], JJP [2012] 306, S. 308–309.

¹²⁷ Die beduinischen Kläger machten unter anderem eine Verletzung des Rechts auf Wasser nach Art. 11 ICESCR geltend, da ihre Anträge auf private Wasseranschlüsse von der Wasserkommission nicht genehmigt worden waren und sie weiterhin auf die Wasserversorgung aus entfernten Wasserzentren angewiesen waren (*Supreme Court of Israel* (s. Fn. 119), Rn. 1, 11).

¹²⁸ Ebd., Rn. 18.

¹²⁹ Ebd., Rn. 18–22.

grounds of their housing and land status.“¹³⁰ Dieser Verpflichtung widersprechend betont das Gericht jedoch paradoxerweise, dass der vollumfängliche Genuss des Rechts auf Wasser davon abhängt, ob der Rechtsträger auf vom Staat Israel anerkanntem Gebiet lebe.¹³¹ Ohne sich näher auf die Landdispute einzulassen,¹³² setzt es die Illegalität der Siedlungen der Beduinen voraus und relativiert den Rechtsanspruch auf Wasserversorgung in Abwägung mit dem staatlichen Interesse der Umsiedlung der Beduinen in permanente „legale“ Dörfer.¹³³ Es kommt zu dem Schluss, dass die Politik der begrenzten Wasserversorgung „does not violate the actual right of fundamental accessibility to water resources.“¹³⁴ Dabei nimmt es eine erhebliche Beschneidung der normativen Kriterien der Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 in Kauf.¹³⁵

So kann es einerseits als Errungenschaft betrachtet werden, dass das Gericht unabhängig vom Landstatus, „basic access“¹³⁶ zur Wasserversorgung fordert.¹³⁷ Gleichzeitig kann jedoch argumentiert werden, dass die Beschränkungen eine nahezu vollständige Aushöhlung der normativen Garantien des Rechts nach sich ziehen. Da der Grundsatz der Nichtdiskriminierung und die Kernverpflichtungen nicht dem

Vorbehalt der progressiven Verwirklichung unterliegen, kann sogar von einer Verletzung der Paktrechte gesprochen werden. Während das kolumbianische Gericht eine vorbildhafte Funktion in der nationalen Verankerung des HRW aufweist, erweisen sich die israelischen Bezüge zur Allgemeinen Bemerkung eher als deklaratorisches Element, welche keinen substantiellen Widerhall in der Urteilsbegründung finden.¹³⁸

6. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 15 – Ein Schlüsselmoment

Die Bemerkung kann als Schlüsselement in der Zusammenführung des fragmentierten Diskurses um ein HRW betrachtet werden.¹³⁹ Mit der klaren Umrandung der normativen Standards des Rechts ist es dem Ausschuss gelungen, den Vertragsparteien messbare Kriterien an die Hand zu geben, welche die Voraussetzungen für eine flächendeckende Gewährleistung des Rechts schufen. Auch wenn der Weg zur individuellen Berechtigung aufgrund der begrenzten Durchsetzungsinstrumente des CESCR¹⁴⁰ über nationale Implementierungs-

¹³⁰ *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (s. Fn. 9), Rn. 16; *Supreme Court of Israel* (s. Fn. 119), Rn. 29.

¹³¹ Ebd., Rn. 42.

¹³² Israel lehnt die Anerkennung der Landansprüche der Beduinen, welche sich seit den 1950er Jahren systematischen Enteignungsaktionen ausgesetzt sehen, mit der Begründung ab, dass die Volksgruppe keine Form der Registrierung unter ottomanischer oder britischer Herrschaft vorgenommen habe und insofern keine begründeten Rechtsansprüche bestünden (S. *Murthy et al.*, in: *The Human Right to Water in Israel: A Case Study of the Unrecognised Bedouin Villages in the Negev*, in: *Israel Law Review* 46 (2013), S. 34).

¹³³ *Supreme Court of Israel* (s. Fn. 119), Rn. 40–45.

¹³⁴ Ebd., Rn. 45.

¹³⁵ So ist zum einen durch die weiten Strecken und aufzubringenden Transportkosten die physische und ökonomische Zugänglichkeit der Beduinen zur Wasserversorgung nicht gesichert und gleichzeitig gibt es aufgrund des Trans-

ports und der anschließenden Lagerung qualitative Einschränkungen, welche zur Verursachung zahlreicher Krankheiten beitragen (S. *Murthy et al.* (s. Fn. 132), S.42).

¹³⁶ *Supreme Court of Israel* (s. Fn. 119), Rn. 52.

¹³⁷ I. Kornfeld, *Dignity and the Right to Water in Comparative Constitutional Law: Israel's Supreme Court Extends the Human Right to Water*, in: *Journal of Environmental Law and Litigation* 28 (2013), S. 16; S. *Murthy et al.* (s. Fn. 132), S. 25.

¹³⁸ S. *Murthy et al.* (s. Fn. 132), S. 43–45.

¹³⁹ S. *De Vido* (s. Fn. 11), S. 526; P. *Thielbörger* (s. Fn. 12), S. 88.

¹⁴⁰ Anders als im International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) gab es im Rahmen des ICESCR lange kein Individualbeschwerdeverfahren. Das Fakultativprotokoll zur Einführung eines solchen Mechanismus ist 2013 in Kraft getreten, allerdings wurde es erst von 23 der 167 Vertragsparteien ratifiziert (*United Nations General Assembly*, Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, A/RES/63/117,

maßnahmen erfolgen muss, bildete die dynamische Vertragsinterpretation eine unerlässliche Grundlage, um einen Prozess der zunehmenden Anerkennung und Respektierung des Rechts in Gang zu setzen. So zeigen sich innerhalb des Berichtsverfahrens und der Rechtsprechung positive Entwicklungen, welche allerdings von erheblichen Ambivalenzen begleitet werden.

Die wichtige Impulswirkung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 wurde auch daran ersichtlich, dass die Debatte in den Jahren nach 2002 über den ICESCR hinaus wirksam wurde, wobei zunächst lokale Initiativen¹⁴¹ und Expertenforen¹⁴² im Fokus standen. Gleichzeitig erreichte der Impuls auch relevante UN-Organisationen, die mit *UN Water* 2003 ihre Programme zur Wassersicherheit in der „UN Water-Initiative“ verknüpften und ihre Bemühungen koordinierten.¹⁴³

Ein Durchbruch gelang schließlich mit der schrittweisen Aneignung des Diskurses durch die Staatengemeinschaft auf UN-Ebene in der Generalversammlung und dem Menschenrechtsrat. Im folgenden Abschnitt sollen dieser UN-Diskurs und die Frage im Vordergrund stehen, inwiefern nunmehr von einer völkergewohnheitsrechtlichen Geltung des Rechts gesprochen werden kann.

10.12.2008). Zum Ratifikationsstatus siehe: <http://indicators.ohchr.org/> (letzter Zugriff: 07.03.2019).

¹⁴¹ Auf die Bemerkung des CESCR folgten zahlreiche Anerkennungserklärungen auf nationaler Ebene, u.a. in der Message from Beppu wurde das HRW als „basic human right“ anerkannt (*1st-Asia-Pacific Water Summit*, Beppu, 3.–4.12.2007). Die African Commission on Human and Peoples' Rights verabschiedete neue Richtlinien zur Implementierung der Afrikanischen Menschenrechtscharta und erkannte das HRW ebenso als verbindliches, wenn auch nicht explizit kodifiziertes, Paktrecht an, wobei sie die Definition des Rechts um Wasser für landwirtschaftlichen Gebrauch erweiterte (*African Commission on Human and Peoples' Rights, Principles and Guidelines on the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights in the African Charter on Human and Peoples' Rights*, Rn. 87–91).

