

Das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung: Eine internationale Anerkennung mit Folgen

Beate Rudolf



Prof. Dr. Beate Rudolf, geb. 1964, ist seit Januar 2010 Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte in Berlin.

Am 28. Juli 2010 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Resolution 64/292 zum Recht auf Wasser und Sanitärversorgung verabschiedet. Darin erkennt sie dieses Menschenrecht ausdrücklich an. Außerdem fordert sie die Staaten und internationale Organisationen dazu auf, Entwicklungsländern durch internationale Zusammenarbeit finanzielle Unterstützung, Kapazitätsaufbau und Technologietransfer zukommen zu lassen. Schließlich verweist die Resolution auf die Arbeit der Unabhängigen Expertin, die der Menschenrechtsrat damit beauftragt hat, die menschenrechtlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Zugang zu Wasser und Sanitärversorgung zu untersuchen. 122 Staaten stimmten für die Resolution, darunter Deutschland, 41 enthielten sich der Stimme; Gegenstimmen wurden nicht abgegeben.

Welche Bedeutung hat diese Resolution? In formaler Hinsicht ist sie nur eine unverbindliche Empfehlung, da die UN-Generalversammlung kein Recht setzen kann. Daher wurde auch der ursprünglich eingebrachte Text vor der Abstimmung mündlich geändert. Statt das Recht zu proklamieren, wie es die Formulierung »declares the right« ausgedrückt hätte, ist von seiner Anerkennung die Rede (»recognizes the right«). Normativ verankert ist das Recht insbesondere in den Rechten auf Leben (Artikel 6 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte), auf einen angemessenen Lebensstandard, auf ausreichende Ernährung und Unterbringung (Artikel 11, Absatz 1, des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, kurz: Sozialpakt) und auf ein Höchstmaß an Gesundheit (Artikel 12, Absatz 1, Sozialpakt). Was genau unter dem Recht auf Wasser zu verstehen ist, hat der für die Überwachung der Umsetzung des Sozialpakts zuständige Ausschuss bereits im Jahr 2002 in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 festgehalten.

Mit der Resolution bekräftigt die Generalversammlung diese Rechtsauffassung und erweitert sie ausdrücklich auf das Recht auf Sanitärversorgung. Indem die EntschlieÙung keine Verbindung zu den beiden Internationalen Pakten herstellt, erhebt sie den Anspruch, auch für jene Staaten von Bedeutung zu sein, die die Pakte nicht ratifiziert haben. Man kann die Resolution daher als Stärkung der vertrags- und der gewohnheitsrechtlichen Geltung des Rechts auf Wasser und Sanitärversorgung sehen. Unzutreffend ist es aber – wie vielfach gemeldet –, dass das Recht durch die Resolution in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte aufgenommen wurde. Weder gibt das der Wortlaut her, noch war dies das Ziel der Befürworter. Es würde auch die rechtliche Wirkung der Resolution nicht stärken.

Die wichtigste Botschaft der Resolution ist: Unter den Staaten der Welt besteht Einigkeit, dass es das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung gibt. Das zeigt sich darin, dass kein Staat gegen die Resolution gestimmt hat. Auch wenn die Anerkennung des Rechts in der EntschlieÙung nichts bahnbrechend Neues ist, so ist sie doch rechtlich und politisch im höchsten Maße bedeutsam. Es ist Staaten nämlich künftig verwehrt, die Existenz des Rechts zu bestreiten. Dies gilt sowohl, wenn sich Einzelne innerstaatlich im politischen Prozess, vor Behörden oder Gerichten auf das Recht berufen, als auch im zwischenstaatlichen Verkehr oder vor internationalen Kontrollgremien. Zudem verändert die Resolution auf der nationalen wie auf der internationalen Ebene den Referenzrahmen für politisches Handeln: Als Menschenrecht begründet das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten der Staaten. Politische und budgetäre Prioritäten müssen sich an diesen Pflichten ausrichten, insbesondere am Kernbereich des Rechts.

Die Resolution legt aber auch offen, dass der Inhalt des Menschenrechts auf Wasser und Sanitärversorgung in Einzelfragen noch der Klärung bedarf. Sie geht nämlich auf die verschiedenen inhaltlichen Dimensionen des Rechts nicht ein. Einzige Ausnahme ist die internationale Zusammenarbeit bei seiner Verwirklichung. Gerade durch deren Hervorhebung gerät die Resolution aber in eine Schieflage, weil sie damit die vorrangige Verantwortlichkeit jedes Staates für die Verwirklichung der Menschenrechte in seinem eigenen Hoheitsbereich ausblendet.

Was die konkreten Inhalte eines Menschenrechts auf Wasser und Sanitärversorgung angeht, ist es erfreulich, dass die Resolution den Bogen zur Arbeit der Unabhängigen Expertin des Menschenrechtsrats Catarina de Albuquerque schlägt. Sie trägt zum einen zur juristisch-dogmatischen Klärung der Inhalte des Menschenrechts bei. Indem sie gute Praxisbeispiele identifiziert, leistet sie außerdem einen wesentlichen Beitrag dazu, die Staaten davon zu überzeugen, dass diese Pflichten erfüllbar sind. Für die Akzeptanz und tatsächliche Umsetzung der Rechtsinhalte ist dies unabdingbar. Mit ihrem partizipativen, die Staaten einbindenden Vorgehen schafft die Unabhängige Expertin eine weitere wichtige Voraussetzung dafür, dass die Staaten das Menschenrecht auf Wasser und Sanitärversorgung verinnerlichen und seine Umsetzung aktiv angehen. Dieser Prozess muss in den kommenden Jahren fortgeführt werden. Die tatsächliche Umsetzung des Rechts durch die Staaten und die Entscheidung über die Verlängerung des Mandats der Expertin im Herbst 2011 sind daher die eigentlichen Prüfsteine, ob die Staaten ihr Bekenntnis in der Resolution ernst gemeint haben.