# Das Wasser, die UNO, das Recht

Autor(en): **Hofer, Christian**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **87 (2007)**

Heft 11

PDF erstellt am: **19.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-167857

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

**Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

**http://www.e-periodica.ch**

Das Recht auf Wasser lässt sich aus dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard ableiten. Dadurch sind die UNO-Vertragsstaaten verpflichtet, das Recht auf Wasser zunehmend zu verwirklichen. Der Privatsektor soll dann hinzugezogen werden, wenn dies für eine wirksame Umsetzung erforderlich ist.

# (4) Das Wasser, die UNO, das Recht

Christian Hofer

2008 soll die Sonde Phönix auf dem Mars landen und die Suche nach Wasser und damit nach möglichem Leben aufnehmen. Im Gegensatz zu den Astronomen des 21. Jahrhunderts haben die Urheber der Menschenrechtsdeklaration von 1948 und den darauf aufbauenden Menschenrechtskonventionen die herausragende Bedeutung des Wassers für das Leben verkannt. Das Recht auf Leben ist in vielen Menschenrechtsverträgen an prominenter Stelle aufgeführt, das Wort «Wasser» hingegen tritt nur in wenigen Menschenrechtskonventionen auf. In den vielleicht wichtigsten UNO-Konventionen, dem «UNO-Pakt I über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte» und dem «UNO-Pakt II über bürgerliche und politische Rechte», fehlt es gänzlich.

Spätestens seit dem Allgemeinen Kommentar Nr. 15, den der UNO-Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vollumfänglich dem Recht auf Wasser gewidmet hat, ist jedoch allgemein anerkannt, dass ein Recht auf Wasser für den persönlichen und häuslichen Gebrauch implizit im UNO-Pakt I enthalten sei. Das Recht auf Wasser kann namentlich abgeleitet werden aus dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und den damit verbundenen Rechten auf ausreichende Ernährung, Bekleidung und Unterbringung (Artikel 11 UNO-Pakt I) sowie aus dem Recht auf Gesundheit (Artikel 12 UNO-Pakt II). Neben dem UNO-Pakt I ist das Recht auf Wasser auch in anderen Menschenrechtsverträgen verankert, die diese Sozialrechte garantieren.

Der Lebensstandard wird am Wohlstand und Komfort gemessen, den ein Mensch geniesst. Die Art und Weise, wie jemand mit Wasser versorgt wird – ob sauberes Wasser im Haushalt zugänglich ist oder aus mehreren hundert Metern Entfernung herbeigeholt werden muss – ist in dieser Hinsicht von entscheidender Bedeutung. Auch Unterbringung ist nur dann ausreichend im Sinne des UNO-Paktes I, wenn sie Zugang zu elementarer Infrastruktur gewährleistet. Angemessene Kleidung muss gewaschen und sauber sein. Wasser wird für die Zubereitung fester Nahrung gebraucht wie Reis, Gemüse oder Linsen sowie für die Herstellung von Nahrungsmitteln wie Brot. Trinkwasser selbst kann als Nährstoff betrachtet werden. Das Recht auf Gesundheit ist kein Recht auf «Gesundsein», sondern ein Recht auf sozioökonomische Bedingungen, die der Gesundheit förderlich sind. Zuwenig Wasser für Körper- und Raumpflege sowie der Gebrauch verschmutzten Wassers können zu Krankheiten wie Diarrhœ, Hepatitis A und E oder Trachom-Blindheit, zu Behinderung oder gar zum Tode führen.

Die Artikel 11 und 12 des UNO-Paktes I stellen damit – wenn auch nur implizit – spezifische Anforderungen an die Wasserversorgung. Diese Menschenrechtsansprüche können unter dem Begriff «Recht auf Wasser» vereint werden. Der im Rahmen dieses Rechts garantierte Menschenrechtsschutz ist also nicht neu. Relativ neu ist lediglich die Verwendung des Begriffs «Recht auf Wasser», der die Diskussion über die menschenrechtliche Perspektive der Wasserversorgung vereinfacht, intensiviert und vertieft hat.

Das Recht auf Wasser gewährt ein Recht auf angemessenen Zugang zu ausreichendem, sauberem und akzeptablem Wasser für den persönlichen und häuslichen Gebrauch. Kriterien, anhand deren die Angemessenheit der Wasserversorgung gemessen werden kann, sind die Wasserqualität (wie mikrobische oder chemische Eigenschaften), die Akzeptanz des Wassers (wie Trübung oder Geschmack), die verfügbare Wassermenge und die Zugangsbedingungen zum*f* Wasser (etwa die Distanz zur Wasserquelle oder die Kontinuität des Wasserangebots). Welche Standards die Wasserversorgung aus Sicht des Rechts auf Wasser erfüllen muss, kann nicht in allgemeingültiger Weise beantwortet werden; denn die Angemessenheit der Wasserversorgung hängt von den Umständen im konkreten Fall ab. Fällt das Versorgungsniveau unter einen gewissen Minimalstandard, kann aber unter keinen Umständen von einem angemessenen Lebensstandard und von gesundheitsförderlichen Bedingungen gesprochen werden. Dieser Minimalstandard kann bei angemes-

senem Zugang auf täglich 50 Liter sauberes und akzeptables Wasser angesetzt werden.

In der Schweiz wird ein Minimalstandard der Wasserversorgung vom Begriff des «Existenzminimums» abgedeckt. Dessen Gewährleistung ist nicht nur für die Förderung der Gesundheit und eines angemessenen Lebensstandards wichtig. Das Existenzminimum schafft die notwendigen Voraussetzungen dafür, dass Bürgerinnen und Bürger tatsächlich am Staat, an politischen Entscheiden teilhaben können. Insofern sind soziale Menschenrechte, wie das Recht auf Wasser, untrennbar mit weiteren Menschenrechten, wie dem Stimm- und Wahlrecht oder der Rechtsgleichheit, verbunden.

Wie funktioniert das Recht auf Wasser? Für sich allein begründet der UNO-Pakt I kein legales Recht auf Wasser, das der einzelne gerichtlich einklagen könnte. Stattdessen verpflichtet Artikel 2 des Paktes die Vertragsstaaten zur progressiven Verwirklichung des Rechts auf Wasser. Verwirklicht ist das Recht, wenn es vom Staat vollumfänglich geachtet, geschützt und erfüllt wird. Weiter müssen die Staaten diskriminierungsfreien Zugang zu Wasser garantieren und das Recht auf Wasser auch im Rahmen ihrer internationalen Beziehungen berücksichtigen.

Ein Staat achtet das Recht auf Wasser, wenn er den Menschen in der Ausübung seines Rechts auf Wasser nicht behindert. So darf der Staat einem Menschen unter keinen Umständen diejenigen Mittel entziehen, die er für die selbständige Realisierung seines Rechts auf Wasser benötigt. Ein Staat schützt das Recht auf Wasser, wenn er Dritte daran hindert, den Menschen in der Ausübung seines Rechts auf Wasser zu behindern. Der Staat muss beispielsweise sicherstellen, dass Dritte Wasserressourcen nicht verschmutzen, die für den persönlichen und häuslichen Gebrauch benötigt werden. Schliesslich erfüllt ein Staat das Recht auf Wasser, wenn er aktiv tätig wird und Bedürftige bei der Verwirklichung ihres Rechts auf Wasser unterstützt. Der Staat soll zum Beispiel Wasserversorgung für arme Bevölkerungsschichten subventionieren.