IV. Die Wirkungen der Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 auf internationaler Ebene: das Menschenrecht auf Wasser als Völkergewohnheitsrecht?

1. Völkergewohnheitsrecht und Menschenrechtsschutz

Durch die universale Bindungswirkung eines völkergewohnheitsrechtlich geltenden HRW könnte der schleppenden Implementierung der ICESCR-Verpflichtungen, der Flexibilität bei der Wahl der Mittel sowie dem Vorbehalt der progressiven Realisierung entgegengewirkt werden.¹⁴⁴ Der Anerkennung völkergewohnheitsrechtlicher Normen liegen jedoch hohe Voraussetzungen zugrunde, deren Anwendbarkeit und Gewichtung bei Menschenrechten umstritten

¹⁴² Das HRW wurde vielfach weiter konkretisiert, Verpflichtungen des Einzelnen identifiziert und Richtlinien zur Implementierung erarbeitet, siehe u.a.: *H. Smets, Rights and duties associated with the right to water*, in: *A. Fischer-Lescano et al.* (Hrsg.), *Frieden in Freiheit, Peace in Liberty, Paix en liberté*, Festschrift für Michael Bothe zum 70. Geburtstag, Baden-Baden 2008, S. 715–718; zudem erklärte die International Law Association ein Recht auf „sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable water“, womit sie alle vom CESCR eingeführten Komponenten aufgreift (*International Law Association, The Berlin Rules on Water Resources. Water Resource Law, Berlin Water Conference 2004*, Art. 17).

¹⁴³ UN Water wurde im Jahr 2003 mit dem Ziel gegründet, wasserbezogene Themenfelder „with one voice“ zu bearbeiten (*UN Water, Delivering as One on Water Related Issues. Strategy 2014–2010*, 8.5.2014, S. 14).

¹⁴⁴ *N. Brunner et al.* (s. Fn. 5), S. 424.

ist.¹⁴⁵ Nach Art. 38 IGH-Statut ist Völkergewohnheitsrecht „Ausdruck einer allgemeinen, als Recht anerkannten Übung“ und umfasst insofern das objektive Element allgemeiner Staatenpraxis und das subjektive Element der *opinio juris* (Rechtsüberzeugung).¹⁴⁶ Dabei erfordert das Kriterium der Allgemeinheit, dass die Staatenpraxis „sufficiently widespread, [...] representative as well as consistent“¹⁴⁷ ist: So muss einerseits eine ausreichend große, geographisch repräsentative Anzahl von Staaten an der Übung teilhaben¹⁴⁸ und die Praxis dabei in möglichst einheitlicher Weise erfolgen, wobei konstante Verhaltensmuster und ähnliche Entscheidungen in gleich gelagerten Fällen identifizierbar sein müssen.¹⁴⁹ Insbesondere die Beteiligung der Länder, welche von einer bestimmten Übung am ehesten betroffen sind, ist hierbei von Relevanz.¹⁵⁰ Das Anforderungsniveau an die genannten Kriterien variiert allerdings in Abhängigkeit von den spezifischen Umständen erheblich. In jedem Fall muss die Praxis jedoch so ausgeübt werden, „[...] as to be evidence of a belief that this practice is rendered obligatory by the existence of a law of rule requiring it.“¹⁵¹ Dabei gilt es darzulegen, dass diese Rechtsüberzeugung unabhängig von völkervertragsrechtlichen oder innerstaatlichen Bestimmungen besteht.¹⁵²

Bei der Debatte um die Anwendung auf Menschenrechte wurde insbesondere das Element der Staatenpraxis problematisiert, da es sich traditionellerweise auf die Interaktion zwischen Staaten und nicht die Rechtsposition von Individuen bezieht.¹⁵³ Dabei entfalteten sich Spannungen zwischen denjenigen, welche die Anwendbarkeit von Völkergewohnheitsrecht auf Menschenrechte insgesamt bezweifelten und solchen, welche für eine Aufweichung der hohen Anforderungen warben, insofern auch universell angenommenen Erklärungen in Form von *modern custom* völkergewohnheitsrechtliche Bindung zugesprochen werden sollte.¹⁵⁴ Zwischen diesen beiden Polen hat sich inzwischen jedoch eine starke Mittlerposition entwickelt, welche in Untersuchung der Staatenpraxis die Relevanz des Staatenhandelns gegenüber den eigenen Bürgern berücksichtigt, ohne die grundlegende Definition von Völkergewohnheitsrecht anzutasten.¹⁵⁵

Zur Aufdeckung von Völkergewohnheitsrecht können zahlreiche Quellen herangezogen werden, welche im Hinblick auf das Bestehen des subjektiven und objektiven Elements des Völkergewohnheitsrechts getrennt zu überprüfen

¹⁴⁵ P. Alston; B. Simma, The Sources of Human Rights Law: Custom, Jus Cogens, and General Principles, in: Australian Yearbook of International Law 12 (1989), S. 83–108; A. Roberts, Traditional and Modern Approaches to Customary International Law: A reconciliation, in: American Journal of International Law 95 (2001), S. 757–791.

¹⁴⁶ P.-M. Dupuy, Formation of Customary International Law and General Principles, in: D. Bodansky; J. Brunneé (Hrsg.), The Oxford Handbook of International Environmental Law, Oxford 2007, S. 454.

¹⁴⁷ International Court of Justice, North Sea Continental Shelf Judgment, I.C.J. Reports 1969, S. 43, Rn. 73; International Law Commission, Identification of Customary International Law, in: Report of the International Law Commission, sixty-eighth session, UN Doc A/71/10, 2.5.–10.6. and 4.7.–12.8.2016, S. 94, Conclusion 8 (1).

¹⁴⁸ Ebd., S. 95, Rn. 3.; I. Brownlie, Principles of Public International Law, New York 1998, S. 27–28.

¹⁴⁹ International Law Commission (s. Fn. 147), S. 95, Rn. 5–6.

¹⁵⁰ International Court of Justice (s. Fn. 147), S. 43, Rn. 74.

¹⁵¹ Ebd., S. 44, Rn. 77.

¹⁵² In der North Sea Continental Shelf Case Rechtsprechung betont der ICJ, dass die Staaten unabhängig von Vertragsverpflichtungen „[...] must [...] feel that they are conforming to what amounts to a legal obligation.“ (S. 44, Rn. 77); P.-M. Dupuy (s. Fn. 146), S. 458.

¹⁵³ P. Alston; B. Simma (s. Fn. 145), S. 88–92; H. Thirlway, International Law and Practice, Human Rights in Customary Law: An Attempt to Define Some of the Issues, in: Leiden Journal of International Law 28 (2015), S. 506.

¹⁵⁴ P. Alston; B. Simma (s. Fn. 145), S. 98–100; J. Charney Universal International Law, in: American Journal of International Law 87 (1993), S. 548.

