

# Recht auf Wasser

*Ute Mager*

- I. Einleitung
- II. Rechtsquellen
- III. Inhalt und Wirkungen
- IV. Durchsetzbarkeit
- V. Recht auf Wasser in der deutschen Rechtsordnung
- VI. Zusammenfassung und Ausblick

## I. Einleitung

Kein Mensch kann ohne Wasser leben. Aus diesem Grunde ist es naheliegend anzunehmen, dass ein jeder Mensch ein Recht auf Wasser hat. Dennoch besteht nach wie vor keine Einigkeit, ob es ein Menschenrecht auf Wasser gibt, ja überhaupt geben kann.

Die Schwierigkeiten beginnen, wenn man sich fragt, welchen genauen Inhalt ein solches Recht haben könnte:

- Eine bestimmte Menge an Litern pro Kopf und Tag?
- Wasser nur zum Trinken oder auch zum Waschen, nur des eigenen Körpers oder auch der Kleidung?
- Umfasst das Recht auf Wasser auch die Versorgung mit sanitären Anlagen?
- Wer ist Anspruchsgegner? Nur der Staat oder auch Private, insbesondere Wasserversorgungsunternehmen?
- Wozu genau ist der Staat verpflichtet? Muss er Infrastruktur zur Verfügung stellen? Womöglich kostenlos?
- Hat ein Menschenrecht auf Wasser Bedeutung für die Art und Weise der Wasserversorgung?

Die erste europäische Bürgerinitiative lautete „Recht auf Wasser“. Sie wurde von 1.884.790 Menschen unterstützt. Die meisten Beteiligten kamen aus Deutschland. Ziel der Initiative war es zu verhindern, dass unionsrechtliche Privatisierungsbestrebungen sich auf den Wassersektor erstrecken. In der Tat wurde der Wassersektor ausdrücklich aus der Konzessionsrichtlinie von 2014 herausgenommen.<sup>1</sup>

Abgesehen von Anspruchsinhalt, Anspruchsgegner und möglichen Auswirkungen auf die Organisation der Wasserversorgung ist eine weitere Frage, ob und in welcher Weise ein Recht auf Wasser sich auf die Wasserverteilung zwischen den verschiedenen wasser-nutzenden Sektoren auswirken kann, neben den häuslichen Verbrauchern insbesondere Landwirtschaft und Industrie, nicht zu vergessen die Bedürfnisse der Umwelt.

Und schließlich: wer kann ein Recht auf Wasser durchsetzen und wie?

Nach den Angaben der UN beträgt die Zahl der Menschen ohne gesicherte Trinkwasserversorgung heute 783 Millionen Menschen, das sind 11 Prozent der Weltbevölkerung. Dies ist der Stand, nachdem das im Jahre 2000 ausgerufene Millenniumsziel, zum Jahr 2015 die Zahl der Menschen ohne ausreichende Trinkwasserversorgung zu halbieren<sup>2</sup>, erreicht wurde.

Die neuen Global Goals bzw. Ziele des Zukunftsvertrages sehen in Bezug auf die Wasserversorgung vor, dass bis 2030 allgemeiner, gleicher, sicherer und erschwinglicher Zugang zu Trinkwasser für alle verwirklicht sein wird.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Erwägungsgrund 40 der RL 2014/23/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe.

<sup>2</sup> Millenniumsziel Nr. 7 von 2000: Die Zahl der Menschen, die über keinen nachhaltigen Zugang zu gesundem Trinkwasser verfügen, soll um die Hälfte gesenkt werden.

<sup>3</sup> Weitere Ziele sind: "By 2030, achieve access to adequate and equitable sanitation and hygiene for all and end open defecation, paying special attention to the needs of women and girls and those in vulnerable situations. By 2030, improve water quality by reducing pollution, eliminating dumping and minimizing release of hazardous chemicals and materials, halving the proportion of untreated wastewater and substantially increasing recycling and safe reuse globally. By 2030, substantially increase water-use efficiency across all sectors and ensure sustainable withdrawals and supply of freshwater to address water scarcity and substantially reduce the number of people suffering from water scarcity. By 2030, implement integrated water resources management at all levels, including through transboundary cooperation as appropriate. By 2020, protect and restore water-related ecosystems, including mountains, forests, wetlands, rivers, aquifers and lakes. By 2030, expand international cooperation and capacity-building support to developing countries in water- and sanitation-related activities and programmes, including water harvesting, desalination, water efficiency, wastewater treatment, recycling and reuse technologies Support and

Dies sind politische Ziele, die die Dringlichkeit des Themas zeigen. Durch die ständig steigende Anzahl von Menschen und die damit verbundene Zunahme der Wassernutzung auch der anderen Sektoren wird deren Verwirklichung kontinuierlich anspruchsvoller. Wasserverteilung und Wasserversorgung stehen zweifellos ganz vorne auf der Agenda der Weltprobleme. Die Frage ist, ob und inwieweit ein Recht auf Wasser einen Beitrag zur Lösung leisten kann.

Im Folgenden werde ich den aufgeworfenen Fragen und damit der Rolle, die ein Menschenrecht auf Wasser im Rahmen des globalen Wasserproblems spielen kann, in vier Schritten nachgehen: Zuerst werde ich die Rechtsgrundlagen für ein Menschenrecht auf Wasser darlegen, sodann Inhalt und Wirkungen eines solchen Rechts genauer entfalten und drittens auf die Durchsetzbarkeit eingehen. Schließlich werde ich noch kurz die Organisation der Wasserversorgung in Deutschland ansprechen.

## II. Rechtsquellen

Menschenrechte betreffen das Staat-Bürger-Verhältnis, wobei mit Bürger alle der staatlichen Ordnung unterworfenen Privatpersonen gemeint sind, unabhängig von der Staatsangehörigkeit. Menschenrechte sind demzufolge zunächst einmal Gegenstand des jeweiligen nationalen Rechts. Internationale Menschenrechtserklärungen und verpflichtende Menschenrechtspakte, also Verträge zwischen Staaten, in denen diese sich verpflichten, in ihrem Staat Menschenrechte einzuhalten, gibt es erst seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, also nach dem Zweiten Weltkrieg.

Die Entwicklung beginnt mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, die als Resolution der Vollversammlung der Vereinten Nationen jedoch ohne rechtliche Verbindlichkeit ist.

Der erste verbindliche und zugleich sehr erfolgreiche internationale Vertrag, in dem sich Staaten zur Achtung von Menschenrechten gegenüber den Personen unter ihrer Herrschaft verpflichtet haben, ist die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 (EMRK, in Kraft seit 1953).

---

strengthen the participation of local communities in improving water and sanitation management.”

Ihr Erfolg beruht nicht zuletzt darauf, dass sie betroffenen Individuen nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs eine Beschwerdemöglichkeit eröffnet. Hier zeigt sich auch der Sinn völkerrechtlicher Menschenrechtsübereinkommen: Erst sie ermöglichen es, Verletzungen anzuprangern, wenn innerhalb des Staates rechtsstaatliche Defizite bestehen. Ein ausdrückliches Recht auf Wasser enthält die im Übrigen nur für Mitglieder des Europarates verbindliche EMRK allerdings nicht, ebenso wenig die Europäische Sozialcharta oder die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.

Betrachten wir aber zunächst die nationale Ebene und erst in einem zweiten Schritt das Völkerrecht in Bezug auf die Garantie eines Menschenrechts auf Wasser.

### 1. Das Recht auf Wasser im nationalen Recht

Das Recht auf Wasser gehört nicht zu den klassischen Grundrechten. Ausdrücklich findet es sich heute nur in einigen wenigen Verfassungen als Individualrecht garantiert.<sup>4</sup>

In der Verfassung von Uganda heißt es seit 1995: all Ugandans enjoy rights and opportunities and access to education, health services, *clean and safe water*, decent shelter, adequate clothing, food, security and pension and retirements benefits.<sup>5</sup>

Seit 1996 gewährleistet die Verfassung von Südafrika jedem das Recht auf Zugang zu ausreichend Nahrung und Wasser: the right to access to sufficient food and water.<sup>6</sup>

Vergleichbare Garantien finden sich noch in der Verfassung von Ecuador von 1998<sup>7</sup>, von Uruguay seit 2004<sup>8</sup>, von Nicaragua seit 2005

<sup>4</sup> Siehe auch hinsichtlich der im Folgenden aufgeführten Verfassungstexte: <http://www.righttowater.info/progress-so-far/national-legislation-on-the-right-to-water/>.

<sup>5</sup> „The Constitution of Uganda, 1995, Article XIV: The State shall endeavor to fulfill the fundamental rights of all Ugandans to social justice and economic development and shall, in particular, ensure that ... all Ugandans enjoy ... access to clean and safe water.“

<sup>6</sup> „South Africa 1996: Section 27.1(b) confirms that everyone has the right to access to sufficient food and water.“

<sup>7</sup> „The Constitution of the Republic of Ecuador, 1998, Article 23, recognizes the right to a quality of life that ensures health, feeding and nutrition, *potable water*, a clean environment, social education, work, recreation, housing, clothing and other necessary services. Article 42, confirms that the State shall guarantee the right to health, its promotion and protection through ... the provision of potable water and basic *sanitation* ... in accordance with the principles of equity, universality, solidarity, quality and efficiency. Article 249, gives responsibility of the State to provide public

sowie der Republik Kongo seit 2006<sup>9</sup>, unter dem Vorbehalt des Möglichen in der Verfassung der Malediven.

Entwürfe für entsprechende Ergänzungen der Verfassung von Kenia wurden nicht umgesetzt.<sup>10</sup>

Die Verfassungen von Zambia und Gambia (1996) ebenso wie die von Äthiopien (1994) sehen vor, dass der Staat sich bemühen soll, sauberes und sicheres Wasser zur Verfügung zu stellen bzw. gleichen Zugang zu sauberem und sicherem Wasser zu ermöglichen.<sup>11</sup> Dies ist eine deutlich schwächere Garantie, bei der es zweifelhaft ist, ob ein individueller Anspruch besteht.

In anderen Staaten gibt die Verfassung zwar kein ausdrückliches Recht auf Wasser her, die Verfassungsgerichte haben sich aber rechtsfortbildend betätigt. So hat das höchste indische Gericht, der Indische Supreme Court, entschieden, dass das Recht auf Wasser wie auch auf Zugang zu sanitären Anlagen Bestandteil des Rechts auf Leben sei. Der Gerichtshof stellte fest, dass „the right to access to clean drinking water is fundamental to life and there is a duty on the state under Article 21 to provide clean drinking water to its citizens”.<sup>12</sup> Art. 21 der indischen Verfassung lautet: No person shall be deprived of his life or personal liberty except according to procedure established by law. Ausgelöst wurde der Rechtsstreit durch die Verschmutzung eines Flusses infolge industrieller Nutzung.

---

drinking water and irrigation services, the State shall guarantee that public services conform to the principles of efficiency, responsibility, universality, accessibility, continuity and quality, and shall safeguard that their rates or tariffs are equitable.“

<sup>8</sup> Art. 47, dass der Zugang zu Trinkwasser und sanitären Anlagen ein fundamentales Menschenrecht darstellt.“

<sup>9</sup> „Article 48 of the Constitution of the Democratic Republic of the Congo, 2006, asserts that the State shall guarantee the right to a decent dwelling, *access to potable water* [unofficial translation].“

<sup>10</sup> „Kenya 2005, draft proposal: Article 65, ‘Every person has the *right to water* in adequate quantities and of reasonable quality’ and Article 66, ‘Every person has the *right to a reasonable standard of sanitation*‘“

<sup>11</sup> „The Constitution of Zambia, 1996, in Article 112 stipulates that the State shall endeavour to provide *clean and safe water*. Gambia, 1996, does not explicitly refer to water and sanitation as human rights but in Article 216(4) obligates the State to endeavour to facilitate *equal access to clean and safe water*, adequate health and medical services, habitable shelter, sufficient food and security to all persons.“

<sup>12</sup> A. P. Pollution Control Board II v Prof. M.V. Naidu and Others (Civil Appeal Nos. 368–373 of 1999). S. dazu *Anu Mittal*, Right to clean water <http://www.lawctopus.com/academike/right-to-clean-water/> (letzter Aufruf: 23.05.2016); allgemein zum Schutz des Rechts auf Wasser durch die Gerichte Indiens s. *Pierre Thielbörger*, The Right(s) to Water. The Multi-Level Governance of a Unique Human Right, 2014, S. 51ff.

Das belgische Verfassungsgericht wiederum leitete ein Recht auf die Versorgung mit Trinkwasser aus Art. 23 der belgischen Verfassung ab (1994), wonach alle Bürger in der Lage sein sollen, in würdigen Umständen zu leben und demzufolge das Recht auf den Schutz der Umwelt und ihrer Gesundheit haben. Grund des Streits war, dass die Provinz Flandern ein Gesetz einführte, wonach alle Bewohner der Provinz das Recht auf kostenlose Verfügbarkeit über 15.000 l Wasser pro Jahr haben, das sind 41 l täglich. Hiergegen klagte ein gemeindlicher Wasserversorger und verlor. Das Gericht argumentierte, dass die Regelung dem Recht eines jeden Individuums auf Zugang zu Trinkwasser entspreche und – infolge der Wasserentgelte im Übrigen – die Wasserverschwendung senke.<sup>13</sup>

Das Grundgesetz enthält keine ausdrückliche Gewährleistung eines Rechts auf Wasser, aber natürlich das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG lautet „Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit.“ Die Tatsache, dass der Supreme Court von Indien einen solchen Inhalt für die indische Verfassung festgestellt hat, ist aber ohne Bedeutung für die Auslegung des Grundgesetzes. Das Bundesverfassungsgericht hat dies bisher nicht getan, allerdings stellte sich die Frage so auch noch nicht. Fest steht, dass der Staat grundsätzlich nicht das Leben nehmen darf. Daraus folgt etwa auch, dass er Gefangene nicht verdursteten lassen darf.

Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit umfasst auch Pflichten des Staates zum Schutz vor Lebens- oder Gesundheitsgefahren etwa durch Wasserverschmutzung.

Diese Pflichten treffen in erster Linie den Gesetzgeber. Ein Individualrecht auf Schutz besteht nach deutscher Rechtsauffassung nur nach Maßgabe des sogenannten Untermaßverbots. Dieses verbietet, dass der Staat untätig bleibt, obwohl ihm ein Tätigwerden möglich und zwingend erforderlich ist. Anspruch besteht also nur auf einen Mindestschutz durch gesetzgeberisches Tätigwerden. Ein individueller Leistungsanspruch auf eine Mindestwasserversorgung auf der Grundlage des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit gegenüber dem Staat ist für den deutschen Verfassungsrechtler zu-

<sup>13</sup> Ruling 36/98, 1 April 1998. S. dazu Study of human rights and the access to water contribution of the government of Belgium, <http://www2.ohchr.org/english/issues/water/contributions/Belgium.pdf> (letzter Aufruf: 23.05.2016); allgemein zum Schutz des Rechts auf Wasser in Belgien s. *Pierre Thielbörger*, *The Right(s) to Water. The Multi-Level Governance of a Unique Human Right*, 2014, S. 19 ff.

mindest ein ungewohnter Gedanke. Grundrechte sind in erster Linie konzipiert als Abwehrrechte gegen staatliche Beeinträchtigung und als Rechte auf Schutz vor Beeinträchtigung durch Dritte. Leistungsrechte sind ihnen grundsätzlich nicht zu entnehmen. Sie bedürfen auf jeden Fall der gesetzlichen Ausgestaltung.

Als Individualrecht anerkannt ist jedoch das Recht auf das Existenzminimum, das seine Grundlage in der Garantie der Menschenwürde gemäß Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip findet. In der Hartz-IV-Entscheidung aus dem Jahre 2010<sup>14</sup> führte das Bundesverfassungsgericht unter Bezugnahme auf frühere Rechtsprechung aus:

a) Art. 1 Abs. 1 GG erklärt die Würde des Menschen für unantastbar und verpflichtet alle staatliche Gewalt, sie zu achten und zu schützen (vgl. ...). Als Grundrecht ist die Norm nicht nur Abwehrrecht gegen Eingriffe des Staates. Der Staat muss die Menschenwürde auch positiv schützen (vgl. ...). Wenn einem Menschen die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins notwendigen materiellen Mittel fehlen, weil er sie weder aus seiner Erwerbstätigkeit, noch aus eigenem Vermögen noch durch Zuwendungen Dritter erhalten kann, ist der Staat im Rahmen seines Auftrages zum Schutz der Menschenwürde und in Ausfüllung seines sozialstaatlichen Gestaltungsauftrages verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die materiellen Voraussetzungen dafür dem Hilfebedürftigen zur Verfügung stehen. Dieser objektiven Verpflichtung aus Art. 1 Abs. 1 GG korrespondiert ein Leistungsanspruch des Grundrechtsträgers, da das Grundrecht die Würde jedes individuellen Menschen schützt (vgl. ...) und sie in solchen Notlagen nur durch materielle Unterstützung gesichert werden kann.

b) Der unmittelbar verfassungsrechtliche Leistungsanspruch ... gewährleistet das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit (vgl. ...), als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher

<sup>14</sup> BVerfGE 125, 175 (Rn. 134 ff.).

Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst (vgl. ...).  
c) Die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums muss durch einen gesetzlichen Anspruch gesichert sein.

Das Recht auf ein Existenzminimum umfasst also ausdrücklich die Sicherung der physischen Existenz. Der Anspruch auf staatliche Leistung setzt allerdings Hilfsbedürftigkeit voraus. Ein Recht auf Wasser als Leistungsrecht für jedermann lässt sich damit nicht begründen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass ein Recht auf Wasser erst im Laufe der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts Aufnahme in einige wenige Staatsverfassungen gefunden hat, insbesondere in Afrika und in Südamerika. Gründe dafür sind insbesondere in Afrika Wassermangel und eine unzureichende Wasserinfrastruktur, in Südamerika zudem die schlechten Erfahrungen mit Versuchen, die unzureichende Wasserinfrastruktur durch Privatisierung der Wasserversorgung zu verbessern. Mit der Verankerung eines Rechts auf Wasser in der Verfassung wird zuallererst die staatliche Verantwortung für die Wasserversorgung rechtlich verbindlich zum Ausdruck gebracht.

## 2. Das Recht auf Wasser im internationalen Recht

Das Auftreten von nationalen Verfassungsbestimmungen seit Mitte der 90er Jahre ist auf das Engste verzahnt mit den Entwicklungen auf der internationalen Ebene.<sup>15</sup>

Bereits in der Abschlussresolution der Wasserkonferenz der Vereinten Nationen in Mar del Plata (Argentinien) von 1977 heißt es:

All peoples, whatever their stage of development (Entwicklungsstufe) and their social and economic conditions, have the right to have access to drinking water in quantities and a quality equal to their basic needs.

<sup>15</sup> S. zur Entwicklung auf der internationalen Ebene *Laurence Boisson de Chazournes*, *Fresh Water in International Law*, 2013, 147 ff.; *Silke Ruth Laskowski*, *Das Menschenrecht auf Wasser*, 2010, S. 145 ff.; *Pierre Thielbörger*, *The Right(s) to Water. The Multi-Level Governance of a Unique Human Right*, 2014, S. 56 ff.; *Inga T. Winkler*, *The Human Right to Water. Significance, Legal Status and Implications for Water Allocation*, 2012, S. 37 ff.

Zwar handelte es sich auch hier nur um eine politische Absichtserklärung, und es wird kein Menschenrecht, sondern ein Recht aller Völker formuliert, aber der Gedanke eines Rechts auf Wasser und damit staatlicher Verantwortung für die Wasserversorgung war damit auf internationaler Ebene ausgesprochen.

Als Ziel setzten sich die Staaten damals, bis 1990 alle menschlichen Siedlungen mit sauberem Trinkwasser und sanitären Einrichtungen zu versorgen. Dies ist nicht gelungen und soll nun bis 2030 erreicht werden.

Ausdrückliche völkervertraglich verbindliche Individualrechte auf Zugang zu Wasser finden sich in Konventionen zum Schutz verschiedener besonders verletzlicher Gruppen.

Zu nennen sind in der Reihenfolge ihres Inkrafttretens:

Das Genfer Abkommen über die Behandlung von Kriegsgefangenen (GA III) von 1949. Art. 26 der Konvention lautet: Trinkwasser soll den Gefangenen in genügender Menge geliefert werden.

Art. 27 bestimmt: Den Kriegsgefangenen sollen tags und nachts sanitäre Einrichtungen zur Verfügung stehen, die den Erfordernissen der Hygiene entsprechen und die dauernd sauber zu halten sind. In den Lagern, in denen sich auch weibliche Kriegsgefangene aufhalten, müssen diese über besondere sanitäre Einrichtungen verfügen. Außerdem sollen die Kriegsgefangenen, unbeschadet der in den Lagern vorhandenen Bäder und Duschen, für ihre tägliche Körperpflege und die Reinigung ihrer Wäsche genügend Wasser und Seife erhalten.

Entsprechende Regelungen enthält das Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten (GA IV) von 1949 in Art. 85 und 89.<sup>16</sup>

Im Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen von 1977, das sich auf den Schutz von Zivilpersonen im Bürgerkrieg bezieht, verlangt Art. 5, dass Personen, denen die Freiheit entzogen ist, im gleichen

<sup>16</sup> Art. 85 Den Internierten sollen tags und nachts sanitäre Einrichtungen zur Verfügung stehen, die den Erfordernissen der Hygiene entsprechen und dauernd sauber zu halten sind. Sie sollen genügend Wasser und Seife für ihre tägliche Körperpflege und die Reinigung ihrer Wäsche erhalten; die hierfür nötigen Einrichtungen und Erleichterungen sind ihnen zu gewähren. Außerdem sollen sie über Duschen und Badeeinrichtungen verfügen. Für ihre Körperpflege und die Reinigungsarbeiten ist ihnen die nötige Zeit einzuräumen. Art. 89 Trinkwasser soll ihnen in genügender Menge geliefert werden.

Umfang wie die örtliche Zivilbevölkerung mit Lebensmitteln und Trinkwasser versorgt werden.

Gemäß Art. 14 ist das Aushungern von Zivilpersonen als Mittel der Kriegführung verboten. Es ist demzufolge untersagt, für die Zivilbevölkerung lebensnotwendige Objekte wie Nahrungsmittel, zur Erzeugung von Nahrungsmitteln genutzte landwirtschaftliche Gebiete, Ernte- und Viehbestände, Trinkwasserversorgungsanlagen und -vorräte sowie Bewässerungsanlagen zu diesem Zweck anzugreifen, zu zerstören, zu entfernen oder unbrauchbar zu machen.

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979, in Kraft seit 1981 (189 Vertragsstaaten), bestimmt in Art. 14: „Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau in ländlichen Gebieten ... und gewährleisten ihr insbesondere das Recht auf ... h) angemessene Lebensbedingungen, insbesondere im Hinblick auf Wohnung, sanitäre Einrichtungen, Elektrizitäts- und Wasserversorgung sowie Verkehrs- und Nachrichtenverbindungen.“

Art. 24 der Konvention zum Schutz des Kindes von 1989 bestimmt, dass die Vertragsstaaten „... geeignete Maßnahmen treffen, um c) Krankheiten sowie Unter- und Fehlernährung auch im Rahmen der gesundheitlichen Grundversorgung zu bekämpfen, unter anderem durch ... die Bereitstellung ausreichender vollwertiger Nahrungsmittel und sauberen Trinkwassers, wobei die Gefahren und Risiken der Umweltverschmutzung zu berücksichtigen sind“.

Das Übereinkommen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen von 2006, in Kraft seit 2008 (132 Vertragsstaaten), verlangt in Art. 25 lit. f), dass die Vertragsstaaten die diskriminierende Vorenthaltung von Nahrungsmitteln und Flüssigkeiten aufgrund von Behinderung verhindern. In Art. 28 Abs. 2 lit. a) verpflichten sich die Vertragsstaaten, Maßnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen gleichberechtigten Zugang zur Versorgung mit sauberem Wasser zu sichern.

Alle diese völkerrechtlichen Verträge sind für die Vertragsstaaten verbindlich. Sie enthalten allerdings kein universelles Menschenrecht auf Wasser, sondern nur ein Recht auf Wasserversorgung für die genannten besonders schutzbedürftigen und auch tatsächlich besonders von Wassermangel betroffenen Personengruppen. Sie zeigen gerade in dem, was sie verbieten oder verlangen, in welcher Weise die Wasserversorgung von Menschen im Argen liegt.

Als bahnbrechender Schritt auf dem Weg zur Anerkennung eines Menschenrechts auf Wasser gilt der General Comment No 15 (Allgemeine Stellungnahme Nr. 15) mit dem Titel „Das Recht auf Wasser“, den der UN-Ausschuss für ökonomische soziale und kulturelle Rechte auf seiner Sitzung am 20. Januar 2003 verabschiedet hat.<sup>17</sup> Bei dem Ausschuss handelt es sich um ein Gremium von 18 Experten, die vom UN-Wirtschafts- und Sozialrat bestimmt werden. Der UN-Wirtschafts- und Sozialrat ist ein UN-Organ, dessen Zusammensetzung und Aufgaben in Art. 61 der UN-Charta näher bestimmt sind.

Aufgabe des Expertenausschusses ist die Sichtung und Auswertung der Berichte, welche die Vertragsstaaten auf der Grundlage von Art. 16 des Internationalen Paktes über ökonomische, soziale und kulturelle Rechte von 1966 regelmäßig vorlegen müssen. Auf dieser Grundlage äußert der Ausschuss sich auch zur Auslegung des Paktes.

Als Rechtsgrundlage für ein Menschenrecht auf Wasser benennt der Ausschuss Art. 11 und Art. 12 des Internationalen Paktes über ökonomische, soziale und kulturelle Rechte, im Folgenden Sozialpakt.

Art. 11 Abs. 1 lautet: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten, und erkennen zu diesem Zweck die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit an.“

Gemäß Art. 12 Abs. 1 erkennen die Vertragsstaaten das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit an.

In keiner der Vorschriften ist von Wasser die Rede.

Der Ausschuss argumentiert, dass die einzelnen Aspekte, die im Zusammenhang des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard genannt werden, nach dem Wortlaut nicht abschließend sind – die Rede ist von „einschließlich ...“ – und dass Wasser als unabdingbare Voraussetzung für menschliches Leben klar von diesem Recht umfasst sei. Das Recht auf Wasser sei zudem untrennbar mit dem Recht auf Gesundheit verbunden. Der Ausschuss verweist auch auf die

<sup>17</sup> S. *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)*, General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant), 2003, <http://www.refworld.org/docid/4538838d11.html>, abgerufen am 19.05.2016.

Verbindung mit dem Recht auf Leben und mit der Menschenwürde, geht darauf aber im Weiteren nicht ein. Diese Enthaltensamkeit ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass der UN-Ausschuss für ökonomische, soziale und kulturelle Rechte nur für die Auslegung des Sozialpaktes zuständig ist, nicht für die Auslegung des Internationalen Paktes für bürgerliche und politische Rechte von 1966, in dem sich der Schutz der Menschenwürde und das Recht auf Leben finden. Für dessen Auslegung ist vielmehr der Menschenrechtsausschuss auf der Grundlage des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte zuständig.

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und politische Rechte stützt das Menschenrecht auf Wasser also auf das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard sowie auf das Recht auf Gesundheit. Was aber ist der Inhalt des Menschenrechts auf Wasser, wie es sich nach Auffassung des Ausschusses aus dem Sozialpakt für die immerhin 164 Vertragsstaaten ergibt?<sup>18</sup>

### III. Inhalt und Wirkungen

#### 1. Schutzzumfang

Als Inhalt des Rechts auf Wasser formuliert der UN-Ausschuss für ökonomische, soziale und kulturelle Rechte in seinem Comment No. 15: Das Menschenrecht auf Wasser berechtigt jedermann zu ausreichendem, sicherem, annehmbarem, tatsächlich zugänglichem und erschwinglichem Wasser für den persönlichen und häuslichen Gebrauch: „accessible, affordable, acceptable“ = zugänglich, erschwinglich, von annehmbarer Qualität.

Der persönliche und häusliche Gebrauch umfasse in der Regel Trinken, persönliche Hygiene einschließlich der Nutzung sanitärer Anlagen, Wäschewaschen, Zubereiten von Mahlzeiten und Haushaltshygiene. Die Menge soll den WHO-Richtlinien, also den Vorgaben der Weltgesundheitsorganisation, entsprechen. Nach diesen

<sup>18</sup> Die Frage, ob es mittlerweile unter Hinweis auf weitere UN-Resolutionen sowohl der Generalversammlung wie des UN-Menschenrechtsrates insbesondere im Jahre 2010 sogar ein gewohnheitsrechtliches und damit für alle Staaten verbindliches Recht auf Wasser gibt, wird nicht vertieft. Nach herrschender Auffassung handelt es sich um ein Recht im Werden: emerging right.

benötigt jeder Mensch täglich 20 l Wasser als Mindestmenge zur Lebenserhaltung und mindestens 50 bis 100 l für die sonstigen persönlichen und häuslichen Zwecke.

Streitig ist die Frage, ob der Zugang zu sanitären Anlagen Teil des Menschenrechts auf Wasser ist. Dagegen wird vorgebracht, dass sanitäre Anlagen nicht zwingend den Gebrauch von Wasser erfordern. Des Weiteren wird argumentiert, dass das Recht auf Zugang zu sanitären Anlagen seine Grundlage schwerpunktmäßig in der Menschenwürde findet, das Recht auf Wasser dagegen in dem Recht auf Leben und Gesundheit. Der Ausschuss argumentiert, dass der Zugang zu sanitären Anlagen eine wesentliche Maßnahme ist, um Krankheiten zu verhindern, die durch Wasserverschmutzung entstehen. Soweit dies als Maßnahme zur Sicherung der Versorgung mit sauberem Wasser erforderlich ist, lässt sich die Gewährleistung einer sanitären Mindestversorgung als Gegenstand des Menschenrechts auf Wasser begründen.

## *2. Schutzrichtungen*

Der Ausschuss knüpft an den Stand der menschenrechtlichen Dogmatik an, indem er zwischen verschiedenen Schutzrichtungen unterscheidet: einem abwehrrechtlichen Gehalt, einem Schutzanspruch und einem Leistungsanspruch: „duty to respect, duty to protect und duty to fulfil.“ In Bezug auf diese Schutzrichtungen unterscheidet er des Weiteren zwischen grundlegenden, sofort zu erfüllenden Pflichten und Pflichten der kontinuierlichen Verbesserung.

Nach dem Wortlaut von Art. 11 Abs. 1 S. 2 des Sozialpakts sind die Vertragsstaaten nur verpflichtet, die geeigneten Schritte zu unternehmen, um die Verwirklichung des Rechts – auf einen angemessenen Lebensstandard – zu gewährleisten. Auch in Art. 12 Sozialpakt, der sich auf die Gesundheit bezieht, ist nur die Rede davon, dass die Vertragsstaaten das Recht anerkennen und Schritte unternehmen. In der Tat geben die Verpflichtungen des Sozialpakts zu einem großen Teil Entwicklungsziele vor, die von den Vertragsstaaten durch geeignete Maßnahmen nach Maßgabe des Möglichen anzustreben sind. Allerdings hatte der Ausschuss schon früher (General comment No 3 von 1990<sup>19</sup>) festgestellt, dass die Staaten sofort und

<sup>19</sup> Siehe <http://www.refworld.org/docid/4538838e10.html>.

ohne Aufschub die Verpflichtung trifft, den Minimalstandard eines jeden in dem Pakt enthaltenen Rechts zu gewährleisten.

a) Abwehrrecht – duty to respect

In Bezug auf die abwehrrechtliche Seite umfasst dies die Pflicht des Staates, bestehenden Wasserzugang nicht zu beeinträchtigen, Wasser nicht durch staatliches Handeln zu verschmutzen und Wasserversorgungseinrichtungen nicht zu zerstören. Der Ausschluss von der Wasserversorgung ebenso wie überhöhte Preise stellen mögliche Verletzungen dar. Auch die Erteilung der Erlaubnis an ein Lebensmittelunternehmen, Trinkwasserquellen ausschließlich zu nutzen, die bisher der Versorgung der Bevölkerung dienten, stellt einen Eingriff in das Recht auf Wasser der bisherigen Nutzer dar. Die Erteilung einer solchen ausschließlichen Erlaubnis ist jedenfalls dann eine Verletzung des Rechts auf Wasser, wenn der Staat nicht für angemessenen Ausgleich sorgt. Auch Drittstaaten sind verpflichtet, das Recht auf Wasser zu respektieren. Verboten sind danach etwa Embargos, welche die Wasserversorgung betreffen.

Mit der Aussage, dass die Vertragsstaaten sich jeder Handlung auf ihrem Gebiet enthalten sollen, die einem anderen Staat die Fähigkeit nimmt, Personen auf seinem Gebiet das Recht auf Wasser zu gewährleisten, berührt der Ausschuss das Recht der Nutzung von internationalen Flüssen. Insoweit gelten völkergewohnheitsrechtlich das Schädigungsverbot, das Gebot der angemessenen Nutzung durch alle Anrainerstaaten („equitable and reasonable sharing“) und das Kooperationsgebot. Bei Nutzungskonflikten ist lebenswichtigen menschlichen Bedürfnissen („vital human needs“) ein relativer Vorrang einzuräumen.<sup>20</sup> Den lebenswichtigen menschlichen Bedürfnissen entspricht die Wassermenge, die nötig ist, um menschliches Leben aufrechtzuerhalten. Die Berlin Rules der International Law Association (ILA) von 2004 konkretisieren dies als Wassermenge, die für Trinken, Kochen, sanitäre Bedürfnisse sowie für die Haushaltsführung erforderlich ist.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Art. 10 International Convention on Non-Navigational Uses of International Watercourses.

<sup>21</sup> Art. 3 Nr. 20 Berlin Rules: “Vital human needs” means waters used for immediate human survival, including drinking, cooking, and sanitary needs, as well as water needed for the immediate sustenance of a household.

b) Schutzrecht – duty to protect

Die Verpflichtung zum Schutz verlangt, dass die Vertragsstaaten Dritte daran hindern, das Menschenrecht auf Wasser zu beeinträchtigen. Als Kernverpflichtungen nennt der Comment No. 15 die Pflicht sicherzustellen, dass die persönliche Sicherheit beim Wasserholen nicht gefährdet ist sowie das Ergreifen von Maßnahmen zur Verhinderung von Krankheiten, die durch schmutziges Wasser hervorgerufen werden.

Darüber hinaus umfasst die Schutzpflicht weitergehende Maßnahmen des Gesetzgebers zur Sicherung der Wasserqualität.

Von großer praktischer Bedeutung ist die Schutzpflicht zudem im Falle der Privatisierung der Wasserversorgung. Bekanntermaßen war es in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts die Politik der Weltbank wie auch des Internationalen Währungsfonds, Finanzhilfen auch im Bereich der Wasserversorgung von der Privatisierung abhängig zu machen. Dem lag die Annahme zugrunde, dass die Staaten finanziell und auch organisatorisch nicht in der Lage seien, eine moderne Wasserinfrastruktur aufzubauen. Allerdings hat die Erfahrung gezeigt, dass die Wasserunternehmen ihrem Zweck entsprechend, Gewinne zu machen, ihrerseits nicht hinreichend in die Infrastruktur investiert haben, sowie primär dicht besiedelte Gebiete und in Städten Vierteln mit zahlungskräftigen Abnehmern versorgt haben. Zudem kam es in der Regel zu massiven Preiserhöhungen.<sup>22</sup> Als Beispiel sei auf den sog. Wasserkrieg von Cochabamba in Bolivien hingewiesen.<sup>23</sup>

Inzwischen haben auch IWF und Weltbank erkannt, dass ihr Konzept auf „irrationalen Optimismus“<sup>24</sup> beruhte. Ein Menschenrecht auf Wasser schließt nicht grundsätzlich Privatisierung aus. Es verpflichtet den Staat jedoch, auch im Falle einer privatisierten Wasserversorgung durch entsprechende Ausgestaltung der Verträge mit den Investoren und Unternehmen sicherzustellen, dass der Mindestinhalt des Rechts auf Wasser für jeden Menschen in seinem Hoheitsgebiet gesichert ist.

<sup>22</sup> S. dazu *Silke Ruth Laskowski*, Das Menschenrecht auf Wasser, 2010, S. 52; *Toralf Staud*, Wasser – Wichtiger als Erdöl, *Die Zeit* v. 31. Januar 2002, [http://www.zeit.de/2002/06/staud\\_wasser.xml](http://www.zeit.de/2002/06/staud_wasser.xml) (Stand: 24.07.2017) und die entsprechende Prognose bei *Pierre Thielbörger*, *The Right(s) to Water. The Multi-Level Governance of a Unique Human Right*, 2014, S. 151.

<sup>23</sup> S. dazu *Silke Ruth Laskowski*, Das Menschenrecht auf Wasser, 2010, S. 52.

<sup>24</sup> S. dazu *Silke Ruth Laskowski*, Das Menschenrecht auf Wasser, 2010, S. 58.

Nach Auffassung des Ausschusses hat auch und gerade die Schutzpflicht eine internationale Dimension. Sie verpflichtet die Staaten, in denen private Wasserversorgungsunternehmen ihren Sitz haben, etwa im Rahmen bilateraler zwischenstaatlicher Investitionsverträge, darauf hinzuwirken, dass die Unternehmen sich aller Handlungen enthalten, die das Recht auf Wasser verletzen. Bisher ist das in der Regel nicht der Fall, und Schiedsgerichte haben im Rahmen der Streitbeilegung zwischen Investoren und Staaten ein Recht auf Wasser nicht zur Anwendung gebracht.<sup>25</sup>

c) Leistungsrecht – duty to fulfil

Das Recht auf Wasser hat nicht zuletzt eine Leistungsdimension. Der Ausschuss untergliedert diese Dimension in drei Teile: Verpflichtungen die Wahrnehmung des Rechts zu erleichtern, zu fördern und bereitzustellen („facilitate, promote, provide“). Danach muss der Staat

1. positive Maßnahmen ergreifen, um die Wahrnehmung des Rechts durch Individuen oder Gemeinschaften zu unterstützen;
2. Informations- und Aufklärungsmaßnahmen („education“) hinsichtlich hygienischem Wassergebrauch, Schutz von Wasserquellen und Vermeidung von Wasserverschwendung durchführen sowie
3. diejenigen, die nicht selbst in der Lage sind, ihren Wasserbedarf zu decken, mit dem nötigen Wasser zu versorgen.

Der Staat muss zudem für eine nicht-diskriminierende und angemessene Preispolitik sorgen. Ärmere Bevölkerungsschichten dürfen nicht mehr Geld für Wasser ausgeben müssen als reichere, wie dies zum Teil der Fall ist, weil Leitungswasser günstiger ist als Flaschenwasser, die Slums aber nicht an das Wasserversorgungsnetz angeschlossen sind.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> S. dazu *Pierre Thielbörger*, *The Right(s) to Water. The Multi-Level Governance of a Unique Human Right*, 2014, S. 167 f.

<sup>26</sup> S. *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)*, General Comment No. 15: *The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant)*, 2003, Abs. 15 f., <http://www.refworld.org/docid/4538838d11.html>, abgerufen am 19.05.2016; *Inga T. Winkler*, *The Human Right to Water. Significance, Legal Status and Implications for Water Allocation*, 2012, S. 111, 113 f.

Des Weiteren gründet der Ausschuss auf das Recht auf Wasser die Verpflichtung zu einem nachhaltigen Wassermanagement einschließlich Öffentlichkeitsbeteiligung und Monitoring in Bezug auf den Stand der Verwirklichung des Rechts auf Wasser.

Die Kernverpflichtung umfasst jedenfalls die Garantie der gesicherten Versorgung mit der Minimummenge an sauberem Wasser, das nötig ist, um die persönlichen und häuslichen Bedürfnisse zu befriedigen und um Krankheiten zu verhindern, des Weiteren die Sicherung eines nicht-diskriminierenden Zugangs insbesondere für benachteiligte und Randgruppen. Außerdem muss jeder Staat über eine Wasserstrategie verfügen.

Auch die Leistungsdimension des Rechts auf Wasser umfasst nach Auffassung des Ausschusses internationale Verpflichtungen, namentlich die Verpflichtung von Drittstaaten zur Hilfe.

### *3. Bedeutung für die Wasserallokation (Verteilung zwischen den verschiedenen Sektoren)*

Das Menschenrecht auf Wasser ist seinem Inhalt nach auf die Nutzung für überlebenswichtige und persönliche Bedürfnisse beschränkt. Es besteht Einigkeit, dass die Weltwassermenge hierfür ausreicht und dass selbst die in Trockenregionen liegenden Staaten diese Bedürfnisse nach der vorhandenen Wassermenge problemlos befriedigen könnten.

Das Problem ausreichender Wasserversorgung für menschliche Grundbedürfnisse stellt sich erst und deshalb mit aller Schärfe, weil Industrie und vor allem Landwirtschaft in ungeheuren Mengen Wasser benötigen. Auch der Umweltschutz setzt dem Wasserverbrauch Grenzen, allerdings in einer Weise, die dem Menschenrecht auf Wasser letztlich eher förderlich ist.

Wie dem auch sei, es stellt sich die Frage, ob und inwieweit das Menschenrecht auf Wasser Bedeutung für die Verteilung des Wassers zwischen den verschiedenen Sektoren erlangt. Diese Frage hat Inga Winkler in ihrer 2012 erschienenen Dissertation untersucht.<sup>27</sup> Sie legt dar, dass auch die anderen wassernutzenden Sektoren menschenrechtlich aufgeladen werden können. Dies gilt insbesondere für

<sup>27</sup> Inga T. Winkler, *The Human Right to Water. Significance, Legal Status and Implications for Water Allocation*, 2012.

die Landwirtschaft, die für das Recht auf ausreichende Ernährung von Bedeutung ist, aber auch für die Industrie im Hinblick auf das Recht auf Berufsfreiheit oder das Recht auf Arbeit. Sie argumentiert, dass das Recht auf Wasser insoweit Vorrang genießen muss, als es – anders als andere Menschenrechte – direkten Zugang zu Wasser verlangt, nicht substituierbar ist und keine Wassereinsparung erlaubt. Daraus folgert sie einen absoluten Vorrang für die überlebensnotwendige Wassernutzung und einen weitgehenden Vorrang für die persönliche und häusliche Nutzung. Ob sich ein Vorrang der Wasserverwendung für die Produktion von Lebensmitteln vor industrieller Nutzung begründen lässt, ist dagegen bereits fraglich angesichts der Möglichkeit, Nahrungsmittel an anderer Stelle zu produzieren und zu transportieren. In der Zusammenfassung ihrer Untersuchung hebt sie hervor, dass der menschenrechtliche Ansatz keinesfalls das Allheilmittel ist, um das Problem der Wasserallokation eindeutig zu lösen.

