

Essay

ESSAY

Lebenselixier und letztes Tabu

Die Menschenrechte auf Wasser und
Sanitärversorgung

Inga Winkler



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstr. 26/27
10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59 - 0
Fax: 030 25 93 59 - 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Satz:
Wertewerk
Barrierefreies Publizieren
Tübingen

Essay Nr. 11
Februar 2011

ISBN 978-3-942315-08-1
(PDF)

© 2011 Deutsches Institut
für Menschenrechte
Alle Rechte vorbehalten

Autorin

Inga Winkler ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Menschenrechte. Sie unterstützt und berät das Mandat der Unabhängigen Expertin zu Menschenrechten, Wasser und Sanitärversorgung, Catarina de Albuquerque, die durch den UN-Menschenrechtsrat ernannt worden ist.

Deutsches Institut für Menschenrechte

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der UNO akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Das Projekt „Recht auf Wasser und Sanitärversorgung“ wird vom Auswärtigen Amt gefördert.

1. Zentrale Bedeutung von Sanitärversorgung und Wasser

1.1 Der Zugang zu Wasser und Sanitärversorgung ist nicht selbstverständlich

Wir können uns in Deutschland nur schwer vorstellen, was es bedeutet, keinen Zugang zu Sanitärversorgung und Wasser zu haben, seine Notdurft im Freien verrichten zu müssen, sich hinter einen Busch zu hocken, sich dabei beobachtet zu fühlen oder bis abends zu warten, um sich in der Dunkelheit verstecken zu können. Wir haben keine Vorstellung davon, wie es sich anfühlt, dabei der Gefahr ausgesetzt zu sein, von Tieren angegriffen oder vergewaltigt zu werden.¹ Wir wissen auch nicht, wie es ist, täglich mehrere Stunden laufen zu müssen, um schwere Kanister mit Wasser nach Hause zu tragen, statt zur Schule zu gehen, zu arbeiten oder am sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben.

Doch genau das ist der Alltag sehr vieler Menschen in weiten Teilen der Welt. Nach einer Schätzung, die im Rahmen der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) erhoben wird, haben 884 Millionen Menschen keinen Zugang zu Wasserquellen, die als „verbessert“ definiert werden.² Diese Schätzungen beziehen sich auf den Zugang zu einer Wasserquelle, die nach rein technischen Maßstäben als „verbessert“ eingestuft wird. Dazu zählen etwa Haus- und Hofanschlüsse, öffentliche Wasserhähne, geschützte Brunnen, geschützte Quellen und Regenwasser.³ Die Einstufung einer Wasserquelle als „verbessert“ beruht auf der Annahme, dass das Wasser aus diesen Quellen sauber ist, dass solche Quellen sich üblicherweise im Haushalt oder dessen unmittelbarer Nähe befinden, und dass die, die darauf angewiesen sind, daher Zugang zu ausreichenden Mengen haben.⁴

1 Vgl. amnesty international (2010): *Insecurity and Indignity, Women's Experiences in the Slums of Nairobi, Kenya*, AI-Index: AFR 32/002/2010. London.

2 Siehe WHO/UNICEF (2010): *Joint Monitoring Programme. Progress on sanitation and drinking water, 2010 Update*. Geneva/New York, S.7.

3 Ebenda, S. 34.

4 Ebenda, S. 34-36; United Nations (2003): *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals: Definitions, Rationale, Concepts and Sources, ST/ESA/STAT/SER.F/95*. New York, S. 64-67.

Allerdings geben diese offiziellen Zahlen das tatsächliche Ausmaß der Probleme nicht realistisch wider. Die Kriterien, auf denen die Schätzungen beruhen, lassen wesentliche Aspekte außer Acht. So wird nicht erfasst, ob das Wasser wirklich sauber ist. Studien zeigen, dass das in acht Pilotländern untersuchte Leitungswasser in 10 Prozent der Fälle nicht WHO-Standards für Wasserqualität genügt, andere Wasserquellen sogar in 30 bis 60 Prozent der Fälle.⁵ Ähnlich problematisch ist auch der tatsächliche Zugang zu Wasserquellen. Hier zeigen Pilotstudien, dass in vielen Staaten in Subsahara-Afrika Wasserquellen, die als „verbessert“ eingestuft werden, für knapp 30 Prozent der Haushalte so weit entfernt sind, dass es mehr als 30 Minuten dauert, dort Wasser zu holen.⁶ Wenn der unmittelbare Zugang nicht gewährleistet ist, hat dies zugleich Auswirkungen auf die Wassermengen, die die Betroffenen – in der Regel Frauen – nach Hause tragen können, so dass der Zugang zu Mindestmengen nicht gewährleistet ist. Ein weiterer Faktor, der in den offiziellen Schätzungen nicht berücksichtigt wird, betrifft die Frage, ob der Zugang zu Wasser häufig unterbrochen ist, etwa durch Rationierung. Außerdem wird auch nicht ermittelt, ob die Menschen sich den Zugang zu diesen Quellen leisten können oder nicht.

Es ist daher davon auszugehen, dass sehr viel mehr Menschen als die offiziell geschätzten 884 Millionen keinen Zugang zu einer ausreichenden Menge an sauberem und bezahlbarem Wasser haben. Da hierfür keine offiziellen Zahlen vorliegen, lässt sich über die tatsächlichen Dimensionen nur mutmaßen. Sie werden im Bereich von mehreren Milliarden Menschen vermutet.

Bezogen auf Sanitärversorgung liegen die offiziellen Schätzungen weitaus höher als bei Wasser. Danach verrichten 1,2 Milliarden Menschen ihre Notdurft im Freien.⁷ Insgesamt haben 2,6 Milliarden Menschen keinen Zugang zu Sanitärversorgung, der nach rein technischen Kriterien als „verbessertes Wasser“ eingestuft wird.⁸ In die Kategorie des „verbesserten“ Zugangs fallen Wassertoiletten, Abwassernetzwerke, Klärtanks, verschiedene Arten von Latrinen, die den Kontakt mit Exkrementen verhindern und Geruchsbildung vermindern, sowie Komposttoiletten.⁹

Auch diese Schätzung lässt wesentliche Aspekte außer Acht. Insbesondere wird nicht berücksichtigt, ob das Abwasser und die gesammelten Fäkalien ordnungsgemäß entsorgt werden. In vielen Fällen gelangen sie vielmehr in Wasserquellen, auf die andere Menschen für ihre Wasserversor-

5 Siehe WHO/UNICEF (2010): siehe Fußnote 1, S. 31.

6 Ebenda, S. 28.

7 Ebenda, S. 22.

8 Ebenda, S. 6.

9 Ebenda, S. 12.

gung angewiesen sind. Ironischerweise werden dann sowohl die Art der Sanitärversorgung als auch die Wasserquelle dennoch als „verbesserter“ Zugang eingestuft, da weder die ordnungsgemäße Entsorgung noch die Wasserqualität über die im Rahmen der MDGs verwendeten Indikatoren gemessen werden. Insgesamt wird geschätzt, dass in Entwicklungsländern nur 10 Prozent der Abwässer geklärt werden, während der weitaus größte Teil in Gewässer gelangt.¹⁰

1.2 Auswirkungen auf Gesundheit und Entwicklung

Wasser und Sanitärversorgung sind zentral für das menschliche Überleben, die menschliche Würde und Voraussetzung für die Verwirklichung vieler weiterer Menschenrechte wie Gesundheit und Bildung. Trotz dieser fundamentalen Bedeutung erhalten sie bislang nicht die nötige Aufmerksamkeit. Das trifft auf die Sanitärversorgung noch stärker zu als auf Wasser.

Die fehlende Wasser- und Sanitärversorgung hat enorme Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und Entwicklung

sowie die Wirtschaft. Sie ist Schuld an vielen Krankheiten. An Diarrhöe – einem in der Regel als banal eingeschätzten Durchfall – sterben mehr Kinder als an Tuberkulose, Malaria und HIV/AIDS zusammen.¹¹ Insgesamt stirbt weltweit alle 20 Sekunden ein Kind an den Folgen von mangelhafter Hygiene und verschmutztem Wasser.¹² Weil sie krank sind oder die Schulen über keine angemessenen sanitären Einrichtungen verfügen, können Kinder nicht zur Schule gehen. Jedes Jahr gehen 443 Millionen Schultage aufgrund von Krankheiten verloren, die mit mangelhafter Wasserversorgung in Zusammenhang stehen.¹³

Frauen und Mädchen sind besonders betroffen. Sie sind häufig dafür verantwortlich, Wasser zu holen. Sie sind es, die zumeist Angehörige pflegen, die an den entsprechenden Krankheiten leiden. Außerdem verlassen Mädchen häufig die Schule, wenn sie die Pubertät erreichen, weil es keine nach Geschlechtern getrennten Toiletten gibt. Und schließlich sind Frauen und Mädchen auch am stärksten der Gefahr ausgesetzt, angegriffen zu werden, wenn es keine Toilette oder Latrine im Haushalt oder in dessen unmittelbarer Nähe gibt.

10 Siehe Corcoran, Emily u.a. (Hg.) (2010): Sick Water? The central role of wastewater management in sustainable development, A Rapid Response Assessment, United Nations Environment Programme, UN-HABITAT, GRID-Arendal, S. 5.

11 Siehe United Nations Development Programme (2006): Human Development Report 2006, Beyond Scarcity: Power, poverty and the global water crisis. New York: Palgrave Macmillan, S. 42, 43; WHO (2010): UN-Water Global Annual Assessment of Sanitation and Drinking-Water (GLAAS) 2010: targeting resources for better results. Geneva, S. 2.

12 Siehe Corcoran (2010): siehe Fußnote 10, S. 40.

13 Siehe United Nations Development Programme (2006): siehe Fußnote 11, S. 6.

1.3 Über Sanitärversorgung spricht man nicht

Sanitärversorgung ist noch immer ein Tabu. Es fehlt sogar das Vokabular, um unbefangen darüber zu sprechen. Es beschränkt sich auf Schimpfwörter wie Scheiße und Kacke, Kindersprache wie A-a und Kaka oder Begriffe, die als eher technisch-medizinisch einzustufen sind, wie Kot, Exkremente oder Fäkalien. Dieses Tabu ist einer der Gründe dafür, dass Sanitärversorgung lange stark vernachlässigt worden ist. Toiletten und Latrinen sind nicht sexy. Kaum eine Politikerin oder ein Politiker weicht gerne öffentliche Toiletten ein oder lässt eine Kläranlage nach sich benennen, wenn auch eine Schule oder ein Krankenhaus ihren oder seinen Namen tragen kann. Doch Fotos und Auftritte von Politikerinnen und Politikern sowie anderen Personen des öffentlichen Lebens können in der öffentlichen Wahrnehmung viel bewegen.¹⁴ Daher sind Kampagnen wie WASH United so wichtig. Diese erstmals 2010 zur Fußballweltmeisterschaft organisierte Kampagne hat das Ziel, die Öffentlichkeit mit Hilfe von Prominenten aus Sport, Unterhaltung und Politik auf die Menschenrechte auf Wasser und Sanitärversorgung aufmerksam zu machen und will einen Bewusstseinswandel erreichen.¹⁵

Denn ohne öffentliche Diskussion lassen sich die enormen Herausforderungen im Bereich der Sanitärversorgung nicht bewältigen.

In der heute gültigen Version der MDGs, auf die sich die internationale Gemeinschaft 2000 geeinigt hat, um extreme Armut zu bekämpfen, wird Sanitärversorgung genannt. Ziel ist es, die Zahl der Menschen ohne Zugang zu Sanitärversorgung bis 2015 zu halbieren. Allerdings wurde dieses Entwicklungsziel erst nachträglich – 2002 bei dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg – zu den anderen Zielen hinzugefügt.¹⁶ In der ursprünglichen Liste der Ziele wurde das Thema Sanitärversorgung – wie so oft – übersehen. Doch die Aufnahme zeigt, dass der Zugang zu Sanitärversorgung genauso wichtig ist wie die Reduzierung von extremer Armut, Hunger und fehlendem Zugang zu Wasser. Um die Bedeutung zu unterstreichen und die Fortschritte beim Zugang zu Sanitärversorgung zu beschleunigen, hat die Vollversammlung der Vereinten Nationen 2008 zum Internationalen Jahr der Sanitärversorgung erklärt.¹⁷ Allerdings bleibt Sanitärversorgung eines der MDGs mit dem größten Rückstand.¹⁸ Das Ziel kann nur dann erreicht werden, wenn die Anstrengungen extrem verstärkt

14 Vgl. George, Rose (2010): Beating boring, banal diarrhea. In: The Guardian, 26.06.2010. <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/jun/26/sanitation-development> (Stand: 14.01.2011).

15 Vgl. www.wash-united.org (Stand: 14.01.2011).

16 Siehe UN (2002): Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, Südafrika. 26 August – 4 September 2002, UN Doc. A/CONF.199/20, Johannesburg Plan of Implementation, Abs. 8.

17 Siehe UN, Vollversammlung (2007): Resolution der UN-Vollversammlung. International Year of Sanitation, UN Doc. A/RES/61/192 vom 06.02.2007.

18 Siehe UN (2010), The Millennium Development Goals Report 2010. New York, S. 60–62.

werden.¹⁹ Lediglich ein Drittel der gesamten Gebermittel für den Wasser- und Sektorsektor wird zurzeit für die Sanitärversorgung genutzt, obwohl weitaus größere Anstrengungen nötig sind.²⁰ Dabei zeigen Studien, wie sinnvoll Investitionen gerade im Bereich der Sanitärversorgung sind. Jeder hier investierte Euro führt zu einem Ertrag von neun Euro durch Einsparungen im Gesundheitswesen und gesteigerte Produktivität.²¹

19 Siehe WHO/UNICEF (2010): siehe Fußnote 2, S. 2.

20 Siehe WHO (2010): siehe Fußnote 11, S. 28. 2010, S. 28.

21 Siehe WHO/UNDP (2007): Economic and health effects of increasing coverage of low cost household drinking-water supply and sanitation interventions to countries off-track to meet MDG target 10. Background document to the Human Development Report 2006, WHO/SDE/WSH/07/05. S. 20.

2. Anerkennung als Menschenrechte – Entwicklungen im Rahmen der UN

2.1 Anerkennung durch die Vollversammlung und den Menschenrechtsrat

Nicht nur in politischer, gesellschaftlicher, finanzieller und tatsächlicher Hinsicht, sondern auch in der menschenrechtlichen Diskussion wurde Sanitärversorgung lange vernachlässigt. Auch das Recht auf Wasser ist ein vergleichsweise neues Thema. Zwar wurde das Recht auf Wasser schon in dem Aktionsplan von Mar del Plata, der 1977 bei der UN-Wasserkonferenz verabschiedet wurde, erwähnt, doch hat die Diskussion um die Herleitung, Ausgestaltung, Konkretisierung und Implikationen dieses Rechts erst in den letzten knapp zehn Jahren an Fahrt aufgenommen.

Einen vorläufigen Höhepunkt hat diese Entwicklung im Laufe des Jahres 2010 erreicht. Am 28. Juli 2010 erkannte die UN-Vollversammlung als höchstes Gremium der Vereinten Nationen in einer Resolution das Recht auf Wasser und Sanitärversor-

gung explizit an. Die Resolution unterstreicht, dass dieses Recht essentiell für das menschliche Überleben und die Verwirklichung anderer Menschenrechte ist.²² Der UN-Menschenrechtsrat hat diese wegweisende Entscheidung in einer Resolution vom 30. September 2010 bekräftigt.²³ Besonders hervorzuheben ist, dass die Resolutionen nicht nur Wasser, sondern auch Sanitärversorgung als Menschenrecht anerkennen und beides auf eine Stufe stellen. Allerdings sprechen beide Dokumente vom Recht auf Wasser und Sanitärversorgung im Singular und vereinen damit die Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung in einem Menschenrecht, anstatt sie als zwei voneinander getrennte Elemente zu begreifen.

Während es bei der Abstimmung zu der Resolution der Vollversammlung 41 Enthaltungen gab, wurde die Resolution des Menschenrechtsrats im Konsens angenommen. Dies demonstriert die Einigkeit der Staaten in dieser wichtigen Frage und stei-

22 Vgl. UN, Vollversammlung (2010): The Right to Water and Sanitation. Resolution, UN Doc. A/RES/64/292 vom 03.08.2010, Abs.1.

23 UN, Menschenrechtsrat (2010): Human Rights and access to safe drinking water and sanitation. Resolution, UN Doc. A/RES/HRC/15/9. vom 30.09.2010.

gert die Signalwirkung, die von der Resolution ausgeht, und damit auch ihre politische Bedeutung. Doch geht die Bedeutung weit über ein politisches Statement hinaus. Vielmehr stellt die Resolution des Menschenrechtsrats das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung in einen rechtlich verbindlichen Rahmen und bekräftigt damit, dass es Teil des geltenden Völkerrechts ist (dazu näher unter 3.1).

2.2 Rückblick auf die vorangegangene Diskussion im Rahmen der UN

Wenn man auf die bisherige Diskussion zu den Rechten auf Wasser und Sanitärversorgung zurückblickt, so bietet sich die Allgemeine Bemerkung Nr. 15 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als Ausgangspunkt für die aktuellen Entwicklungen bei den Vereinten Nationen an.²⁴ Der Ausschuss ist das Gremium, das mit der Überwachung der Umsetzung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle

Rechte (Sozialpakt) befasst ist. Dieser Pakt ist die primäre internationale Rechtsquelle im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Er hat momentan 160 Vertragsstaaten.²⁵ 2002 hat sich der Ausschuss mit dem Recht auf Wasser befasst und eine Allgemeine Bemerkung dazu herausgegeben, in der der Inhalt des Rechts auf Wasser und die staatlichen Verpflichtungen zu dessen Umsetzung näher bestimmt werden.²⁶ Während diese Allgemeine Bemerkung Sanitärversorgung nur am Rande berührt, hat sich der Ausschuss 2010 in einem Statement explizit mit dem Recht auf Sanitärversorgung befasst.²⁷

In der Folge gab es im Zuge einer deutsch-spanischen Initiative im Menschenrechtsrat weitere Entwicklungen zu den Rechten auf Wasser und Sanitärversorgung: Im Rahmen dieser Initiative hat das Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen eine Studie zu dem Thema erstellt.²⁸ Die Studie zeigt auch Fragestellungen für eine weitere Untersuchung und nähere Bestimmung der menschenrechtlichen Verpflichtungen auf und gibt dabei

24 Für einen Überblick über die Allgemeine Bemerkung und den Prozess ihrer Entstehung vgl. Riedel, Eibe (2005): *The Human Right to Water*. In: Dicke, Klaus / Hobe, Stephan / Meyn, Karl-Ulrich / Peters, Anne / Riedel, Eibe et al. (Hg.): *Weltinnenrecht – Liber amicorum Jost Delbrück*. Berlin: Duncker and Humblot, S. 585–606.

25 Siehe Stand der Mitgliedstaaten des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 25.08.2010, http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&tmdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en (Stand: 14.01.2011).

26 Vgl. UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2003): *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 vom 20.01.2003.

27 UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2010): *Statement on the Right to Sanitation*, UN Doc. E/C.12/45/CRP.1 vom 19.11.2010.

28 UN, Hochkommissarin für Menschenrechte (2007): *Report on the scope and content of the relevant human rights obligations related to equitable access to safe drinking water and sanitation under international human rights instruments*, UN Doc. A/HRC/6/3 vom 16.08.2007.

unter anderem folgende Bereiche an: Sanitärversorgung, die Beteiligung des Privatsektors an der Wasser- und Sanitärversorgung sowie die Unterbrechung oder das Abstellen der Wasserversorgung.

2.3 Die Arbeit der Unabhängigen Expertin zu Menschenrechten, Wasser und Sanitärversorgung

Unter anderem um diese Arbeit voranzutreiben, hat der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen im März 2008 das Mandat einer Unabhängigen Expertin zum Thema der menschenrechtlichen Verpflichtungen bezogen auf Zugang zu sicherem Trinkwasser und Sanitärversorgung durch die Resolution 7/22²⁹ geschaffen. Die portugiesische Juristin Catarina de Albuquerque wurde im September 2008 als Unabhängige Expertin ernannt und hat im November 2008 ihre Arbeit aufgenommen.

Ihr Mandat wird durch die Resolution des Menschenrechtsrats bestimmt und umfasst mehrere Bereiche. Zum einen soll sie gute Praxisbeispiele für den Zugang zu sicherem Trinkwasser und Sanitärversorgung ermitteln, fördern, in einem Kompendium zusammenstellen und den Austausch über diese Beispiele ermöglichen.

Um diesen Prozess ins Rollen zu bringen, hat die Unabhängige Expertin zunächst Kriterien für gute Praxisbeispiele entwickelt. Diese Kriterien sind zum einen Verfügbarkeit, Qualität, Annehmbarkeit, Erreichbarkeit und Bezahlbarkeit. Sie definieren den Inhalt der Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung und werden im Weiteren näher erläutert. Zum anderen werden die Kriterien der Nicht-Diskriminierung, Partizipation, Rechenschaftspflicht, Nachhaltigkeit und Wirkung herangezogen.³⁰ Zugleich hat die Unabhängige Expertin umfangreiche Konsultationen mit allen Akteuren initiiert, die zur Umsetzung der Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung beitragen. Die ersten Veranstaltungen haben mit internationalen Organisationen, bilateralen Gebern, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Wasser- und Sanitärversorgern und privaten Unternehmen 2010 stattgefunden. Weitere Treffen mit staatlichen Institutionen, Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, Regulierungsbehörden und weiteren relevanten Akteuren sind geplant. Diese Konsultationen zielen darauf ab, Informationen über Beispiele guter Umsetzung zu erhalten und zugleich einen Austausch zwischen einzelnen Organisationen und Institutionen zu ermöglichen. Parallel dazu sammelt die Unabhängige Expertin gute Praxisbeispiele mit Hilfe einer schriftlichen

29 UN, Menschenrechtsrat (2008): Human rights and access to safe drinking water and sanitation. Resolution, UN Doc. A/HRC/RES/7/22 vom 28.03.2008.

30 UN, Unabhängige Expertin (2010): Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque. Addendum, Progress report on the compilation of good practices, UN Doc. A/HRC/15/31/Add.1 vom 01.07.2010.

Umfrage unter all diesen Akteuren. Inzwischen sind fast 150 Einsendungen eingegangen. Die gesammelten Beispiele werden anhand der Kriterien analysiert und ausgewertet. Sie bilden die Grundlage für ein Kompendium, das sie 2011 fertig stellen wird.

Darüber hinaus soll die Unabhängige Expertin die menschenrechtlichen Verpflichtungen bezogen auf Wasser und Sanitärversorgung näher bestimmen. In der Festlegung der inhaltlichen Schwerpunkte für diese weitere Untersuchung und Klärung lässt sie sich unter anderem von den Themen leiten, die in der Studie des Hochkommissariats von 2007 aufgezeigt worden sind. So hat sie im ersten Jahr ihres Mandats Sanitärversorgung als Schwerpunkt gewählt, da diese³¹ bisher nicht die gleiche Aufmerksamkeit erhalten hat wie Wasser. Im zweiten Jahr ihres Mandats hat sich die Unabhängige Expertin der Beteiligung von nicht-staatlichen Akteuren an der Wasser- und Sanitärversorgung gewidmet.³² Im dritten Jahr ihres Mandats wird sie sich mit Nationalen Aktionsplänen zur

Umsetzung der Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung befassen.

Schließlich hat der Menschenrechtsrat die Unabhängige Expertin beauftragt, Empfehlungen zur Verwirklichung der MDGs zu entwickeln. Damit hat sie sich 2010 in ihrem Bericht an die UN-Vollversammlung befasst. Darin analysiert sie, welche Überschneidungen zwischen den MDGs und Menschenrechten bestehen, und wie Menschenrechte dazu beitragen können, bestehende Lücken und Schwächen der MDGs auszugleichen.³³

Darüber hinaus besucht die Unabhängige Expertin auch einzelne Länder, um sich vor Ort ein Bild davon zu machen, wie die menschenrechtlichen Verpflichtungen umgesetzt werden – bislang war sie in Costa Rica, Ägypten, Bangladesch, Slowenien und Japan. Dabei widmet sie sich sowohl guten Lösungen zur Umsetzung der Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung als auch den bestehenden Herausforderungen in den jeweiligen Ländern und gibt Empfehlungen dazu ab.

31 UN, Unabhängige Expertin (2009): Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque, UN Doc. A/HRC/12/24 vom 01.07.2009.

32 UN, Unabhängige Expertin (2010): Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque, UN Doc. A/HRC/15/31 vom 29.06.2010.

33 UN, Unabhängige Expertin (2010): Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque, UN Doc. A/65/254 vom 06.08.2010.

3. Die Menschenrechte auf Sanitärversorgung und Wasser

Um die Rechte und Sanitärversorgung und Wasser rechtlich zu fassen, werden im Folgenden kurz ihre menschenrechtlichen Grundlagen umrissen, bevor ihr Inhalt und die damit korrespondierenden staatlichen Verpflichtungen näher bestimmt werden.

3.1 Was sind die rechtlichen Grundlagen der Rechte auf Sanitärversorgung und Wasser?

Die Resolution der UN-Vollversammlung vom Juli 2010 erkennt das Menschenrecht auf Wasser und Sanitärversorgung an. Resolutionen der Vollversammlung sind rechtlich nicht bindend, sondern haben empfehlenden Charakter. Doch bringt die Resolution durch die Formulierung „anerkennen“³⁴ zum Ausdruck, dass die Vollversammlung davon ausgeht, dass schon jetzt ein Menschenrecht auf Wasser und Sanitärversorgung besteht. Es wird nicht von der Vollversammlung zu einem solchen

erklärt, sondern existiert bereits und wird durch die Resolution lediglich formell anerkannt.

Die Resolution des Menschenrechtsrats geht stärker ins Detail und stellt das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung in den Kontext der bestehenden menschenrechtlichen Garantien in internationalen Verträgen. Sie verdeutlicht damit, dass sich eine Grundlage für das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung im geltenden Völkerrecht findet.

Zwar werden die Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung weder in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte noch im Sozialpakt ausdrücklich genannt. Als diese in der Mitte des letzten Jahrhunderts entstanden, wurde der fehlende Zugang zu Wasser und Sanitärversorgung nicht als dringend wahrgenommen und das tatsächliche Ausmaß der damit verbundenen Probleme unterschätzt.

³⁴ UN, Vollversammlung (2010): The right to water and sanitation. Resolution, UN Doc. A/RES/64/292 vom 03.08.2010, Abs. 1.

Allerdings werden die Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung impliziert garantiert. Die Resolution des Menschenrechtsrats leitet sie aus dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard ab, das unter anderem in Art. 11(1) des Sozialpakts normiert ist.³⁵ Art. 11(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. [...]“ Art. 11 zählt also Nahrung, Wohnung und Kleidung als Elemente eines angemessenen Lebensstandards auf. Die Formulierung „einschließlich“ zeigt, dass diese nicht abschließend definieren, was unter einem angemessenen Lebensstandard zu verstehen ist, sondern nur beispielhaft genannt werden. Auch Wasser und Sanitärversorgung sind für einen angemessenen Lebensstandard unerlässlich. Sie haben die gleiche fundamentale Bedeutung für ein Leben in Würde wie Nahrung, Wohnung und Kleidung. Es lässt sich nicht von einem angemessenen Lebensstandard sprechen, wenn Menschen durch das Wasser, das sie trinken, oder aufgrund von mangelnder Hygiene regelmäßig krank werden. Sanitärversorgung und Wasser sind daher implizit als Elemente eines angemessenen Lebensstandards garantiert. Diese Interpretation liegt auch der oben

erwähnten Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 des WSK-Ausschusses zugrunde.³⁶ Weiterhin wird diese Auffassung durch jüngere menschenrechtliche Instrumente gestärkt. So nennt zum Beispiel Art. 14(2)(h) des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) Wasser und Sanitärversorgung als Elemente eines angemessenen Lebensstandards.

Darüber hinaus besteht ein enger Zusammenhang mit dem Recht auf Gesundheit (Art. 12 des Sozialpakts), da der fehlende Zugang zu sauberem Wasser und zu Sanitärversorgung viele Krankheiten verursacht. Auch mit dem Recht auf Wohnen (Art. 11 des Sozialpakts), dem Recht auf Leben (Art. 6 des Zivilpakts) und weiteren Menschenrechten stehen die Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung in engem Zusammenhang. In Art. 24(2)(c) der Kinderrechtskonvention zum Recht auf Gesundheit wird Wasser explizit erwähnt und damit der Zusammenhang zwischen Wasser und Gesundheit bekräftigt. Die jüngste Menschenrechtskonvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen nennt Wasser als ein Element des Rechts auf sozialen Schutz in Art. 28(2)(a).

Andere Menschenrechte können ohne Wasser und Sanitärversorgung nicht verwirklicht werden. Niemand kann ohne

35 UN, Menschenrechtsrat (2010): Human Rights and access to safe drinking water and sanitation. Resolution, UN Doc. A/RES/HRC/15/9 vom 30.09.2010, Abs. 3.

36 UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2003): 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 vom 20.01.2003.

Wasser überleben. Wasser und Sanitärversorgung sind Voraussetzungen für die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit und auch die Rechte auf angemessene Unterkunft und auf Bildung können ohne diese Elemente nicht vollständig verwirklicht werden.

Doch menschenrechtliche Verpflichtungen ‚nur‘ aus anderen Rechten abzuleiten und Wasser und Sanitärversorgung als Voraussetzung für die Verwirklichung der anderen Rechte zu begreifen, greift zu kurz. Es besteht die Gefahr, dass sie übersehen werden und man ihrer zentralen Bedeutung nicht gerecht wird. Erst die ausdrückliche Anerkennung als Menschenrechte rückt die Themen Wasser und Sanitärversorgung in den Fokus und lenkt die nötige Aufmerksamkeit auf die Herausforderungen, die mit der Umsetzung verbunden sind.

Sanitärversorgung und Wasser hängen zwar eng miteinander zusammen und werden oft in einem Atemzug genannt. Auch die Resolutionen der Vollversammlung und des Menschenrechtsrats fassen Wasser und Sanitärversorgung in einem Recht zusammen. Doch sind beide Elemente voneinander zu unterscheiden. Zugang zu Sanitärversorgung ist nicht notwendigerweise auf Wasser angewiesen, sondern kann statt durch Wassertoiletten auf vielfältige andere Arten geschaffen werden. Alternativen sind beispielsweise Latrinen oder Komposttoiletten. Auch sind die Herausforderungen, die Sanitärversorgung mit sich bringt, nicht die gleichen wie bei der Wasserversorgung. In entlegenen ländlichen Gebieten ist die flächendeckende

Wasserversorgung beispielsweise nur mit sehr viel Aufwand zu gewährleisten, während die Einrichtung der Sanitärversorgung kein großes Problem ist. In dicht bewohnten Slums stellt der Betrieb von Sanitäranlagen dagegen eine große Herausforderung dar. In normativer Hinsicht ist der Zusammenhang zwischen Sanitärversorgung und der menschlichen Würde noch sehr viel enger als bei Wasser. Solange Sanitärversorgung nicht ausdrücklich angesprochen und in den Fokus gerückt wird, wird das Thema weiterhin stiefmütterlich behandelt und als Anhängsel von anderen Sektoren wahrgenommen werden. Daher ist es vorzuziehen, Sanitärversorgung und Wasser als zwei separate Menschenrechte zu begreifen.

Festzuhalten ist, dass die Rechte auf Sanitärversorgung und auf Wasser über die Zusammenhänge mit anderen Menschenrechten hinaus eigenständige Menschenrechte sind – als Elemente des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard, also mit der gleichen Bedeutung wie etwa das Recht auf Nahrung und auf angemessene Unterkunft. Man wird der Bedeutung von Wasser und Sanitärversorgung nur gerecht, wenn der Inhalt der Rechte und die damit korrespondierenden Verpflichtungen speziell herausgearbeitet werden können. Die Anerkennung als eigenständige Rechte macht diese Menschenrechte greifbarer. Zivilgesellschaftliche Akteure und – entscheidend – die Menschen, die keinen Zugang zu Wasser und Sanitärversorgung haben, können sich auf ihre Menschenrechte berufen und diese einfordern.

Auch auf der nationalen Ebene wird das Recht auf Wasser – und in manchen Fällen auch das Recht auf Sanitärversorgung – von Staaten in ihren jeweiligen Verfassungen garantiert, so etwa in Bolivien, der Demokratischen Republik Kongo, Ecuador, Kenia, den Malediven, Südafrika, Uganda und Uruguay.

In Deutschland sind die Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung nicht im Grundgesetz garantiert, das nur in begrenztem Umfang wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte enthält. Jedoch ist Deutschland Vertragsstaat des Sozialpakts, der Frauenrechtskonvention, der Kinderrechtskonvention sowie der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und damit an die Rechte auf Sanitärversorgung und Wasser gebunden.

Zudem setzt sich Deutschland seit vielen Jahren ausdrücklich für die Menschenrechte auf Wasser und Sanitärversorgung ein

und treibt den Prozess im Menschenrechtsrat voran. Auch in der Entwicklungszusammenarbeit – Deutschland ist einer der drei größten Geber im Bereich der Wasser- und Sanitärversorgung³⁷ – spielen die Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung zunehmend eine Rolle und werden in Programme integriert.³⁸

Der Bundestag befasst sich ebenfalls mit dem Thema. Die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen hat im Laufe des Jahres 2010 drei Kleine Anfragen gestellt, die sich mit dem Thema befassen.³⁹ Außerdem hat die Fraktion als erste einen Antrag für einen Beschluss des Bundestags eingebracht, der darauf abzielt, die Anerkennung der Rechte insbesondere auf europäischer Ebene weiter voranzutreiben.⁴⁰ Kurz darauf lag auch ein Antrag der Regierungsfractionen vor, dessen Fokus darauf liegt, die Bundesregierung aufzufordern, ihr Engagement fortzusetzen und insbesondere auch das Mandat der Unabhängigen Expertin der

37 Siehe OECD / DAC Secretariat and the World Water Council (2008): Donor Profiles on Aid to Water Supply and Sanitation. Aid at a Glance and Development Co-operation Policies, S. 32.

38 Vgl. zum Beispiel Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2009), Water and Sanitation: Ensuring Access for the Urban Poor in Kenya. In: Promising Practices: On the Human Rights-Based Approach in German Development Cooperation. Eschborn, S. 1-4.

39 Deutscher Bundestag (2010): Antwort der Bundesregierung, Position der Bundesregierung zur Verankerung des Menschenrechts auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung im internationalen Recht, Drucksache 17/1120 vom 19.03.2010. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/011/1701120.pdf> (Stand: 14.01.2011); Deutscher Bundestag (2010): Antwort der Bundesregierung, Die Verabschiedung der Resolution der VN-Generalversammlung zum Menschenrecht auf den Zugang zu sauberem Trinkwasser und Sanitärversorgung, Drucksache 17/3325 vom 15.10.2010. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/033/1703325.pdf> (Stand: 14.01.2011); Deutscher Bundestag (2010): Antwort der Bundesregierung, Private Akteure und Kommerzialisierung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Wasser- und Sanitärversorgung, Drucksache 17/3711 vom 10.11.2010. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/037/1703711.pdf> (Stand: 14.01.2011).

40 Deutscher Bundestag (2010): Die Anerkennung des Menschenrechts auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung weiterentwickeln, Drucksache 17/1779 vom 19.05.2010. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/017/1701779.pdf> (Stand: 14.01.2011).

Vereinten Nationen weiter zu stärken und ihre Arbeit zu unterstützen.⁴¹ Letztlich hat die SPD-Fraktion nach der Anerkennung des Rechts auf Wasser und Sanitärversorgung auf internationaler Ebene einen Antrag eingebracht, dessen Schwerpunkt stärker auf der Umsetzung des Rechts liegt.⁴² Der Bundestag hat am 27. Januar 2011 über die Anträge abgestimmt. Der Antrag der Regierungsfractionen wurde mit den Stimmen der CDU/CSU, der FDP und von Bündnis 90/Die Grünen angenommen.

3.2 Wie lässt sich der Inhalt der Rechte konkretisieren?

Entscheidend für die Umsetzung der Rechte ist ihre nähere inhaltliche Ausgestaltung. Der Inhalt der Menschenrechte auf Wasser und Sanitärversorgung lässt sich durch die Kriterien der Verfügbarkeit, Qualität, Annehmbarkeit, Erreichbarkeit und Bezahlbarkeit näher konkretisieren.

3.2.1 Verfügbarkeit

Das Menschenrecht auf Wasser umfasst Wasser für den persönlichen und häuslichen Gebrauch, also etwa Wasser zum Trinken, zur Essenszubereitung, zum Putzen und Waschen und zur persönlichen Hygiene.⁴³ Es ist schwierig, allgemein zu bestimmen, welche Menge hierzu erforderlich ist. Menschenrechte sind Rechte von Individuen und die jeweiligen Bedürfnisse lassen sich nur in dem jeweiligen Kontext bestimmen, unter Berücksichtigung etwa der geographischen, klimatischen und persönlichen Verhältnisse. Zum Beispiel haben schwangere und stillende Frauen einen erhöhten Wasserbedarf. Grundsätzlich geht die Weltgesundheitsorganisation davon aus, dass in vielen Lebenssituationen 100 Liter pro Person pro Tag notwendig sind, um den persönlichen und häuslichen Bedarf angemessen zu erfüllen.⁴⁴ Geringere Mengen können den Minimalbedarf decken, doch bleibt dann ein gesundheitliches Risiko bestehen. Ebenso muss eine ausreichende Zahl an sanitären Anlagen zur Verfügung stehen, deren notwendige Anzahl wie im Rahmen der Wasserversorgung kontextspezifisch zu ermitteln ist.⁴⁵

41 Deutscher Bundestag (2010): Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser und Sanitäreinrichtungen – Versorgung weltweit verbessern, Drucksache 17/2332 vom 30.06.2010. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/023/1702332.pdf> (Stand: 14.01.2011).

42 Deutscher Bundestag (2010): Das Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung umsetzen, Drucksache 17/3652 vom 10.11.2010. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/036/1703652.pdf> (Stand: 14.01.2011).

43 UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2003): General Comment No. 15, Abs. 12(a).

44 Siehe Howard, Guy / Bartram, Jamie (2003): Domestic Water Quantity, Service Level and Health, WHO/SDE/WSH/03.02. Geneva: World Health Organization, S. 22.

45 UN, Unabhängige Expertin (2009): Report. UN Doc. A/HRC/12/24, Abs. 69, 70, 71.

3.2.2 Qualität

Nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität des Wassers ist von entscheidender Bedeutung. Wasser muss sauber sein und darf keine Gefahr für die menschliche Gesundheit darstellen.⁴⁶ Sanitäre Anlagen müssen in hygienischer und technischer Hinsicht sicher sein. Sie müssen regelmäßig gereinigt und/oder geleert werden. Um die Hygiene zu gewährleisten, ist der Zugang zu Wasser, insbesondere zum Händewaschen, unerlässlich.⁴⁷

3.2.3 Annehmbarkeit

Wasser und Sanitärversorgung müssen annehmbar sein, also von den Nutzerinnen und Nutzern akzeptiert werden, insbesondere in kultureller Hinsicht. Gerade Sanitärversorgung ist ein sensibles Thema in vielen Regionen und Kulturen. Daher müssen kulturelle Anforderungen in Bezug auf die technische Beschaffenheit, die Anordnung, den Ort und die Bedingungen für die Errichtung und Benutzung von sanitären Einrichtungen berücksichtigt werden. In vielen Kulturen ist es erforderlich, dass die Privatsphäre geschützt wird, häufig auch, dass es geschlechterspezifische Einrichtungen gibt.⁴⁸

Zudem sollte Wasser – abgesehen von der Wasserqualität – von akzeptabler Farbe sowie von akzeptablem Geruch und Geschmack sein, da dies einen entscheidenden Einfluss auf die tatsächliche Nutzung sicherer Wasserquellen hat.⁴⁹

3.2.4 Erreichbarkeit

Wasser und Sanitärversorgung müssen weiterhin physisch erreichbar sein. Die Entfernung zur Wasserquelle ist letztlich mitentscheidend dafür, wie viel Wasser einer Person tatsächlich täglich zur Verfügung steht. Ist die Wasserquelle zu weit entfernt, kann nicht genügend Wasser geholt werden. Ein Zugang muss also im Haushalt oder in dessen unmittelbarer Nähe bestehen. Die Einrichtungen müssen zuverlässig sein und einen kontinuierlichen Zugang zu Wasser und Sanitärversorgung erlauben. Auch darf die Wartezeit nicht unangemessen lang sein. Wenn die Einrichtungen nicht im Haushalt sind, darf die physische Sicherheit auf dem Weg dorthin nicht gefährdet sein. Auch im Hinblick auf die Erreichbarkeit und Zugänglichkeit müssen spezielle Bedürfnisse berücksichtigt werden, etwa von Menschen mit Behinderungen, älteren Menschen oder Kindern.⁵⁰

⁴⁶ UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2003): Comment No. 15, Abs. 12(b).

⁴⁷ UN, Unabhängige Expertin (2009): Report, UN Doc. A/HRC/12/24, Abs. 72.

⁴⁸ Ebenda, Abs. 80.

⁴⁹ UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2003): General Comment No. 15 Abs. 12(b).

⁵⁰ UN, Unabhängige Expertin (2009): Report, UN Doc. A/HRC/12/24, Abs. 75, 76; UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2003): General Comment No. 15, Abs. 12(c). UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2003): General Comment No. 15, Abs. 12(b).

3.2.5 Bezahlbarkeit

Schließlich müssen Wasser und Sanitärversorgung auch bezahlbar sein, d.h. Menschen müssen auch finanziell in der Lage sein, die Einrichtungen zu nutzen. Entscheidend ist, dass Menschen andere Bedürfnisse wie Nahrung, Wohnen, Kleidung, Gesundheit und Bildung – deren Verwirklichung durch andere Menschenrechte garantiert ist – nicht vernachlässigen müssen, um ihre Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung zu verwirklichen.

Dies bedeutet nicht unbedingt, dass Staaten Wasser und Sanitärversorgung umsonst zur Verfügung stellen müssen. Entscheidend ist vielmehr die Bezahlbarkeit. Staaten müssen dafür Sorge tragen, dass Wasser und Sanitärversorgung erschwinglich sind, so dass alle Menschen tatsächlich Zugang dazu haben. Gleichzeitig bedeutet dies, dass Wasser und Sanitärversorgung in Extremfällen umsonst gewährleistet werden müssen, nämlich dann, wenn Menschen über (fast) kein Einkommen verfügen und daher auch keine finanziellen Mittel für Wasser und Sanitärversorgung aufwenden können. Die Verwirklichung dieser Rechte darf nicht von den finanziellen Möglichkeiten der Nutzerinnen und Nutzer abhängig gemacht werden.

Wenn die Wasserversorgung aufgrund von Nichtzahlung abgestellt wird, darf dies nicht dazu führen, dass Menschen, die nicht in der Lage sind zu zahlen, keinen Zugang mehr zu Wasser haben. Zumindest muss der Zugang zu einem Minimum gewährleistet sein. Auch darf dies im Fall von Wassertoiletten nicht dazu führen,

dass kein Zugang zu Sanitärversorgung mehr besteht.

All diese Kriterien sind entscheidend, um den Zugang zu Wasser und Sanitärversorgung tatsächlich zu gewährleisten. Denn der physische Zugang allein hilft nicht, wenn Menschen sich das Wasser nicht leisten können. Die reine Existenz von Toiletten reicht nicht, wenn Frauen diese nicht nutzen, weil ihre Privatsphäre nicht gewährleistet ist. Und das reine Vorhandensein von Einrichtungen nützt nichts, wenn etwa Menschen mit Behinderungen diese nicht erreichen können oder wenn Frauen in Gefahr sind, auf dem Weg dorthin vergewaltigt zu werden.

3.3 Welche staatlichen Verpflichtungen ergeben sich aus den Rechten?

Menschenrechte verpflichten in erster Linie Staaten zur Umsetzung dieser Garantien. Staaten sind nicht nur gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürger, sondern gegenüber allen auf ihrem Territorium lebenden Menschen – also auch Flüchtlingen sowie Migrantinnen und Migranten – zur Verwirklichung der Rechte verpflichtet. Welche staatlichen Verpflichtungen sich aus den Rechten auf Wasser und Sanitärversorgung ergeben, wird im Folgenden beschrieben.

3.3.1 Achtungspflicht

Der Staat ist verpflichtet, die Menschenrechte auf Sanitärversorgung und Wasser zu achten. Er darf in verwirklichte Rechts-

garantien nicht eingreifen. So dürfen bestehende Wasseranschlüsse nicht willkürlich abgestellt werden, wenn Menschen ihre Wasserrechnung nicht bezahlen können. Auch darf der Zugang zu Wasserquellen, auf die Menschen traditionell für ihre Versorgung angewiesen sind, nicht verwehrt werden, ohne Alternativen zu ermöglichen. Der Staat muss sicherstellen, dass alle Menschen zumindest Zugang zu einem Minimum der Versorgung behalten.

3.3.2 Schutzpflicht

Darüber hinaus sind die Staaten verpflichtet, die Menschenrechte vor Eingriffen Dritter zu schützen. Der Staat muss etwa dafür Sorge tragen, dass Menschen kein Wasser verwenden müssen, das durch andere verschmutzt worden ist. Auch im Fall der Beteiligung nicht-staatlicher Akteure an der Wasser- und Sanitärversorgung wird die Schutzpflicht des Staates relevant. Die Menschenrechte auf Wasser und Sanitärversorgung schließen nicht aus, dass die Versorgung durch andere Akteure erfolgt – sie sind in dieser Hinsicht neutral und überlassen die Wahl der Maßnahmen zur Verwirklichung der Rechte dem Staat.⁵¹ Allerdings muss der Staat sicherstellen, dass die Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung bei der Versorgung durch ande-

re Akteure nicht verletzt werden.⁵² Dies erfordert angemessene Regulierung und weitere begleitende Maßnahmen, um die Voraussetzungen für die Realisierung der Menschenrechte auf Wasser und Sanitärversorgung zu schaffen und die Einhaltung der Rechte zu kontrollieren. Es bleibt die Verantwortung des Staates, eine umfassende Strategie zu entwickeln, wie die Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung konkret verwirklicht werden, unabhängig davon, ob nicht-staatliche Akteure darin einbezogen werden oder nicht.

3.3.3 Erfüllungspflicht

Letztlich ist der Staat verpflichtet, die Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung zu erfüllen. Diese Erfüllungspflicht ist bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten – zu denen Wasser und Sanitärversorgung gerechnet werden – eine Pflicht zur progressiven Verwirklichung. Dies bedeutet, dass die Rechte – in dem oben beschriebenen Umfang – nicht über Nacht verwirklicht werden müssen, sondern nach und nach. Allerdings bedeutet dies nicht, dass die Verwirklichung dem staatlichen Gutdünken überlassen ist. Vielmehr muss der Staat nach Art. 2(1) des Sozialpakts das Maximum der ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen – ein-

51 UN, Hochkommissarin für Menschenrechte (2007): Report on the scope and content of the relevant human rights obligations related to equitable access to safe drinking water and sanitation under international human rights instruments, UN Doc. A/HRC/6/3 vom 16.08.2007, Abs. 52.

52 Vgl. ausführlicher de Albuquerque, Catarina / Winkler, Inga (2011): Neither friend nor foe – Why the commercialization of water and sanitation services is not the main issue in the realization of human rights. In: Brown Journal of World Affairs, 17 (1), S.167–179.

schließlich der Mittel, die im Rahmen von internationaler Zusammenarbeit zur Verfügung gestellt werden – zur Verwirklichung der Rechte einsetzen sowie konkrete, gezielte und wohl überlegte Schritte zur ihrer vollständigen Verwirklichung unternehmen.⁵³

Die Erfüllungspflicht umfasst nur in Ausnahmefällen eine direkte Erfüllung durch den Staat, etwa in Notsituationen und humanitären Katastrophen oder wenn Menschen aus anderen Gründen, die sie nicht beeinflussen können, nicht über genügend eigene Mittel verfügen. In erster Linie ist der Staat verpflichtet, die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass Menschen sich selbst Zugang zu Wasser und Sanitärversorgung verschaffen können.

3.3.4 Nichtdiskriminierung

Parallel dazu haben Staaten nach Art. 2(2) des Sozialpakts die Verpflichtung, nicht zu diskriminieren, d.h. zu gewährleisten, dass die Rechte auf Sanitärversorgung und Wasser ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Gesundheitszustands oder des sonstigen

Status ausgeübt werden können.⁵⁴ Um bestehende Diskriminierungen auszugleichen, kann der Staat verpflichtet sein, besondere Maßnahmen für marginalisierte und benachteiligte Gruppen und Individuen zu ergreifen. Staaten müssen daher besonders die Menschen im Blick haben, die häufig vernachlässigt werden und mit unterschiedlichen Hindernissen zu kämpfen haben, die der Verwirklichung ihrer Rechte entgegenstehen – seien sie physischer, sozialer, kultureller oder sprachlicher Natur. Die Versorgung in Slums ist beispielsweise eine besondere Herausforderung. Slums sind sehr dicht bewohnt. Häufig sind die Eigentumsverhältnisse nicht geklärt. Die dort lebenden Menschen haben oft nur ein sehr geringes Einkommen. Doch verlangen die Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung, dass auch – und gerade – den dort lebenden Menschen der Zugang zu Wasser und Sanitärversorgung ermöglicht wird.

3.4 Wie lassen sich die Rechte umsetzen und durchsetzen?

Die Anerkennung der Rechte auf Sanitärversorgung und Wasser ist nur ein erster Schritt. Entscheidend ist, nicht dabei stehen zu bleiben, sondern die Rechte umzusetzen und durchzusetzen. Erst dann können Menschenrechte zu einer spürbaren

53 UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1990): General Comment No. 3, The nature of States parties obligations (art. 2, para. 1), UN Doc. E/1991/23, Annex III vom 12.12.1990, Abs. 10.

54 UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2009): General Comment No. 20. Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (art. 2, para. 2), UN Doc. E/C.12/GC/20 vom 10.06.2009.

Verbesserung im Leben all derer führen, die keinen Zugang zu Wasser und Sanitärversorgung haben. Die inhaltliche Bestimmung der Rechte und die sich daraus ergebenden staatlichen Verpflichtungen geben den Rahmen vor und zeigen auf, was das Ziel staatlicher Maßnahmen sein muss. Die Wahl der konkreten Maßnahmen zur Umsetzung muss der Staat im jeweiligen Kontext und mit der Partizipation aller Beteiligten und Betroffenen treffen. Das Kompendium zur guten Umsetzungspraxis, das die Unabhängige Expertin zurzeit erstellt, wird positive Beispiele aufzeigen, wie die Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung praktisch umgesetzt werden können. Dies kann andere Akteure inspirieren und motivieren, diese Praxis in ihren jeweiligen Kontext zu übertragen und anzupassen und damit weiter zur Umsetzung der Rechte beizutragen.