Das Recht auf Wasser progressiv zu verwirklichen bedeutet, den Zustand, in dem das Recht auf Wasser vollumfänglich geachtet, geschützt und erfüllt wird, in möglichst schneller und wirksamer Weise herbeizuführen. Artikel 2 UNO-Pakt I verlangt deshalb von einem Vertragsstaat, dass er *«unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten»* und *«mit allen geeigneten Mitteln»* die Verwirklichung des Rechts auf Wasser anstrebe. Ein Staat kann deshalb nicht völlig frei über den Einsatz seiner Ressourcen entscheiden, sondern muss bei der Ressourcenverteilung der Verwirklichung des Rechts auf Wasser angemessen Rechnung tragen. Als geeignetes Mittel für die Verwirklichung des Rechts auf Wasser nennt der Pakt ausdrücklich *«gesetzgeberische Massnahmen»*. Gesetzlich verankerte Minimalstandards, zum Beispiel bezüglich Wasserqualität oder Verhinderung von Diskriminierung durch Dritte, sind für eine schnelle und wirksame Verwirklichung des Rechts auf Wasser in der Tat unerlässlich.

Für die schnelle und wirksame Verwirklichung des Rechts auf Wasser braucht es zusätzlich eine wirksame Wasserversorgungspolitik. Diese soll unter anderem Ziele formulieren, Lösungsstrategien festlegen und dort einen Zeitrahmen festlegen, wo das Recht noch nicht garantiert wird. In inhaltlicher Hinsicht muss sie insbesondere vorsehen, dass die Wasserversorgung dem einzelnen keine übermässigen Kosten verursacht und für Bedürftige subventioniert wird. Ebenfalls geeignet für die schnelle und wirksame Verwirklichung des Rechts auf Wasser ist die Anerkennung des Rechts als gerichtlich einklagbares, durchsetzbares und damit legales Grundrecht. Dabei kann das Grundrecht auf Wasser ausdrücklich in der Verfassung verankert werden (wie in Südafrika), oder andere verfassungsrechtlich anerkannte Grundrechte wie das Recht auf Leben können so interpretiert werden, dass sie ein Recht auf Wasser implizit enthalten (wie in Indien).

> Für sich allein begründet der UNO-Pakt kein legales Recht auf Wasser, das der einzelne gerichtlich einklagen könnte

Dass auch ein soziales Grundrecht wie das Recht auf Wasser gerichtlich einklagbar und durchsetzbar ist, zeigen neuere Gerichtsentscheide aus Südafrika oder Argentinien. Während der UNO-Pakt I also eine programmatische Pflicht zur progressiven Verwirklichung des Rechts auf Wasser begründet, stellt die Anerkennung des Rechts auf Wasser als gerichtlich einklagbares und durchsetzbares Grundrecht ein geeignetes oder gar notwendiges Mittel für die Erfüllung dieser programmatischen Pflicht dar.

Schätzungsweise 10 Prozent der Weltbevölkerung werden heute von privaten Unternehmen mit Wasser versorgt, Tendenz steigend. Trotz dieser beachtlichen Zahl und obwohl die Wasserversorgung vielerorts bereits seit langer Zeit

von Privaten gewährleistet wird, ist die Rolle des Privatsektors in der Wasserversorgung umstritten. Dabei geht es weniger um die Auslagerung begrenzter Aufgabenbereiche an private Unternehmen, wozu etwa die Rechnungsstellung oder das Ablesen von Wasserzählern gehört. Umstritten ist die Übertragung umfassenderer Wasserversorgungsaufgaben, sei es durch Vertrag oder durch Veräusserung des Eigentums an der Wasserversorgungsinfrastruktur.

Aus Sicht des UNO-Pakts I muss der Staat Wasserversorgungsaufgaben nicht selbst wahrnehmen, bleibt aber unter allen Umständen zur progressiven Verwirklichung des Rechts auf Wasser verpflichtet. Der Privatsektor muss in den Prozess der Wasserversorgung einbezogen werden, wenn dies für eine schnelle und wirksame Verwirklichung des Rechts auf Wasser erforderlich ist. Im gegenteiligen Fall wäre die Übertragung von Wasserversorgungsaufgaben an Private mit dem UNO-Pakt I unvereinbar. Arbeiten der öffentliche und der private Sektor gleich effizient und wirksam, liegt es im Ermessen des Staates, für welche Politik er sich entscheiden will.