¹⁵⁵ Siehe u.a.: A. Roberts (s. Fn. 145), S. 777; O. Schachter, International Law in Theory and Practice, Dordrecht 1991, S. 92.

sind.¹⁵⁶ Der in dieser Untersuchung verwendete deduktive Ansatz¹⁵⁷ fokussiert sich zunächst auf die Resolutionen der Generalversammlung als möglicher Ausdruck bestehender oder sich entwickelnder Rechtsüberzeugung. So scheint zwar ein Konsens darüber zu bestehen, dass derartige Erklärungen nicht aus sich heraus Völkergewohnheitsrecht begründen können, gleichzeitig wird ihnen jedoch zuerkannt, „[...] [to] set in motion, influence or become part of the process of custom building.“¹⁵⁸ Die Bedeutung der Resolutionen hängt dabei besonders von der Positionierung der Staaten, ihrem Abstimmungsverhalten, sowie den gewählten Formulierungen und inhaltlichen Standards ab.¹⁵⁹ Um zu einer Einschätzung zu gelangen, inwieweit die Resolutionen tatsächlich Völkergewohnheitsrecht widerspiegeln, muss weiterhin beleuchtet werden, „[...] whether the alleged rule is in fact observed in the practice of states.“¹⁶⁰ So soll abschließend analysiert werden, inwiefern sich ein möglicher Konvergenzprozess in der Rechtsanwendung und Rechtsimplementierung widerspiegelt.

¹⁵⁶ *International Law Commission* (s. Fn. 147), S. 99 Rn. 2, 3; *I. A. Shearer*, *Starke's International Law*, London 1994, S. 32–34.

¹⁵⁷ Traditionellerweise wurde bei der Aufdeckung von Völkergewohnheitsrecht induktiv, also von der Staatenpraxis beginnend, vorgegangen, aber beide Vorgehensweisen können angewendet werden (*International Law Commission* (s. Fn. 147), S. 84, Rn. 5).

¹⁵⁸ *P. Alston; B. Simma* (s. Fn. 145), S. 90.

¹⁵⁹ *M. Ellis*, *The New International Economic Order and General Assembly Resolutions: The Debate over the Legal*

2. Der Diskurs in der Generalversammlung und im Menschenrechtsrat: Auf dem Weg zu einer Konvergenz der (Rechts-) Überzeugungen?

Insbesondere zwischen 2010 und 2017 entwickelte sich die Debatte um die Geltung des HRW auf UN-Ebene erheblich. Obwohl die Betrachtung des Diskurses in der Generalversammlung aufgrund ihrer Repräsentativität bedeutender ist, können die Entwicklungen im Menschenrechtsrat nicht außer Acht gelassen werden, da sich die Foren in ihren Debatten deutlich beeinflussten. Im Jahr 2010 erkannte die Generalversammlung ein Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser an „[...] that is essential for the full enjoyment of life and all human rights.“¹⁶¹ Allerdings war die Resolution trotz fehlender Gegenstimmen hoch umstritten, da sich viele Länder enthielten¹⁶² und die Erklärung im Vorfeld und Nachgang von heftigen Diskussionen begleitet war. Die Kritik bezog sich hauptsächlich auf vier Aspekte und offenbarte den Konflikt zwischen entwickelten und Entwicklungsländern. Erstens forderten Staaten, davon viele europäische, dass das Recht nur als eine Komponente des Rechts auf angemessenen Lebensstandard anerkannt werden sollte.¹⁶³ Zweitens fürchteten

Effects of General Assembly Resolutions Revisited, in: *California Western International Law Journal* 15 (1985), S. 693–694.

¹⁶⁰ *International Law Commission* (s. Fn. 147), S. 108, Rn. 8.

¹⁶¹ *United Nations General Assembly*, The human right to safe drinking water and sanitation, Resolution 64/292, UN Doc A/RES/64/292, 18.7.2010, Rn.1.

¹⁶² *United Nations General Assembly*, 108th Plenary Meeting, UN Doc A/64/PV.108, 28.7.2010, S. 9.

¹⁶³ *Spain*, Explanation of Vote (ebd., S. 6–7); *Germany*, Explanation of Vote (ebd., S. 6); *Mexico*, Explanation of Vote (ebd., S. 16).

Staaten eine Gefährdung des parallelen Prozesses im Menschenrechtsrat.¹⁶⁴ Drittens verneinten Großbritannien und die USA die Existenz eines solchen Rechts unter gegenwärtig geltendem Völkerrecht, während sich Australien generell gegen die Anerkennung von Menschenrechten durch die Generalversammlung wendete.¹⁶⁵ Schließlich wurde viertens einerseits die mangelnde inhaltliche Konkretisierung beklagt¹⁶⁶ und gleichzeitig betont, dass keine neuen Verpflichtungen für die internationale Entwicklungsunterstützung entstehen dürften.¹⁶⁷ Zwei Monate später verabschiedete der Menschenrechtsrat eine Resolution zum gleichen Thema, welche im Konsens angenommen und von zahlreichen Nicht-Mitgliedern unterstützt wurde.¹⁶⁸ Hierbei wählten die Staaten aber einen deutlich vorsichtigeren Ansatz.¹⁶⁹ So wird betont, dass das Menschenrecht auf sauberes und sicheres Trinkwasser „[...] is derived from the right to an adequate standard of living [...]“¹⁷⁰ Erst diese Beschränkung im Unterschied zu einer Statuierung eines unabhängigen HRW ermöglichte es, dass sich die Staaten auf eine weit detailliertere Liste an Forderungen einigen konnten. Zwar führten die beiden Resolutionen

zu einer Universalisierung des Diskurses, doch ihre divergierende Reichweite reflektiert die unterschiedlichen Vorstellungen der Staatengemeinschaft. In den darauffolgenden Jahren näherten sich die Positionen in der Generalversammlung und im Menschenrechtsrat und insofern der Staatengemeinschaft jedoch an. So bezog sich der Menschenrechtsrat in den Folgeresolutionen expliziter auf das HRW.¹⁷¹ Obgleich weiterhin betont wurde, dass es sich um ein abgeleitetes Recht handele, wurde seine Definition konkretisiert. In starker Anlehnung an die Allgemeine Bemerkung berechtigte es jeden „[...] without discrimination, to have access to sufficient, safe, accessible and affordable water for personal and domestic use [...]“¹⁷² Die weiteren Resolutionen der Generalversammlung, welche universale Unterstützung erhielten, spiegeln deutlich die Impulse aus dem Menschenrechtsrat wider: So wird anders als in der ersten Resolution das HRW als abgeleitetes Recht aufgegriffen, was den Einfluss der europäischen Länder verdeutlicht.¹⁷³ Aufgrund dieser Beschränkung verlief die Annahme der Folgeresolutionen weitaus problemloser.

¹⁶⁴ *Turkey*, Explanation of Vote (ebd., S. 8); *USA*, Explanation of Vote (ebd., S. 8); *Australia*, Explanation of Vote (ebd., S. 11).

¹⁶⁵ So betonte Großbritannien „On substance the UK does not believe that there exists at present sufficient legal basis under international law to either declare or recognize water [...] as free-standing right“ (*United Kingdom*, Explanation of Vote, ebd., S. 12); *USA*, Explanation of Vote (ebd., S. 7–8) *Australia*, Explanation of Vote (ebd., S. 11).

¹⁶⁶ *Costa Rica*, Explanation of Vote (ebd., S. 12); *Colombia*, Explanation of Vote (ebd., S. 14) *Canada*, Explanation of Vote (ebd., S. 17).

¹⁶⁷ *Belgium*, Explanation of Vote (ebd., S. 15).

¹⁶⁸ *Human Rights Council*, Human rights and access to safe drinking water and sanitation, A/HRC/RES/15/9, 30.9.2010.

¹⁶⁹ Dies lässt sich bereits am Titel „Human rights and access to water“ erkennen, welcher suggeriert, dass es eher um die Beleuchtung der Rechte gehen soll, die mit der Wasserversorgung verbunden sind und nicht um die Anerkennung eines unabhängigen HRW (ebd.).

¹⁷⁰ *Human Rights Council* (s. Fn. 168), Rn. 3.

¹⁷¹ Siehe u.a.: *Human Rights Council*, The human right to safe drinking water and sanitation, Resolution 21/2,

A/HRC/RES/21/2, 27.9.2012. So werden die Ausführungen des HRC immer umfassender und präziser. Werden die Staaten 2010 lediglich zur Verwirklichung allgemeiner Menschenrechtsverpflichtungen im Zusammenhang mit dem Zugang zu Wasser angehalten (*Human Rights Council* (2010, s. Fn. 168), Rn. 8), wird in den Folgeresolutionen etwa von ihnen gefordert, „to tackle systemic inequalities and to meet their obligations to effectively achieve gender equality in the enjoyment of the [right] to safe drinking water [...]“ (*Human Rights Council*, The human rights to safe drinking water and sanitation, Resolution 33/10, A/HRC/RES/33/10, 5.10.2016, Rn. 9 (b)).

¹⁷² *Human Rights Council*, The human right to safe drinking water and sanitation, Resolution 24/18, A/HRC/RES/24/18, 27.9.2013, S. 3.

¹⁷³ So wird ab 2013 betont, dass „[...] the right to safe drinking water and sanitation is derived from the right to an adequate standard of living“ (*United Nations General Assembly*, The human right to safe drinking water and sanitation, UN Doc A/RES/68/157, 18.12.2013, S. 2); zudem sind stets zahlreiche europäische Länder unter den Sponsor-States, wobei Deutschland und Spanien dabei eine führende Rolle innehaben. Siehe u.a. *United Nations General*

In Anlehnung an die Allgemeine Bemerkung einigten sich die Nationen darauf, effektive Überwachungs- und Rechtsbehelfsmechanismen einzuführen, um die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Qualität des Wassers sicherzustellen.¹⁷⁴ Die Resolutionen werden allerdings stets in empfehlemendem und aufforderndem Ton gehalten, wobei explizit davon abgesehen wurde, einen stärkeren Bindungsgrad durch die Proklamation eines Menschenrechts auf Wasser zu erzeugen.¹⁷⁵ Zudem wird stets hervorgehoben, dass es sich um progressiv zu verwirklichende Maßnahmen handelt.¹⁷⁶ Es wird weder von „duties“ gesprochen, noch werden Kernverpflichtungen dringlicheren Charakters herausgestellt. Einzig im stärkeren Appell, einen Menschenrechtsansatz des HRW in der Entwicklungshilfe zu verankern und zur Realisierung der UN-Entwicklungs- bzw. Nachhaltigkeitsziele beizutragen, gehen die Staaten über die Forderungen des CESCR hinaus.¹⁷⁷ Bei dieser Schwerpunktsetzung spielte die vom Menschenrechtsausschuss im Jahr 2008 benannte Sonderberichterstatterin für das HRW und den Zugang zu sanitären Anlagen eine besondere Rolle.¹⁷⁸ Ihr

Mandat wurde in den vergangenen Jahren mehrfach erweitert und spezifiziert.¹⁷⁹ Jährlich präsentiert sie Ergebnisse zahlreicher Ländermissionen, in denen die Um- und Durchsetzung des Rechts untersucht wird und lenkte den Blick der Foren unter anderem auf den fehlenden Menschenrechtsansatz in der Verwirklichung des wasserbezogenen Entwicklungsziels.¹⁸⁰

Insgesamt lässt sich festhalten, dass es in der Generalversammlung und dem Menschenrechtsrat zwar zu einer Konvergenz der Staatenpositionen gekommen ist, dies jedoch in der Beschränkung auf die Interpretation durch den CESCR begründet liegt. Die Anerkennung eines freistehenden HRW wurde nicht forciert. Nichtsdestotrotz kann die konsensuale Verabschiedung aller Resolutionen ab 2010 als starker Indikator für die universelle Akzeptanz des (abgeleiteten) Rechts gewertet werden.¹⁸¹ Diese Einschätzung wird durch zahlreiche Stellungnahmen von Staaten aller Weltregionen in der Generalversammlung und in anderen Konfe-

Assembly, Seventieth Session, Third Committee, the Human right to safe drinking water and sanitation, A/C.3/70/L.55, 2.11.2015.

¹⁷⁴ *Human Rights Council* (2012, s. Fn. 171), Rn. 5. So werden die Staaten beispielsweise aufgefordert, das HRW in der Ressourcenallokation zu priorisieren und auch in Zeiten wirtschaftlicher Krisen zu verwirklichen (ebd., Rn. 13 (a)). Zudem wird betont, dass den Staaten die primäre Verantwortung in der Verwirklichung des HRW zukommt und u.a. gesetzgeberische Maßnahmen zu unternehmen sind (*United Nations General Assembly* (2013, s. Fn. 173), Rn. 9).

¹⁷⁵ So wurde im Vorfeld der Abstimmung zur Generalversammlungsresolution beschlossen, anstelle von „declare“ das schwächere „recognize“ zu verwenden. (*Bolivien*, Explanation of Vote, *United Nations General Assembly* (s. Fn. 162), S. 5).

¹⁷⁶ *United Nations General Assembly* (2013, s. Fn. 173), Rn. 9; *Human Rights Council*, The human right to safe drinking water and sanitation, UN Doc A/HRC/RES/27/7, 25.9.2014, Rn. 8; *United Nations General Assembly*, The human rights to safe drinking water and sanitation, UN Doc A/RES/72/178, 19.12.2017, Rn. 4 (b); *Human Rights Council* (2012, s. Fn. 171), Rn. 8.

¹⁷⁷ *Human Rights Council* (2012, s. Fn. 171), Rn. 14; *United Nations General Assembly* (2013, s. Fn. 173), Rn. 10; *United Nations General Assembly* (2017, s. Fn. 176), Ziff. 7.

¹⁷⁸ Zunächst wurde sie als „Unabhängige Expertin“ im Jahr 2008 eingesetzt (*Human Rights Council*, Human rights and access to safe drinking water and sanitation, UN Doc A/HRC/7/22, 28.3.2008, Ziff. 2) und ihr Mandat 2011 als Sonderberichterstatterin verlängert (*Human Rights Council*, The human right to safe drinking water and sanitation, A/HRC/RES/16/2, 8.4.2011, Ziff. 4).

¹⁷⁹ Ebd.

¹⁸⁰ „At least in theory, many of the [millennium development] targets can be achieved without benefiting a single person with a disability, a single person belonging to an ethnic minority [...] a blind spot in the achievement of equality.“ (*Catarina de Albuquerque*, Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation. Integrating non-discrimination and equality into the post-2015 development agenda for water, sanitation, UN Doc A/67/270, 8.8.2012, S. 10, Ziff. 31).

¹⁸¹ *International Law Commission* (s. Fn. 147), S. 108, Rn. 6; dabei distanzieren sich die USA jedoch regelmäßig von den Definitionen des HRW in den Resolutionen, da sie als Nicht-Vertragspartei des ICESCR eine Anlehnung an die Interpretation des CESCR ablehnten (siehe z.B.: Statement of the U.S. Delegation of the United States of America, Explanation of Position, UN Human Rights Council – 24th Session, Geneva, 27.9.2013, <https://geneva.usmission.gov/2013/09/27/eop-the-human-right-to-safe-drinking-water-and-sanitation/> (zuletzt abgerufen: 07.03.2019)).

renzen gestützt, in welchen sie das HRW erstmals¹⁸² oder erneut als Menschenrecht anerkennen, seine universelle Gültigkeit betonen,¹⁸³ oder sogar die direkte Implementierung der Generalversammlungsresolution fordern.¹⁸⁴ Trotz der universalen Akzeptanz ist vor dem Hintergrund der Frage nach völkergewohnheitsrechtlicher Relevanz zu untersuchen, inwiefern sich diese in der Staatenpraxis widerspiegelt.

3. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Die Staatenpraxis

Eine Quelle zur Aufdeckung von Staatenpraxis können Urteile nationaler Gerichte sein, welche sich in ihrer Urteilsführung auf die Resolutionen der Generalversammlung beziehen.¹⁸⁵ Ein wichtiges Beispiel liefert in diesem Zusammenhang die Rechtsprechung zum Fall *Matsipane Moselthanyane* des Verfassungsgerichts in Botswana.¹⁸⁶ Obwohl das Land nicht zu den Vertragsparteien der ICESCR gehört, sich bei der erstmaligen Anerkennung des HRW durch die Generalversammlung enthielt und zudem kaum Gesetzgebungen zum Schutz wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte aufweist,¹⁸⁷ bezog sich der Richter in seiner Argumentation sowohl auf die Resolution der Generalversammlung von 2010 als auch die Allgemeine Bemerkung Nr. 15. So bewertete er den

jahrelangen fehlenden Grundwasserzugang der indigenen Barsarwa auf ihren rechtmäßigen Ländereien als Verstoß der Regierung gegen das Folterverbot.¹⁸⁸ Dabei berief er sich auf den „[...] international consensus on the importance of access to water.“¹⁸⁹ Er zitierte sowohl das Verbot aus der Allgemeinen Bemerkung Nr. 15, Indigenen den Zugang zu Wasserressourcen auf ihrem Land zu verwehren, als auch den Appell der Resolution von 2010, die „[...] active, free and meaningful participation [...]“ betroffener Bewohner in der Planung und Bereitstellung von sauberem Trinkwasser sicherzustellen.¹⁹⁰ In Aufhebung früherer Urteile erkannte er die Berechtigung rechtmäßiger Landbesitzer an, ohne Erlaubnis für häusliche Zwecke auf Grundwasser zuzugreifen.¹⁹¹ Schlussendlich kommt er zu dem Ergebnis, dass es auf Basis eines „constitutional requirement based on international consensus“ der Regierung verboten sei, den Zugang zu Wasser zu verweigern.¹⁹² Dem Urteil ist sowohl aus botswanischer als auch internationaler Perspektive erhebliche Bedeutung zuzusprechen. So wurde auf nationaler Ebene die Tür zur Anerkennung des HRW geöffnet, auch wenn es sich bislang nur auf rechtmäßig anerkannte Landbesitzer erstreckt und diese die Kosten der Wiederaufnahme der Wasserversorgung selbst tragen

¹⁸² So erkannte Kanada das Recht als Komponente des Art. 11 ICESCR an. (*Rio+20 United Nations Conference on Sustainable Development*, Annex to the letter dated 22 June 2012 from the Permanent Representative of Canada to the United Nations addressed to the Secretary-General of the United Nations Conference on Sustainable Development, Explanation of Position, Canada, UN Doc. A/CONF.216/12).

¹⁸³ Frankreich spricht von einem „universal right“ (*France*, Explanation of Vote, in: United Nations General Assembly (2010, s. Fn. 162), S. 114).

¹⁸⁴ So statuiert Mexiko, dass die „[...] resolution must be implemented nationally [...]“ (*Mexiko*, Explanation of Vote, ebd., S. 16).

¹⁸⁵ *International Law Commission* (s. Fn. 147), S. 91, Conclusion 6.

¹⁸⁶ *Court of Appeal Lobatse* CACLB07 410, *Matsipane Moselthanyane and Gakenyatsiwe Matsipane v The Attorney General* [2011].

¹⁸⁷ *B. Dinokopila*, The right to water in Botswana: A review of the *Matsipane Moselthanyane* case, in: *African Human Rights Law Journal* 11 (2011), S. 290–293.

¹⁸⁸ *Court of Appeal Lobatse* (s. Fn. 186), Rn. 21–22.

¹⁸⁹ Ebd., Rn. 19.

¹⁹⁰ Ebd.

¹⁹¹ So statuiert er: „lawful occupiers of land such as the appellants must be able to get underground water for domestic purposes, otherwise occupation would be rendered meaningless.“ (ebd., Rn. 16).

¹⁹² Ebd., Rn. 22.

müssen.¹⁹³ Auf internationaler Ebene ist das Urteil wegweisend, da es von einem internationalen Konsens zur Begründung des HRW ausgeht.¹⁹⁴

Da das Land keine Vertragspartei des ICESCR ist und der Bezug zur Allgemeinen Bemerkung daher nicht auf eine Vertragsverpflichtung zurückgeführt werden kann, ist dem Urteil im Lichte einer völkergewohnheitsrechtlichen Prüfung besondere Bedeutung zuzuweisen.¹⁹⁵ Allerdings gibt es bisher keine vergleichbar weitreichende Rechtsprechung, welche die Perspektive des botswanischen Richters stützt. So wurde in ähnlich gelagerten Fällen kein Bezug zu einem universal geltenden HRW hergestellt, womit die Erwartung aus völkergewohnheitsrechtlicher Perspektive nicht erfüllt wird, dass eine übereinstimmende Rechtsüberzeugung zu ähnlichen Entscheidungen in gleich gelagerten Fällen führt.¹⁹⁶

Obwohl immer mehr Staaten die normativen Standards des HRW deklaratorisch anerkennen,¹⁹⁷ kann bisher noch von keiner allgemeinen menschenrechtlichen Anspruchsgrundlage für den Zugang zu Wasser gesprochen werden.¹⁹⁸ Die weitverbreitete Beschränkung der Anerkennung auf ein progressiv zu verwirklichendes HRW zieht eine stark fragmentierte

Staatenpraxis nach sich.¹⁹⁹ Zudem schlägt sich die dominierende Auffassung der untrennbaren Verknüpfung des HRW mit anderen Rechten in der Praxis nieder. So ist die innerstaatliche Anwendbarkeit weiterhin oftmals an die Verletzung anderer Rechte geknüpft.²⁰⁰

Darüber hinaus schwächt die Diskrepanz zwischen entwickelten und Entwicklungsländern die Repräsentativität der Staatenpraxis. Wasserarme Entwicklungsländer erkennen das HRW zwar häufig explizit an,²⁰¹ haben aber teilweise erhebliche Schwierigkeiten in der Umsetzung der normativen Standards. Entwickelte Länder hingegen scheuen aus Sorge vor zusätzlichen Verpflichtungen in der Entwicklungshilfe die ausdrückliche Anerkennung eines HRW.²⁰²

Die Chance der Auflösung dieses Spannungsfeldes, welches eine vertragliche Kodifikation des Rechts derzeit kaum möglich erscheinen lässt, könnte in einer zunehmend an Menschenrechten orientierten Entwicklungspolitik liegen.²⁰³ Dabei kann exemplarisch die Arbeit der UNESCO als führender Akteur im *World Water Assessment Programme* (WWAP) – dem „flagship“ des *UN-Water* Gremiums – hervorgehoben werden.²⁰⁴ Dabei werden Daten zur globalen Frischwasserversorgung erhoben, technische Ressourcen zur Krisenprävention und -bewältigung

¹⁹³ C. Morinville; L. Rodina, Rethinking the human right to water: Water access and dispossession in Botswana's Central Kalahari Game Reserve, *Geoforum* 49 (2013), S. 151; S. De Vido (s. Fn. 12), S. 552–553; B. Dinokopila (s. Fn. 185), S. 289–290.

¹⁹⁴ Ebd., S. 293.

¹⁹⁵ M. Kanetake; A. Nollkaemper, The Application of Informal International Instruments Before Domestic Courts, *The George Washington International Law Review* 46 (2014), S. 776.

¹⁹⁶ *International Law Commission* (s. Fn. 152), S. 95, Rn. 5–6.

¹⁹⁷ So gibt es N. Brunner zufolge inzwischen über 33 Staaten, welche das HRW in ihre Verfassungen implementiert haben und zahlreiche weitere, die es auf einfachgesetzlicher oder politischer Ebene befördern (N. Brunner et al. (s. Fn. 8), S. 451–453).

¹⁹⁸ Ebd., S. 422; S. McCaffrey (s. Fn. 12), S. 231–232; S. De Vido (s. Fn. 11), S. 544.

¹⁹⁹ Zwar gibt es auch Stimmen, welche davon ausgehen, dass der vorhandene Grad einer allgemeinen Staatenpraxis ausreicht, allerdings wird in diesem Fall die Gewichtung

des Zwei-Elementen-Ansatzes zugunsten eines politisch-deklaratorischen Konsenses verschoben, welcher fast vollständig auf das Praxiselement verzichtet (R. Bates, *The Road to the Well: An Evaluation of the Customary Right to Water*, in: *Review of European Community & International Environmental Law* 19 (2010), S. 292–293).

²⁰⁰ N. Brunner et al. (s. Fn. 5), S. 422–426.

²⁰¹ Ebd., 451–453.

²⁰² M. Craven (s. Fn. 69), S. 40; P. Gleick (s. Fn. 11), S. 146.

²⁰³ D. Kinley et al. (s. Fn. 69), S. 2; M. Langford (s. Fn. 91), S. 451–452; E. Filmer-Wilson (s. Fn. 6), S. 56–59; A. Kuck, *Human Right to Water – Millennium Development Goals: How do they go together in Practice*, in: E. Riedel; P. Rothen (Hrsg.), *The Human Right to Water*, Berlin 2006, S. 173–180.

²⁰⁴ Im Rahmen des WWAP koordiniert UNESCO die Arbeit von einunddreißig Organisationen, die im Rahmen des UN-Water Gremiums den sektorübergreifenden *World Water Development Report* (WWDR) erstellen. Siehe u.a. UNESCO WWAP, abrufbar unter: <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/water/wwap/about/>.

bereitgestellt und Wissenstransfer organisiert, damit Entwicklungsländer ihrer Bevölkerung eine kontinuierliche Wasserversorgung entsprechend den Standards des HRW gewährleisten können.²⁰⁵ Mithilfe der Daten über den Status quo und die Entwicklung der globalen und regionalen Frischwasserversorgung²⁰⁶ wurde zudem die tatsächliche Zugangssituation benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu sauberem Trinkwasser analysiert und damit auf die Integration eines „human rights based approach“ in die entwicklungspolitischen Agenda der Vereinten Nationen hingewirkt.²⁰⁷

4. Die Überwindung der fragmentierten Staatenpraxis – entwicklungspolitische Ansätze der Vereinten Nationen

a) Das UNESCO World Water Assessment Programme

Die Bemühungen der UNESCO für einen nachhaltigen Umgang mit Frischwasserressourcen

und den Aufbau flächendeckender Wasserinfrastruktur in Entwicklungsländern reichen in die 1960er Jahre zurück²⁰⁸ und wurden 2001 ins Zentrum des naturwissenschaftlichen Sektors der Organisation gestellt.²⁰⁹ Durch die Entwicklung verschiedener Wissenschafts- und Bildungsprogramme²¹⁰ hat sie es sich zum Ziel erklärt, „[...] [to provide] the necessary scientific and educational backbone [...] in order to respect, protect and fulfil the right to equitable access to safe drinking water even in crisis situation.“²¹¹ Zu diesem Zweck werden weltweit Experten ausgebildet, (Trink-)Wasserressourcen nachhaltig zu verwalten und eine menschenrechtsorientierte Wasserpolitik zu verwirklichen.²¹² In Zusammenarbeit mit zahlreichen anderen UN-Organisationen werden zudem kontinuierlich Untersuchungen des Status quo der Frischwasserressourcen vorgenommen und akute Bedrohungen – etwa durch Klimawandel oder Grundwasserverschmutzungen – herausgestellt. Die Ergebnisse samt politischer Handlungsempfehlungen finden Eingang in die jährlich erscheinenden *World Water Development Reports (WWDR)*. Dabei wird dem sektorübergreifenden Charakter von Wasser Rechnung getragen, indem Aspekte der Nahrungssicherheit, Hygiene, wirtschaftlichen Nutzung sowie des

²⁰⁵ W. Erdelen, Assistant Director-General for Natural Sciences, Contribution to the OHCHR study on human rights obligations related to equitable access to safe drinking water and sanitation, Letter to Ms Louise Arbour, High Commissioner for Human Rights, April 2007, <https://www2.ohchr.org/english/issues/water/contributions/IntOrg/UNESCO.pdf> (letzter Zugriff: 7. März 2019), Annex b–e.

²⁰⁶ *United Nations World Water Assessment Programme (WWAP)*, the United Nations World Water Development Report (WWDR), Water for People, Water for Life, Paris 2003, Preface by Gordon Young, XXII.

²⁰⁷ Siehe u.a. ebd., S. 354; WWAP, WWDR 2012, Managing Water under Uncertainty and Risk, Paris 2012, S. 37, 142, 215, 746; WWAP, WWDR 2015, Water for a Sustainable World, Paris 2015, S. 14, 40, 104.

²⁰⁸ WWDR 2003 (s. Fn. 206), S. 67–69.

²⁰⁹ W. Erdelen (s. Fn. 205), S. 1; UNESCO, Records of the General Conference, 31st Session, Volume 1, Resolutions, Paris 15 October to 3 November 2001, S. 41–42.

²¹⁰ In Orientierung an den Standards des HRW werden im Rahmen des *International Hydrological Programme* der UNESCO umfassende Forschungen zur nachhaltigen Wasserwirtschaft und unterstützenden Technologien betrieben, während das *Institute for Water Education* internationale (Post-)graduiertenprogramme für zukünftige Experten der (Trink-)Wasserversorgung sowie Training für betroffene Akteure auf regionaler und nationaler Ebene anbietet. Siehe u.a.: W. Erdelen (s. Fn. 205), Annex a–d; WWDR 2003 (s. Fn. 206), S. 69, S. 361; *Institute of Water Education Delft*, Vision, Mission, Strategy, abrufbar unter: <https://www.un-ihe.org/vision-mission-strategy>; UNESCO *International Hydrology Programme*, Hydrology Initiatives, <https://en.unesco.org/themes/water-security/hydrology/programmes> (letzter Zugriff: 7. März 2019).

²¹¹ W. Erdelen (s. Fn. 205), S. 1.

²¹² Ebd., Annex b.

Umweltschutzes berücksichtigt werden.²¹³ Die Untersuchungen dienen vor allem dazu, wissenschaftliche und technische Unterstützung für die betroffenen Ländern zu leisten.²¹⁴ Auf diese Weise kann im Sinne des „Common Understanding“ der *United Nations Sustainable Development Group* von 2003 beigetragen werden „[to develop] the capacities of ‚duty bearers‘ to meet their obligations and/or of ‚right holders‘ to claim their rights.“²¹⁵

Im Zuge der Dokumentation regionaler und globaler Entwicklungen und vor dem Hintergrund der internationalen (deklaratorischen) Anerkennung eines HRW wurde zunehmend die Abkehr von einem lediglich quantitativen Maßstab zur Verbesserung der Trinkwasserversorgung gefordert.²¹⁶ Grundlage dafür bildeten Untersuchungen, denen zufolge trotz einer verbesserten allgemeinen Zugangssituation insbesondere ohnehin benachteiligte Bevölkerungsgruppen weiterhin von Versorgungsnetzen ausgeschlossen sind.²¹⁷ Dies mache die tatsächliche Verwirklichung ihres Rechts auf sauberes Trinkwasser unmöglich.²¹⁸ Um dem entgegen-

zuwirken, müssten die „normative and cross-cutting criteria“²¹⁹ des HRW bei Einrichtung und Bewertung von Versorgungssystemen angewendet werden. Diese Forderung steht in Einklang mit der Losung der Nachhaltigkeitsziele (SDGs) von 2015 „to leave no one behind“²²⁰, insofern „the poorest, most vulnerable and those furthest behind“²²¹ in das Zentrum der Bemühungen – zum Beispiel, um einen universalen Zugang zu sauberem Trinkwasser (SDG 6.1) zu verwirklichen – gestellt werden sollen.²²²

b) Die Verwirklichung eines universalen Zugangs zu sauberem Trinkwasser – die UN Nachhaltigkeitsziele und das Menschenrecht auf Wasser

Der explizite Bezug auf das HRW in der Agenda 2030 der UN bildet einen weiteren Schritt zur Harmonisierung der Staatenpraxis in der Implementierung, Anwendung und Umsetzung des Rechts. Die Agenda erkennt eine universelle sichere und erschwingliche Trinkwasserversorgung als Voraussetzung für eine erfolgreiche

²¹³ Siehe u.a. WWDR 2015 (s. Fn. 207).

²¹⁴ WWDR 2003 (s. Fn. 204), Preface by Gordon Young, XXII-XXIII.

²¹⁵ *United Nations Sustainable Development Group*, The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards A Common Understanding Among UN Agencies, 2003, https://unsdg.un.org/sites/default/files/6959-The_Human_Rights_Based_Approach_to_Development_Cooperation_Towards_a_Common_Understanding_among_UN.pdf (letzter Zugriff: 7. März 2019), S. 1.

²¹⁶ So wurde festgestellt, „that [the Millennium Development Goals] neglect the ‚centrality of water‘ to other goals“ und aufgezeigt, welche Auswirkungen es auf die Bewertung der Trinkwasserversorgung haben würde, wenn „the more precise and rigorous standards [...] defined under the right to water“ zugrunde gelegt würden. (WWDR 2012 (s. Fn. 207), S. 37, 142). Zudem seien „water policies often based on generalized perspectives that lack gender perspectives and local knowledge“ insofern als „coverage alone does not fully reflect inequalities [...]“. (WWDR 2015 (s. Fn. 207), S. 14, 40).

²¹⁷ Bereits 2002 berichtete die UNESCO darüber, wie das San Volk in der Kalahari-Wüste durch europäische Siedler über Jahrzehnte um seine traditionellen und nachhaltigen Trinkwassersysteme gebracht wurde (WWDR 2003 (s. Fn. 207), S.354). Weiterhin wurde im Rahmen von Fall-

studien aufgedeckt, wie Durchschnittswerte zur Trinkwasserversorgung die systematische Diskriminierung von benachteiligten Minderheiten verdeckte: „[...] e.g. only 32 percent of the poorest Roma use an improved source of drinking water compared with 94% of the general population [in Bosnia Herzegovina].“ (WWDR 2012 (s. Fn. 207), S. 40). Weiterhin wurde gefolgert, dass „many people around the globe including women, children, the elderly, indigenous people and people with disabilities have lower access to safe drinking water.“ (WWDR 2015 (s. Fn. 207), S.14).

²¹⁸ So heißt es im WWDR 2015 (s. Fn. 204), S. 14: „While lower access to safe drinking water [...] is recognized as a basic human right, discrimination based on ethnicity, economic class, social status, gender, age or physical abilities often restricts people from accessing [...] water resources.“

²¹⁹ WWDR 2015 (s. Fn. 207), S. 40.

²²⁰ A. Corkery et al., Realizing Rights through the Sustainable Development Goals: The Role of National Human Rights Institutions, in: Briefing Paper of The Danish Institute for Human Rights and the Center for Economic and Social Rights, 6.2015, S. 2.

²²¹ *United Nations General Assembly*, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, UN Doc A/RES/70/1, 25.9.2015, S. 32, lit. e.

²²² Ebd., S. 18, Rn. 6.1.

Armutsbekämpfung, für die Gewährleistung von Nahrungssicherheit und für Bildungs- sowie Geschlechtergerechtigkeit an.²²³ Zahlreiche *Voluntary National Reviews*, welche im Rahmen des *High-Level Political Forum on Sustainable Development* (HLPF) zur Evaluierung der Umsetzung der SDG-Ziele veröffentlicht werden,²²⁴ spiegeln die Anerkennung des HRW wider. So beziehen sich einige Staaten bei der Auflistung ihrer Maßnahmen ausdrücklich auf ihre Pflicht, das Menschenrecht auf Wasser zu verwirklichen.²²⁵ Obgleich keine rechtliche Verbindlichkeit besteht und es an systematischen Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen mangelt, darf die praktische Relevanz der Ziele in zweifacher Hinsicht nicht unterschätzt werden: Zum einen berücksichtigt das SDG 6 erstmals die untrennbare Verknüpfung von Trinkwasserversorgung, Hygiene- und Sanitätsfragen, dem Umgang mit Abwasser, dem Schutz von Wasserökosystemen und dem grenzüberschreitenden Wassermanagement.²²⁶ Zum anderen spiegelt die Proklamation der Bindung entwicklungspolitischer Ziele an die Erfüllung menschenrechtlicher Grundsätze den institutionellen Lernprozess wider, dem zufolge der Universalitätsanspruch der UN-Agenda nur mithilfe eines Menschenrechtsfokus verwirklicht

werden kann. Dem HRW kann dabei als eine „key foundation“²²⁷ der Agenda eine Schlüsselrolle zugewiesen werden.

