

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Tom Koenigs, Marieluise Beck (Bremen), Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/966 –**

Position der Bundesregierung zur Verankerung des Menschenrechts auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung im internationalen Recht

Vorbemerkung der Fragesteller

Weltweit verfügen circa 17 Prozent der Weltbevölkerung über keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. Etwa 40 Prozent der Weltbevölkerung fehlt es an sanitärer Grundversorgung. Besonders gravierend ist die Lage in Subsahara-Afrika und in Südasien. Insgesamt sterben mehr Menschen an Krankheiten, die auf verschmutztes Wasser und mangelhafte sanitäre Grundversorgung und Hygienemaßnahmen zurückzuführen sind, als an Aids oder in Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten. Fortschritte in der weltweiten menschlichen Entwicklung, der Gesundheit, des Umweltschutzes, der Bildung und der Gleichstellung der Geschlechter werden durch den fehlenden Zugang zu sauberem Trinkwasser und sanitärer Grundversorgung erheblich behindert und konterkariert.

Bislang existiert kein explizites, universell kodifiziertes Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung (MRWS). In einigen Verträgen der Vereinten Nationen (VN) wird das Thema aufgegriffen und teilweise aus anderen kodifizierten Rechten abgeleitet. So fordert das VN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW, Artikel 14) von Staaten, die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen an der ländlichen Entwicklung und dabei auch ihren Zugang zu Wasser und Sanitärversorgung umzusetzen. In der VN-Kinderrechtskonvention (Artikel 24) ist der Zugang zu Trinkwasser im Rahmen des Rechtes von Kindern auf Gesundheit geregelt. Über die genannten Verträge der Vereinten Nationen hinaus, gibt es eine Reihe internationaler sowie regionaler Erklärungen und Übereinkommen, in denen Staaten das Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard anerkennen.

Der Fachausschuss zum VN-Sozialpakt (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – ICESCR) leitet in seiner Allgemeinen Bemerkung 15 aus dem Jahr 2002 das Menschenrecht auf Trinkwasser aus den Rechten auf einen angemessenen Lebensstandard und auf ein Höchstmaß

an Gesundheit ab (Artikel 11 und 12 des VN-Sozialpakts). Die Frage sanitärer Grundversorgung wurde in der Allgemeinen Bemerkung bewusst ausgeklammert. Als Interpretation und Konkretisierung staatlicher Verpflichtungen im Bereich des Zugangs zu sauberem Trinkwasser ist der Allgemeine Kommentar Nr. 15 des Sozialpakt-Ausschusses ein wichtiger Fortschritt. Eine Anerkennung durch Staaten und der Vereinten Nationen als Gesamtorganisation stellt er aber nicht dar.

Deutschland hat sich bislang gemeinsam mit anderen Staaten für die universelle Anerkennung eines MRWS eingesetzt. Die Positionierung der neuen Bundesregierung hierzu ist noch nicht hinreichend bekannt.

1. Befürwortet die Bundesregierung

- a) ein kodifiziertes, eigenständiges Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung (MRWS) auf VN-Ebene oder
- b) ein aus anderen Menschenrechten abgeleitetes MRWS auf VN-Ebene, und
- c) wie begründet die Bundesregierung ihre Haltung?

Die Bundesregierung geht von der Existenz eines eigenständigen Menschenrechts auf sauberes Trinkwasser (MRWS) aus. Dabei stützt sie sich in rechtlicher Hinsicht auf Artikel 11 des Sozialpaktes der Vereinten Nationen (VN) und die Argumentation aus dem Allgemeinen Kommentar Nummer 15 des Sozialpaktausschusses. Der Allgemeine Kommentar 15 leitet das Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser bereits unmittelbar aus Artikel 11 des Sozialpaktes her. Hinsichtlich des Menschenrechts auf sanitäre Grundversorgung vertritt die Bundesregierung die Auffassung, dass dieses in analoger Anwendung der Argumentation zum Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser Bestandteil von Artikel 11 in Verbindung mit Artikel 12 des VN-Sozialpaktes ist. Einer ausdrücklichen Kodifizierung des MRWS, etwa in Form einer Konvention, bedarf es deshalb aus Sicht der Bundesregierung in juristischer Hinsicht nicht mehr.

Die Bundesregierung ist der Überzeugung, dass über das MRWS der Mensch in den Mittelpunkt bei der Suche nach Lösungen der tatsächlichen Probleme im Bereich Wasser und Sanitärversorgung gestellt wird. Seine rechtliche Position wird durch das MRWS gestärkt. Gleichzeitig schafft das MRWS Verpflichtungen für Staaten. Die Bundesregierung bewertet das MRWS als ein progressives Recht, dessen praktische Umsetzung nur sukzessive und entsprechend der jeweiligen finanziellen und logistischen Leistungsfähigkeit der einzelnen Staaten erfolgen kann.

2. Wenn die Bundesregierung die Frage 1a befürwortet, wie setzt sich die Bundesregierung für die Kodifizierung des MRWS als eigenständiges Recht auf VN-Ebene ein, und wie ist der Stand der Verhandlungen?

Wie unter Nummer 1 beschrieben, geht die Bundesregierung davon aus, dass das MRWS bereits im VN-Sozialpakt enthalten ist. Daraus folgt, dass eine erneute Kodifizierung aus Sicht der Bundesregierung zumindest derzeit nicht erforderlich ist. Eine Kodifizierung hätte zudem den Nachteil, dass sie – anders als die Bekräftigung eines im Sozialpakt bereits enthaltenen und für dessen Vertragsparteien daher verpflichtenden Menschenrechts – das MRWS zunächst auf einen Anerkennungsstand von „Null“ zurücksetzen würde, der in der Folge erst über den Zeichnungs- und Ratifizierungsprozess anwachsen müsste.

Die gemeinsamen Bemühungen der Bundesregierung und ihres Partners Spanien konzentrieren sich vor diesem Hintergrund auf die explizite Aner-

kennung des MRWS im VN-Rahmen. Hierzu wurde im März 2008 als erster Schritt eine von Deutschland und Spanien initiierte und mit weiteren 44 Staaten eingebrachte Resolution zum MRWS vom VN-Menschenrechtsrat (MRR) in Genf im Konsens angenommen. Mit der Resolution wurde das Mandat einer Unabhängigen Expertin der VN geschaffen, die u.a. zur weiteren inhaltlichen Klärung der rechtlichen Verpflichtungen und zur Herausarbeitung von „best practices“ im Bereich Zugang zu Trinkwasser und Sanitärversorgung beitragen sowie Empfehlungen erarbeiten soll, wie die sog. Millennium Development Goals (MDG) erreicht werden können. Konkret geht es um das MDG 7 (Ökologische Nachhaltigkeit sichern). Die Portugiesin Catarina de Albuquerque wurde am 23. September 2008 vom Präsidenten des MRR als erste Mandatsinhaberin für drei Jahre ernannt.

Im September 2009 wurde eine weitere Resolution auf deutsch-spanische Initiative durch den MRR verabschiedet, die sich im Schwerpunkt mit bereits bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf Sanitärversorgung befasst. Sie wurde von 60 Staaten miteingebracht und im Konsens verabschiedet.

In der diesjährigen Herbstsitzung des MRR beabsichtigen Deutschland und Spanien die Einbringung einer weiteren Resolution, die an den zuvor veröffentlichten Bericht der Unabhängigen Expertin anknüpfen und sich mit der Rolle des privaten Sektors im Zusammenhang mit dem Zugang zu sauberem Trinkwasser und Sanitäreinrichtungen befassen wird.

3. Wenn die Bundesregierung die Frage 1b befürwortet, wie setzt sich die Bundesregierung für die völkerrechtliche Anerkennung eines aus anderen Rechten abgeleiteten MRWS auf VN-Ebene ein, und wie ist der Stand der Verhandlungen?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

4. Welche zukünftigen Schritte zur weiteren rechtlichen Verankerung des MRWS plant die Bundesregierung gemeinsam mit anderen Staaten?

Die Bundesregierung hat sich dafür eingesetzt, das MRWS auch im EU-Rahmen zu diskutieren. Dazu hat Spanien das MRWS als ein menschenrechtliches Schwerpunktthema der EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2010 benannt und zum Gegenstand der Ratsarbeitsgruppe COHOM gemacht.

Die Bundesregierung hat in Absprache mit der spanischen Regierung ferner beschlossen, auch künftig als Doppelspitze die Federführung zum MRWS zu behalten. In den nächsten Monaten wird zusätzlich an der Schaffung einer „Freundesgruppe“ gearbeitet. Dafür sollen Staaten gewonnen werden, die dem MRWS positiv gegenüber stehen und in ihrer Region als Multiplikatoren für das MRWS agieren können.

5. Welche Staaten unterstützen nach Ansicht der Bundesregierung die völkerrechtliche Anerkennung des MRWS, und welche Staaten sind gegen eine solche Anerkennung?

Nahezu alle Staaten oder deren politische Entscheidungsträger haben bei unterschiedlichen Anlässen die Bedeutung des Themas Wasser und Sanitärversorgung betont und auch Aussagen im Hinblick auf dessen menschenrechtliche Komponente gemacht. Indikator für eine Anerkennung des MRWS im Sinne der obigen Antworten zu den Fragen 1 und 2 ist die Miteinbringerschaft der

letzten beiden Resolutionen im MRR. Die Resolution aus 2008 wurde von 46 Staaten (Andorra, Belgien, Bolivien, Bulgarien, Burkina Faso, Chile, Costa Rica, Dänemark, Deutschland, Ecuador, El Salvador, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Guatemala, Guinea, Irland, Italien, Luxemburg, Mali, Norwegen, Kamerun, Kasachstan, Kolumbien, Kroatien, Kuba, Malediven, Marokko, Monaco, Montenegro, Niederlande, Nicaragua, Panama, Peru, Portugal, Schweden, Schweiz, Serbien, Slowenien, Spanien, Sri Lanka, Timor-Leste, