

wer Methode und viele der Ergebnisse des Buches skeptisch sieht, wird von der Schlüssigkeit des Gesamtentwurfs beeindruckt sein. Als ambitionierte Neuinterpretation des *ius cogens*-Konzepts ist dieses Buch wärmstens zu empfehlen.

Christian J. Tams, Kiel

Salman M.A. Salman / Siobhán McNerney-Lankford

The human right to water: legal and policy dimensions

World Bank, Washington, D.C., 2004, 180 S. (Law, Justice and Development Series), EUR 18,09; ISBN 0-8213-5922-3

In den letzten Jahren ist die Strategie der Weltbank zum Management von Wasserressourcen deutlicher Kritik ausgesetzt gewesen. Der Weltbank wurde vorgeworfen, bei der Förderung der Privatisierung des Wassersektors die ökonomischen Zugangshindernisse der armen Bevölkerung, insbesondere in Entwicklungsländern, zu ignorieren. Mit der vorliegenden Studie nehmen die Autoren *Salman M.A. Salman* und *Siobhán McNerney-Lankford* – beide Justitiäre bei der Weltbank – die menschenrechtliche Dimension des Managements von Wasserressourcen in den Blick. Auf ca. 90 Seiten (der Rest besteht aus einem Anhang einschlägiger internationaler Dokumente) geben die Autoren einen Überblick über den Stand der Diskussion zu einem entstehenden Menschenrecht auf Wasser im Völkerrecht und analysieren das Konzept eines solchen Rechts auf der Grundlage des Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und im Lichte des General Comment 15 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (im folgenden Sozialausschuss) zum Menschenrecht auf Wasser.

Im ersten Kapitel des Buches wird die Entwicklung der Debatte über ein Menschenrecht auf Wasser anhand internationaler politischer und rechtlicher Dokumente nachgezeichnet. Die Autoren machen die *Mar del Plata Water Conference* im Jahre 1977 als den Beginn der Debatte über ein Menschenrecht auf Wasser aus. Die Resolutionen und Deklarationen, die in der Folge verschiedener Wasserkonferenzen verabschiedet wurden, schwankten zwischen einer Behandlung von Wasser als Grundbedürfnis und als Recht. Mit Ausnahme der Resolution der UN-Generalversammlung zum Recht auf Entwicklung habe keines dieser Dokumente ein Menschenrecht auf Wasser ausdrücklich anerkannt, sondern Wasser lediglich als menschliches Grundbedürfnis beschrieben. *Salman/McNerney-Lankford* erläutern, dass die Anerkennung von Wasser als Grundbedürfnis den Nutzern lediglich die Stellung als Bedürftige gebe. Dagegen führe die Anerkennung eines individualrechtlichen Wasserzugangs zu Berechtigung und damit zu aktiver Teilhabe an den Wasserressourcen.

Im zweiten Kapitel des Buches wird die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsregimes dargestellt, beginnend mit der Charta der Vereinten Nationen. Der Fokus liegt hier auf der Darstellung der Entwicklung des Sozialausschusses. Die raumgreifende Abhand-

lung zum institutionellen Profil des Sozialausschusses, teilweise mit vergleichenden Bezügen zum Menschenrechtsausschuss, ist sinnvoll, da die Stellung des Ausschusses im Gefüge der internationalen Organisationen erhebliche Relevanz für das Gewicht von General Comment 15 hat. Die Autoren weisen darauf hin, dass es fast zehn Jahre dauerte, bis sich der Sozialausschuss in seiner jetzigen Form herausgebildet hat. Als Folge der institutionellen Stärkung des Sozialausschusses machen die Autoren drei Entwicklungen aus: erstens eine institutionelle Angleichung der beiden Ausschüsse und damit auch eine Angleichung der beiden Kategorien von Menschenrechten, zweitens einen Bedeutungsgewinn und eine Aufgabenerweiterung des Sozialausschusses, insbesondere hinsichtlich der Untersuchungsaufgaben, und drittens eine Depolitisierung und damit einhergehend eine wachsende Unabhängigkeit des Sozialausschusses. Die Autoren schreiben dem Sozialausschuss im Hinblick auf den im Rahmen des Berichtssystems geführten Implementierungsdialog zwischen dem Ausschuss und den Vertragsstaaten eine quasi-gerichtliche Bedeutung zu.

Kapitel 3 widmet sich in einem ersten Abschnitt der rechtlichen Qualifikation von General Comments sowie deren Bedeutung für die Implementierung von internationalen Menschenrechten und bereitet so die rechtliche und rechtspolitische Einordnung von General Comment 15 im vierten Kapitel vor. Obgleich General Comments keinen rechtsverbindlichen Charakter hätten, komme ihnen erhebliche rechtliche Bedeutung als „authoritative statements“ zu, da es kein anderes Organ und kein anderes Verfahren für den Ausgleich divergierender Interpretationen des Sozialpaktes gebe. Vor dem Hintergrund des existierenden Berichtssystems werden die Kommentierungs- und Implementierungsmechanismen erläutert. Die Autoren loben die Möglichkeit, verabschiedete General Comments zu aktualisieren und zu revidieren, da mit der Anpassung an neue rechtliche Entwicklungen und die Rechtswirklichkeit ein Bedeutungsgewinn von General Comments erzielt werden könne. Mangels eines Individualbeschwerdeverfahrens sei die Feststellung staatlicher Handlungspflichten in General Comments umso wichtiger. Nach der Auffassung von *Salman/McInerney-Lankford* werden die besondere autoritative Qualität und Legitimität von General Comments durch die Einbindung der Staaten in das Berichtssystem erzielt. Im Hinblick auf eine evolutive Auslegung des Sozialpaktes zeigen sich die Autoren zurückhaltend. Dies ist insofern zutreffend, als der Sozialausschuss kein neues Recht setzen, sondern lediglich vorhandene Pflichten kennzeichnen und spezifizieren kann. Allerdings ist hier zu ergänzen, dass über den Implementierungsdialog, den der Ausschuss mit den Staaten führt, auch neues Gewohnheitsrecht entstehen kann oder zumindest bestimmte Auslegungen des Pakts in Verbindlichkeit erwachsen können. Die Möglichkeit der evolutiven Auslegung findet in der in Art. 2 I des Sozialpakts niedergelegten Pflicht zur progressiven Verwirklichung der Rechte sogar eine völkervertragliche Verankerung.

Im zweiten Abschnitt des dritten Kapitels geben die Autoren die zentralen Leitlinien und Argumentationsstränge des Sozialausschusses zu einem Menschenrecht auf Wasser wieder, so wie sie in General Comment 15 niedergelegt sind. Da die Autoren lediglich den Inhalt von General Comment 15 nachzeichnen, entsteht leider ein nur unvollständiges Bild des

Umfangs eines Menschenrechts auf Wasser im gegenwärtigen Völkerrecht. Denkbar wäre es gewesen, auch den Pakt über bürgerliche und politische Rechte in die rechtliche Bestandsaufnahme einzubeziehen, so zum Beispiel das Recht auf Leben gem. Art. 6 oder Art. 26, der als originärer Gleichheitssatz unter dem Aspekt eines Rechts auf gleichberechtigte Teilhabe an den vorhandenen Wasserressourcen diskutiert werden könnte. Im Hinblick auf die Diskussion zu traditionellen Wassernutzungsrechten von Minderheiten wäre eine Relevanz von Art. 27 des Pakts über bürgerliche und politische Rechte zu erwägen.

Im vierten Kapitel setzen sich *Salman/McInerney-Lankford* mit den konkreten Aussagen von General Comment 15 auseinander und ordnen sie rechtlich und rechtspolitisch ein. Hier wird ausführlich der Frage nachgegangen, ob die in General Comment 15 aufgeführte Pflicht des Staates, die Erschwinglichkeit des Wasserzugangs für jeden Menschen zu gewährleisten, die Behandlung von Wasser als ökonomisches Gut und damit eine kostendeckende oder profitorientierte Ausgestaltung der Wasserversorgung verhindere. Sie kritisieren den General Comment in diesem Punkt als ungenau, da er den Eindruck erwecke, den kostengünstigen Zugang zu Wasser mit dem kostenlosen Zugang gleichzusetzen. Dieser Kritik kann nicht gefolgt werden. Schon der durch den Ausschuss verwendete Begriff „affordable“ gibt keinen Anlass zu der Vermutung, er verbinde mit einem Menschenrecht auf Wasser dessen kostenlose Bereitstellung durch den Staat. Der Begriff gibt vielmehr ein Gewährleistungsziel vor, welches darin liegt, sicherzustellen, dass Wassernutzer nicht aufgrund mangelnder finanzieller Mittel von der Wasserversorgung ausgeschlossen werden. Der Weg zur Gewährleistung eines adäquaten Wasserzugangs, insbesondere die Wahl der verwendeten Managementstrategie (staatliche oder private, kostenlose oder kostenpflichtige Wasserversorgung), obliegt dabei dem Staat. Der Sozialausschuss zeigt verschiedene Wege der Realisierung eines erschwinglichen Wasserzugangs auf, ohne jedoch eine Präferenz für eine kostenlose Wasserversorgung erkennen zu lassen. Aus der Forderung des General Comment zu einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Wasserressourcen ziehen die Autoren den Schluss, dass eine Kostenerhebung für Wasser zwingende Konsequenz dieses Ziels sei, allerdings ohne dies zu begründen. Die Autoren setzen hier ihr – durchaus nachvollziehbares – rechtspolitisches Anliegen nach einer refinanzierenden Wasserversorgung in den Kontext eines Menschenrechts auf Wasser. Da eine menschenrechtliche Vorgabe zur Implementierung einer Kostenpflicht für eine Wasserversorgung nicht begründbar ist, wäre es hier zweckmäßig gewesen, die Zusammenhänge zwischen Nachhaltigkeit und Kostenpflicht darzustellen. Immerhin zeigen die Autoren anhand von Beispielen aus Südafrika, Chile und Armenien Möglichkeiten auf, wie der Zugang armer Bevölkerungsteile in einem kostenpflichtigen Wasserversorgungssystem gewährleistet werden könnte. In diesem Zusammenhang setzen sich *Salman/McInerney-Lankford* auch mit den bisherigen Ergebnissen der Privatisierung öffentlicher Wasserversorgungssysteme auseinander. Im Hinblick auf zugangsausschließende Effekte von Privatisierungen für arme Bevölkerungsteile in Asien und Lateinamerika, so zum Beispiel in Bolivien, ziehen die Autoren eine kritische Bilanz. Eine Alternative zur Privatisierung sehen sie in einer stärkeren Partizipation der Wassernutzer an der Verwaltung und Finanzierung von Wassereinrichtungen bis hin zu

einer Selbstverwaltung der kommunalen Wasserversorgung durch die Wassernutzer. Sie bedauern, dass der General Comment sich nur zur Partizipation an der Formulierung und Implementierung nationaler Wasserstrategien und Aktionspläne äußert, nicht jedoch zur Partizipation an der tatsächlichen Bewirtschaftung von Wasserressourcen, da diesem Bereich eine erhebliche Bedeutung für die praktischen Auswirkungen eines Menschenrechts auf Wasser zukomme.

Im Hinblick auf die Einbindung der Nutzer in das Wassermanagement kritisieren die Autoren ferner, dass General Comment 15 nicht zu Pflichten der Wassernutzer Stellung bezieht, wie z.B. einer Pflicht zum Wassersparen, zu einer nachhaltigen Wassernutzung, zum Schutz von Wasserressourcen und zu einer Pflicht zur Bezahlung von Wasser. Sie weisen darauf hin, dass Individuen mindestens einen gleich großen Teil der Verantwortung für das Management von Wasserressourcen tragen wie der Staat. Während das Nutzerverhalten zweifellos von erheblicher Bedeutung für ein bedürfnisgerechtes Wassermanagement ist, leuchtet es jedoch nicht ein, die Pflichten von privaten Nutzern in der Diskussion über ein Menschenrecht auf Wasser zu verorten. Das Menschenrecht auf Wasser will den Staat in die Verantwortung nehmen, der die Nutzung der Ressource Wasser allzu oft nicht im Sinne der Grundbedürfnissicherung reguliert. Pflichten von Individuen kann der Staat im nationalen Recht niederlegen, wobei ein Menschenrecht auf Wasser auch die Ermächtigungsgrundlage für Eingriffe in die vorhandene Wassernutzung durch Umverteilungen und Nutzungsvorgaben bilden kann. Eine Pflichtendiskussion wäre allenfalls unter dem Aspekt einer unmittelbaren oder mittelbaren Drittwirkung eines Menschenrechts auf Wasser für private Wasserversorger zu führen, da diese in der Regel über ein natürliches Monopol verfügen, woraus eine besondere menschenrechtliche Gefährdungslage für den Wasserzugang der Nutzer resultieren kann.

Zusammenfassend stellen *Salman/McInerney-Lankford* fest, dass sich ein Menschenrecht auf Wasser im Völkerrecht herausgebildet hat, das durch General Comment 15 einen autoritativen Bezugspunkt erhält. Ferner sei eine parallele Entwicklung auf der nationalen bzw. subnationalen Ebene einiger Länder erkennbar, die die Verwirklichung dieses Rechts unterstütze. Für die Bewirtschaftung von Wasserressourcen indiziert dies die Hoffnung, dass bei der Erarbeitung kommunaler, nationaler, regionaler und internationaler Managementstrategien das Menschenrecht auf Wasser zukünftig eine stärkere Berücksichtigung finden wird als dies bisher der Fall war. Für die Notwendigkeit, das Grundbedürfnis auf Wasserzugang in alle Managementstrategien einzustellen, liefert das Buch eine rechtlich fundierte Begründung. Auch wenn man nicht jeder rechtspolitischen Argumentation der Autoren folgen mag, so ist es sehr gut als Einstieg in das Thema geeignet. Es ist erfreulich, dass sich mit der Weltbank eine internationale Organisation dieses Themas annimmt, die auf die Implementierung des Rechts in den von ihr geförderten Projekten erheblichen Einfluss hat.

Knut Bourquain, Wiesbaden.