Schließlich kann dem HRW auch darüber hinaus Relevanz in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zugesprochen werden. So handeln Entwicklungsländer, Entwicklungsorganisationen und Kreditgeber bei den *High Level Meetings of Water and Sanitation for all* am SDG 6 orientierte Entwicklungs- und Unterstützungsziele aus.²²⁸ Die detaillierten Ziele werden periodisch überprüft und erneuert.²²⁹ Auf diese Weise kann freiwillige politische Selbstverpflichtung langfristig die Lücke zwischen den Deklarationen und der Staatenpraxis verkleinern, zumal sie neben den Staaten weitere Akteure der Entwicklungspolitik miteinbezieht.

V. Würdigung des Diskurses zum Menschenrecht auf Wasser

Bei der Frage nach der völkerrechtlichen Verankerung und der Verbindlichkeit des HRW sollte

²²³ *United Nations Synthesis Report* (s. Fn. 2), 2018, S. 35.

²²⁴ K. Donald; I. Saiz, *Tackling Inequality through the Sustainable Development Goals: human rights in practice*, in: *The International Journal of Human Rights* 21 (2017), S. 1040.

²²⁵ *Government of Mexico*, *Voluntary National Review for the High-Level Political Forum on Sustainable Development. Basis for a Long-Term Sustainable Development Vision in Mexico*, HLPF 2018, New York, 9.–18.7.2018, S. 48; *Government of Spain*, *Spain's Report for the 2018 Voluntary National Review*, HLPF 2018, New York, 9.–18.7.2018, S. 49–50; *Government of Switzerland*, *Switzerland implements the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Switzerland's Country Report 2018, HLPF 2018, New York, 9.–18. July 2018, S. 13; *Government of Slovenia*, *Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda*, Report to the UN High Level Political Forum 2017 on Sustainable Development, HLPF 2017, New York, 10.–19. July 2017, S. 32; *Government of Germany*, *Report of the German Federal*

Government to the High-Level Political Forum on Sustainable Development 2016, HLPF 2016, New York, 11.–20.7.2016, S. 30.

²²⁶ *United Nations General Assembly* (s. Fn. 221), S. 18–19, Rn. 6.1–6.b.

²²⁷ Léo Heller, *Intervention by the UN Special Rapporteur on the human rights to safe drinking water and sanitation at the High-Level Political Forum of the Sustainable Development on the Implementation of SDG 6*, 11.7.2018.

²²⁸ So haben sich beispielsweise die Schweiz, Österreich, Niederlande und Deutschland dazu verpflichtet, das Menschenrecht auf Wasser in ihrer Entwicklungspolitik verstärkt zu berücksichtigen (*Sanitation and Water for All*, Summary of the 2012 SWA High Level Meeting Commitments, S. 3); Japan und Schweden versprachen hohe Milliardensummen für die Stärkung von Frauen und Mädchen im Zugang zu Wasser und sanitären Anlagen (*Sanitation and Water for All*, 2014 SWA High Level Dialogue Summaries #4: Overview of the 2014 HLM Commitments, S. 5).

²²⁹ Ebd., S. 8.

zunächst die zentrale Rolle der Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 hervorgehoben werden. Entgegen aller Kritik etablierte sie das HRW als Komponente des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und entwickelte entscheidende normative Standards. Die Bedeutung der Interpretation manifestiert sich sowohl in den Staatenberichten als auch in zahlreichen Rechtsprechungen, in denen sie als Auslegungshilfe, Argumentationsstütze und zur Konkretisierung des HRW auf nationaler Ebene herangezogen wird. Die zentralen Komponenten der Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Qualität und Nichtdiskriminierung fanden Eingang in einer Vielzahl an regionalen und globalen Initiativen für eine universale Anerkennung des HRW und prägten schließlich auch nachdrücklich die Diskurse der Generalversammlung und des Menschenrechtsrats.

Angesichts der jahrelangen Debatte um das HRW in der Generalversammlung, im Menschenrechtsrat und in internationalen Initiativen stellte sich die Frage nach der völkergewohnheitsrechtlichen Geltung des Rechts. Dabei erbrachte die deduktive Analyse der Rechtsüberzeugung auf UN-Ebene und der Staatenpraxis ambivalente Erkenntnisse.

So kann der Verständigungsprozess zwischen den Staaten zunächst als große Errungenschaft betrachtet werden, da die Debatte um die Ausgestaltung und Etablierung des HRW nun nicht mehr nur in den Händen eines Expertengremiums lag, sondern aus staatlicher Initiative heraus aufgegriffen wurde und sich am Konsens der Staatengemeinschaft orientierte. Allerdings lagen dem Konsens Kompromisse hinsichtlich der Eigenständigkeit des HRW zugrunde. Anders als im Jahr 2010 wurde in den Folgejahren von einem Alleinstellungsanspruch des HRW abgesehen und die Resolutionen orientierten sich stark an den Ausführungen des CESCR. Obgleich dies als weiteres Zeichen der Schlüsselstellung der Allgemeinen Bemerkung betrachtet werden kann, zeigt sich in der Praxis, dass

die Betonung des HRW als abgeleitetes und schrittweise zu implementierendes Recht kaum dazu beiträgt, dem Recht über seine Stellung im ICESCR hinaus Bedeutung und Wirkungskraft zu verleihen. Zudem wurde deutlich, dass der deklaratorische Konvergenzprozess hin zu einer universellen Akzeptanz des HRW nur geringen Widerhall in der noch sehr fragmentierten Staatenpraxis findet. So wünschenswert eine völkergewohnheitsrechtliche Geltung des HRW angesichts der eminenten Bedrohung durch die globale Wasserkrise wäre, lässt die Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit jedoch erhebliche Zweifel an ihrer Existenz.

Allerdings könnte neben den vielfältigen Implementierungsmaßnahmen und der langsam wachsenden Spruchpraxis die Entwicklungspolitik den Weg zu einer einheitlicheren Staatenpraxis weisen. Hierbei bilden die empirische Arbeit und technische Hilfe der UNESCO im Rahmen des WWAP einen wichtigen Baustein, insofern die Zugangsschwierigkeiten benachteiligter Gruppen besonders in den Vordergrund gerückt und betroffene Staaten bei der Verwirklichung einer HRW-gerechten Trinkwasserversorgung unterstützt werden. Die Einbindung des HRW in die UN-Entwicklungsagenda und deren Fokus auf besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen greifen diesen Ansatz auf globaler Ebene auf. Diese Initiativen können zur Sensibilisierung der beteiligten Parteien beitragen und langfristig auf eine universelle Gewährleistung des HRW hinwirken

Somit soll die Schlussfolgerung der Ausarbeitung, dass dem Recht noch keine völkergewohnheitsrechtliche Geltung zugesprochen werden kann, die Errungenschaften durch völkerrechtliche *soft law*-Dokumente seit 2002 nicht schmälern. Auch wenn der Anspruch, dass „by making water a human right it could not be

taken away from people“²³⁰ angesichts unzähliger Verletzungen noch nicht erfüllt ist, wird die Dringlichkeit des Themas durch fortlaufende Debatten im Fokus der Staatengemeinschaft aufrecht erhalten.

²³⁰ A. Cassar et al., Water as a Human Right? In: IUCN Environmental Policy and Law Paper 51 (2004), S. 21.

Kontakt

TU Dresden
01062 Dresden
tu-dresden.de

Impressum

UNESCO-Lehrstuhl für Internationale
Beziehungen

<https://tu-dresden.de/jura/unesco-chair>

Mehr Informationen über folgenden
Link: <https://tu-dresden.de/gsw/jura/ifve/unesco-portal/forschung>