Die Verantwortung für die Verwirklichung der Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung liegt beim Staat. Staatliche Organe und Institutionen auf allen Ebenen können dazu beitragen. Die Parlamente sind dafür verantwortlich, dass die gesetzlichen Bestimmungen den menschenrechtlichen Anforderungen genügen. Sie können auch – wie der Deutsche Bundestag – das Thema immer wieder auf die Agenda setzen und damit das Bewusstsein dafür wecken und die Umsetzung der Rechte fördern. Die Regierung muss ihre Politik sowie Strategien und Pläne zur Umsetzung der Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung an den Menschenrechten ausrichten. Die eigentliche Wasser- und Sanitärversorgung liegt häufig in der Kompetenz der Gemeinden.

Der Staat ist frei in der Ausgestaltung der Versorgung – entweder können die Gemeinden dies selbst übernehmen oder an andere Akteure delegieren. In jedem Fall muss der Staat den regulatorischen Rahmen schaffen, um die Versorgung so auszugestalten, dass menschenrechtliche Standards erfüllt werden, und deren Einhaltung kontrollieren.

Doch auch eine Vielzahl anderer Akteure spielt eine Rolle in der Umsetzung der Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung. Private Akteure, an die der Staat die Versorgung delegiert hat, können zur Verwirklichung beitragen. Zivilgesellschaftliche Organisationen spielen eine entscheidende Rolle: zum einen fungieren sie in vielen Ländern selbst als Versorger, zum anderen können sie eine Monitoring-Funktion einnehmen und Versorger überwachen. Sie können Lobbyarbeit für die Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung und ihre Verwirklichung machen und bieten häufig Trainings an und stärken das Bewusstsein der Bevölkerung für diese Rechte.

Eine wichtige Rolle kommt auch Akteuren in der Entwicklungszusammenarbeit zu, sowohl bilateralen als auch multilateralen Gebern. Sie unterstützen häufig Partnerländer in der Umsetzung der Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung. Im Sinne von Art. 2(1) des Sozialpakts ist es, wenn sie ihre Mittelvergabe an den Menschenrechten ausrichten. Auch können sie dafür Sorge tragen, dass gerade Sanitärversorgung die nötige Aufmerksamkeit erhält und Menschenrechte als Grundlage ihrer Arbeit heranziehen.

Letztlich können und müssen die Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung auch durchgesetzt werden. Dies betrifft nicht nur die Durchsetzung vor Gericht und quasi-gerichtlichen Mechanismen, sondern ist sehr viel breiter zu verstehen. Die Anerkennung der Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung verändert die Perspektive. Es ist ein grundlegender Unterschied, ob der Zugang zu Wasser und Sanitärversorgung als Menschenrecht oder lediglich als individuelles Bedürfnis angesehen wird. Die Anerkennung als Menschenrechte ermöglicht allen Menschen, sich auf diese rechtlich verbindlichen Garantien zu berufen und diese einzufordern. Niemand ist auf karitative Maßnahmen und Mildtätigkeit angewiesen, sondern es besteht ein Anspruch auf die Verwirklichung dieser Rechte. Diese menschenrechtlichen Garantien sind nicht verhandelbar und geben Forderungen nach Zugang zu Wasser und Sanitärversorgung durch ihre normative Basis und Legitimität mehr Gewicht.

Diese Forderungen können in zivilgesellschaftlichen Kampagnen in Verbindung mit den Medien geltend gemacht werden. Menschen können sich gegenüber der Verwaltung auf ihre Rechte berufen. Die bestehenden Mechanismen variieren von Land zu Land und reichen von Ombudsinstitutionen über Petitionsausschüsse bis

zur Bewertung der Versorgung durch die Gemeinden sowie Nutzerinnen und Nutzer selbst. Letztlich können die Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung – abhängig von dem jeweiligen innerstaatlichen Recht – auch vor Gericht geltend gemacht werden. Die Länder, in denen Menschen ihre Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung erfolgreich eingeklagt haben, reichen von Südafrika über Indien, Bangladesch und Nepal, Argentinien und Kolumbien bis zu Frankreich und vielen weiteren Ländern.⁵⁵ Auch in Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht bekräftigt, dass das Existenzminimum durch die Grundrechte garantiert ist.⁵⁶ Dies umfasst neben anderen Komponenten auch Garantien für Wasser und Sanitärversorgung. Auf internationaler Ebene schafft unter anderem das Zusatzprotokoll zum Sozialpakt, das eine Individualbeschwerde beim Fachausschuss des Sozialpaktes ermöglicht, die Voraussetzung, die Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung geltend zu machen. Bislang wurde das Zusatzprotokoll allerdings erst durch drei Staaten – Ecuador, die Mongolei und Spanien – ratifiziert. Da Deutschland im Entstehungsprozess des Protokolls eine aktive Rolle gespielt hat, ist auf eine baldige Ratifikation zu hoffen. Wenn insgesamt zehn Staaten ratifizieren, kann das Protokoll in Kraft treten.

55 Für einige Beispiele siehe Winkler, Inga (2008): *Judicial Enforcement of the Human Right to Water – Case Law from South Africa, Argentina and India*. In: *Law, Social Justice and Global Development Journal (LGD)* (1).

56 Vgl. zuletzt Bundesverfassungsgericht (2010): *BvL 1/09 vom 9.2.2010*. www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20100209_1bvl000109.html (Stand: 14.01.2011).

4. Schlussbemerkung

Sanitärversorgung und Wasser sind von zentraler Bedeutung für die menschliche Gesundheit und ein Leben in Würde. Doch Milliarden Menschen haben keinen Zugang zu sicherem, annehmbarem und bezahlbarem Wasser und Sanitärversorgung in ausreichender Menge. Die offiziellen Zahlen werden dem tatsächlichen Ausmaß der Probleme nicht gerecht. Realistische Statistiken müssen alle menschenrechtlichen Kriterien einbeziehen, um den tatsächlichen Zugang zu Wasser und Sanitärversorgung zu erfassen. Solche Statistiken sind vermutlich ernüchternd, aber entscheidend, um die wahre Dimension der Herausforderungen zu erfassen und angehen zu können.

Aus menschenrechtlicher Sicht hat sich in den letzten Jahren eine enorme Entwicklung vollzogen. Im Laufe des Jahres 2010 haben die UN-Vollversammlung und der

Menschenrechtsrat Wasser und Sanitärversorgung ausdrücklich als Menschenrecht anerkannt. Die Anerkennung unterstreicht die zentrale Bedeutung von Wasser und Sanitärversorgung und ihre eigenständigen Merkmale. Die Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung sind Teil des geltenden Völkerrechts und damit rechtsverbindlich. Ihr Inhalt und der Umfang der staatlichen Verpflichtungen zu ihrer Verwirklichung lassen sich klar bestimmen.

Die Anerkennung als Menschenrechte ist kein Selbstzweck, sondern nur ein erster Schritt. Nun geht es darum, diese Rechte zu verwirklichen. Staaten, private Akteure, zivilgesellschaftliche Organisationen, Geberländer, internationale Organisationen und eine Vielzahl anderer Akteure können alle dazu beitragen und damit zu einer spürbaren Verbesserung im Leben von Milliarden Menschen führen.

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27

10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 - 0

Fax: 030 25 93 59 - 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de