Aus Sicht der UNO muss der Staat Wasserversorgungsaufgaben nicht selbst wahrnehmen, bleibt aber zur Verwirklichung des Rechts auf Wasser verpflichtet.

Im Falle der Schweiz kann davon ausgegangen werden, dass es für die Daseinsvorsorge keinen wesentlichen Unterschied macht, ob Wasserversorgungsaufgaben in privater oder öffentlicher Hand liegen. Der Einbezug des Privatsektors in die Wasserversorgung dürfte hierzulande jedoch am diesbezüglichen Volkswillen scheitern.

Entwicklungsländer hingegen haben noch einen weiten Weg vor sich, bis das Recht auf Wasser verwirklicht ist. Weder Theorie noch Praxis liefern eindeutige Antworten auf die Frage, ob in Entwicklungsländern der öffentliche oder der private Sektor das Recht auf Wasser am schnellsten und wirksamsten verwirklichen könne. Fest steht, dass der Einbezug privater Wasserversorgungsunternehmen nur dann erfolgreich sein kann, wenn die Unternehmen reguliert werden. Dies gilt für entwickelte Länder gleichermassen wie für Entwicklungsländer.

Einerseits drängt sich Regulierung aus ökonomischer Perspektive auf: Die Wasserversorgung ist ein natürliches Monopol und verursacht externe Effekte. Ein Marktversagen muss deshalb durch angemessene Regulierung verhindert werden. Anderseits müssen die Aktivitäten privater Wasserversorgungsunternehmen optimal in die Wasserversorgungspolitik des Staates eingebettet werden. Aus Sicht des UNO-Pakts I ist deshalb auch die sozialpolitisch motivierte Regulierung wichtig. Regulierung dürfte sich zum Beispiel zur Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu Wasser aufdrängen, um faire Preise zu garantieren, damit die Wasserversorgung Bedürftiger sichergestellt und ein nachhaltiger Ressourceneinsatz gesichert werden kann. Neben einem angemessenen regulatorischen Rahmen braucht es schliesslich auch Institutionen, die dafür sorgen, dass dieser Rahmen von Wasserversorgungsunternehmen tatsächlich beachtet wird.

Aus Sicht des UNO-Paktes I stellt sich die Frage nach der Rolle des Privatsektors in der Wasserversorgung also vor allem bei der Verwirklichung des Rechts auf Wasser in den Entwicklungsländern. Der Einbezug privater Unternehmen scheint attraktiv, weil dadurch die Finanzierung gelöst und mangelndes Fachwisen beschafft werden kann. Gleichzeitig haben jüngste Erfahrungen gezeigt, dass die Übernahme von Wasserversorgungsaufgaben durch Private zu Preisanstiegen führen kann, die aus sozialpolitischer Sicht problematisch sind und von der Bevölkerung deshalb verständlicherweise oft abgelehnt werden. Bis heute lässt sich deshalb nicht eindeutig sagen, ob im Bereich der Wasserversorgung der Privatsektor dem öffentlichen Sektor über- oder unterlegen ist.

Wie auf dem Mars muss im kommenden Jahr auch auf der Erde im Bereich des Wassers weiter geforscht werden. Während auf dem Mars nach Spuren des Lebens gesucht wird, geht es auf der Erde jedoch darum, optimale Wasserversorgungslösungen zu finden und damit für alle ein Leben in Würde und Freiheit zu ermöglichen.

CHRISTIAN HOFER, geboren 1975, promoviert nach einem Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Zürich zum Thema «More Market in Water Supply – Understanding the International Human Rights Law Perspective»