Es ersetzt nicht den vom Umweltschutz und dem Ziel der Nachhaltigkeit herkommenden Ansatz des integrierten Wassermanagements, das von der Wasserressource ausgeht und alle an diese gerichteten Bedürfnisse in den Blick nimmt. Letztlich widersprechen sich die beiden Ansätze – der menschenrechtliche und der ressourcenbezogene – aber auch nicht, sondern ergänzen sich. Beide Ansätze stimmen zudem in der Forderung überein, dass Wassermanagement- und Allokationsentscheidungen auf der Grundlage weitgehender Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden sollten.

#### IV. Durchsetzbarkeit

Wie lässt sich das Menschenrecht auf Wasser gegen den Staat als Antragsgegner durchsetzen? Insoweit sind die nationale und die internationale Rechtsdurchsetzung zu unterscheiden.

##### *1. Durchsetzbarkeit auf der nationalen Ebene*

Enthält die Verfassung oder das einfache nationale Recht ein Recht auf Wasser, so kann dessen Verletzung grundsätzlich vor den nationalen Gerichten geltend gemacht werden. So finden sich in der südafrikanischen Rechtsprechung einige Entscheidungen, denen Klagen gegen

den Ausschluss von der Wasserversorgung zugrunde lagen. Das Verfassungsgericht von Botswana hat die Vertreibung der dort ansässigen Bevölkerung von ihren angestammten Trinkwasserquellen für verfassungswidrig erklärt.<sup>28</sup> Ich erinnere an die schon genannten Entscheidungen des Belgischen und des Indischen Verfassungsgerichts.

Enthält das nationale Recht kein Recht auf Wasser, ist es nicht ausgeschlossen, dass ein Vertragsstaat des Sozialpakts vor seinen nationalen Gerichten wegen Verstoßes gegen Art. 11 und 12 des Paktes verklagt werden kann. Dies hängt davon ab, welche Verbindlichkeit eine völkerrechtliche Verpflichtung nach innerstaatlichem Recht hat. In Deutschland kommt dem Sozialpakt gemäß Art. 59 Abs. 2 GG der Rang eines einfachen Gesetzes zu. Danach bedürfen völkerrechtliche Verträge, welche sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, eines Zustimmungsgesetzes. Der Sozialpakt ist demgemäß durch Zustimmungsgesetz (BGBl. II 1973, S. 1570) in das deutsche Recht umgesetzt worden.

Eine Person, die etwa wegen Zahlungsverzugs gemäß § 33 der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV) von der Wasserversorgung ausgeschlossen wurde, könnte sich auf das Recht auf Wasser nach dem Sozialpakt berufen.<sup>29</sup>

## 2. Durchsetzung auf der internationalen Ebene

Auf der internationalen Ebene gibt es kein Gericht, vor dem Verletzungen der Vertragsstaaten gegen den Sozialpakt geltend gemacht werden könnten. Die Situation, wie sie auf der Grundlage der EMRK besteht, dass Einzelpersonen vor einem Gericht, dem EGMR, nach Erschöpfung des nationalen Rechtswegs den Vertragsstaat verklagen können, ist völkerrechtlich die Ausnahme.

In Bezug auf den Sozialpakt haben sich die 164 Vertragsstaaten nur darauf geeinigt, dass sie in regelmäßigen Abständen Bericht an den Wirtschafts- und Sozialrat der UN über den Fortschritt auf dem Gebiet der Rechte des Sozialpaktes erstatten.

<sup>28</sup> Court of Appeal, Civil Appeal No. CACLB-074-10; s. dazu *Christopher Mbazira, Land Grabbing in Uganda by a Multinational Corporation* (World Court of Human Rights), in: *Mark Gibney/Wouter Vandenhole, Litigating Transnational Human Rights Obligations: Alternative Judgments*, 2013, S. 186 ff.

<sup>29</sup> S. dazu *Silke Ruth Laskowski, Das Menschenrecht auf Wasser*, 2010, S. 194 ff.

Seit 2008 gibt es ein Fakultativprotokoll, das in Anlehnung an eine entsprechende Vereinbarung in Bezug auf den Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte Individuen die Möglichkeit eröffnet, Beschwerde zu erheben. Dieses Zusatzprotokoll wurde bisher jedoch nur von 21 Vertragsstaaten ratifiziert, Deutschland ist nicht darunter.<sup>30</sup> Auf eine solche Beschwerde hin prüft der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und politische Rechte, ob eine Verletzung vorliegt und teilt seine Auffassung dem Beschwerdeführer und dem Vertragsstaat mit.

Unmittelbar erschöpfen sich die Sanktionen also im naming und shaming. Allerdings ist es denkbar, dass Fördermittel, etwa der Weltbank, mit Anforderungen an Investitionen in die Wasserversorgung verbunden werden. Solche Anforderungen erhalten Legitimität auf der Grundlage der völkerrechtlichen Verpflichtung. Die Durchsetzung auf internationaler Ebene ist aber mit der innerhalb eines funktionierenden nationalen Rechtswesens nicht vergleichbar.

## V. Recht auf Wasser in der deutschen Rechtsordnung

Zum Abschluss: Welche Bedeutung hat ein Menschenrecht auf Wasser in und für die deutsche Rechtsordnung? Wie schon gesagt, enthält das Grundgesetz kein ausdrückliches Recht auf Wasser; Art. 11 und 12 des Sozialpaktes sind aber als einfaches Recht anwendbar und würden angesichts der verfassungsrechtlichen Pflicht zur Völkerrechtsfreundlichkeit voraussichtlich im Sinne des Comment No 15 ausgelegt werden. Abgesehen davon weist das deutsche Recht eine klare Verantwortung des Staates für die Wasserversorgung auf.

Kern des Wasserrechts ist das Wasserhaushaltsgesetz. Dieses ist wiederum in weiten Teilen, namentlich soweit es um die Wasserqualität geht, eine Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie der EU aus dem Jahre 2000. Erwägungsgrund 1 der Wasserrahmenrichtlinie betont übrigens: Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss.

Die Wasserrahmenrichtlinie sieht ein integriertes Wassermanagement auf der Grundlage von Bewirtschaftungsplänen und Maß-

<sup>30</sup> S. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg\\_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en); Stand: 17.05.2016.

nahmenprogramm innerhalb von Flussgebietseinheiten vor. An deren Aufstellung ist die Öffentlichkeit zu beteiligen. Zahlreiche Regelungen, die zum großen Teil ebenfalls auf EU-Recht beruhen, enthalten detaillierte Anforderungen an die Wasserqualität.

Zur Einhaltung dieser Vorgaben bedürfen nach dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG) alle relevanten Wassernutzungen einer Erlaubnis oder Bewilligung, die stets zeitlich begrenzt sowie widerruflich ist. Ein Anspruch auf Genehmigungserteilung besteht nicht. Mindestvoraussetzung ist stets die Vereinbarkeit mit dem Wohl der Allgemeinheit. Auch bei Vereinbarkeit steht den Wasserbehörden jedoch ein Bewirtschaftungsermessen zu. Gemeingebrauch, das heißt erlaubnisfreier Gebrauch, besteht nach Maßgabe des Landesrechts und umfasst zum Beispiel gemäß § 20 Wassergesetz von Baden-Württemberg (WG BW) in Bezug auf oberirdische Gewässer das Baden sowie das Schöpfen mit Handgefäßen, Tränken, Schwimmen und ähnlichen unschädlichen Verrichtungen. Umfasst ist auch die Entnahme von Wasser in geringen Mengen für die Landwirtschaft, die Forstwirtschaft und den Gartenbau. Der Eigentümer und Anliegergebrauch ist ebenfalls auf qualitativ und quantitativ unschädliche Nutzungen beschränkt. In Bezug auf das Grundwasser regelt § 42 WG BW die erlaubnisfreien Benutzungen. Sie umfassen die Bewässerung kleingärtnerisch genutzter Flächen in geringen Mengen, soweit keine signifikanten nachteiligen Auswirkungen auf den Wasserhaushalt zu besorgen sind.

Hinsichtlich der Organisation der öffentlichen Wasserversorgung bestimmt § 50 WHG, dass es sich um eine Aufgabe der Daseinsvorsorge handelt. Damit ist die staatliche Verantwortung für die Wasserversorgung einfachgesetzlich angeordnet. § 44 WG BW konkretisiert dies dahin, dass die öffentliche Wasserversorgung den Gemeinden als Aufgabe der Daseinsvorsorge obliegt. In der Tat gehört die Wasserversorgung in Deutschland traditionell, d. h. seit Anfang des 19. Jahrhunderts, zur kommunalen Daseinsvorsorge. Weiter heißt es in § 44 WG BW: „Die Gemeinde kann die Organisationsform frei wählen, soweit und solange die Erfüllung der Aufgabe gewährleistet ist. Der rechtliche Rahmen für mögliche Organisationsformen richtet sich nach Kommunalrecht, also nach der Gemeindeordnung Baden-Württemberg.“

Innerhalb der Gemeinden besteht in der Regel Anschluss- und Benutzungszwang in Bezug auf die Wasser- und Abwasserleitungen, in Baden-Württemberg auf der Grundlage von § 11 Gemeindeordnung. Die Gemeinden erlassen entsprechende Satzungen, die auch

Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang enthalten können. Angesichts dieser Rechtslage, die in den anderen Bundesländern vergleichbar ist, sind in Deutschland mehr als 99 Prozent aller Haushalte an die öffentliche Wasserversorgung angeschlossen.

Die Einordnung der Wasserversorgung als öffentliche Daseinsvorsorge und von Wasser als öffentlichem Gut hindert nicht, diese Leistung entgeltlich auszugestalten.

Schon die Wasserrahmenrichtlinie sieht in Art. 9 vor, dass die Wasserdienstleistungen kostendeckend erbracht werden, wobei dem Verursacherprinzip wie auch den umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten Rechnung zu tragen ist. Wasserpreise haben also vor allem die Funktion eines umweltpolitischen Lenkungsinstruments. Die Entgelte können öffentlich-rechtlich als Gebühren oder privatrechtlich auf der Grundlage von Verträgen erhoben werden.

In jedem Fall gilt die auf der Grundlage des Gesetzes über die allgemeinen Geschäftsbedingungen erlassene Verordnung über allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser. Gemäß § 33 Abs. 2 dieser Verordnung ist das Wasserversorgungsunternehmen berechtigt, bei Nichterfüllung einer Zahlungsverpflichtung die Versorgung nach Mahnung und zwei Wochen nach Androhung einzustellen, es sei denn die Maßnahme ist unverhältnismäßig. Bei wiederholter Nichtzahlung kann das Wasserunternehmen nach Androhung auch fristlos kündigen. Die Vereinbarkeit dieser Regelung mit dem Menschenrecht auf Wasser wird von Silke Laskowski, die sich in ihrer Habilitationsschrift auf über 900 Seiten mit diesem Recht befasst hat, bezweifelt.<sup>31</sup> Letztlich ist der Sozialhilfeträger verpflichtet, die Kosten zu übernehmen.

In Deutschland ist das Wasser ein öffentliches Gut, für dessen Qualität der Staat ebenso die Verantwortung trägt wie für die Wasserversorgung, die durch Anschluss- und Benutzungszwang verwirklicht wird. Der dauerhafte Ausschluss von der Wasserversorgung wegen Zahlungsunfähigkeit wird am Ende durch sozialstaatliche Ansprüche verhindert.

<sup>31</sup> *Silke Ruth Laskowski, Das Menschenrecht auf Wasser, 2010, S. 846 f.*

## VI. Zusammenfassung und Ausblick

Das Recht auf Wasser begründet staatliche Verantwortung für die Wasserversorgung der Bevölkerung. Als Mindestinhalt des Menschenrechts auf Wasser besteht ein Anspruch auf sicheren und erreichbaren Zugang zu einer Versorgung mit mindestens 20 l sauberem Wasser pro Tag. Insoweit lässt sich auch ein Vorrang der Trinkwasserversorgung vor anderen Wassernutzungen bei der Wasserallokation begründen.

Das Menschenrecht auf Wasser schließt nicht aus, dass Wasser einen Preis hat, um eine sparsame Verwendung zu befördern und seine Verwendung zu lenken. Es schließt jedoch aus, Wasser als Ware zu begreifen. Wasser ist vielmehr ein öffentliches Gut, wie es auch einleitend und grundlegend in der Wasserrahmenrichtlinie der EU hervorgehoben wird.

Das Menschenrecht auf Wasser schließt ebenfalls nicht aus, dass die Wasserversorgung durch private Unternehmen erfolgt, entlässt dadurch aber nicht den Staat aus seiner Verantwortung. Dies fordert eine Regulierung der Wasserversorgung, welche die Einhaltung des Rechts auf Wasser auch durch Private sicherstellt.

Die völkerrechtliche Anerkennung eines Menschenrechts auf Wasser hat nicht zuletzt Auswirkungen auf die Bedingungen der Privatisierung der Wasserversorgung und der Überlassung von Wasserquellen an international tätige Wasserunternehmen.

## Literatur

Boisson de Chazournes, Laurence, *Fresh Water in International Law*, 2013

Gibney, Mark/Vandenhole, Wouter (Hrsg.), *Litigating Transnational Human Rights Obligations: Alternative Judgements*, 2013

Laskowski, Silke Ruth, *Das Menschenrecht auf Wasser*, 2010

Mittal, Anu, *Right to clean water*,  
<http://www.lawctopus.com/academike/right-to-clean-water/>

Staud, Toralf, *Wasser – Wichtiger als Erdöl*, *Die Zeit* v. 31. Januar 2012,  
[http://www.zeit.de/2002/06/staud\\_wasser.xml](http://www.zeit.de/2002/06/staud_wasser.xml)

*Ute Mager*

Thielbörger, Pierre, *The Right(s) to Water. The Multi-Level Governance of a Unique Human Right*, 2014

Winkler, Inga T., *The Human Right to Water. Significance, Legal Status and Implications for Water Allocation*, 2012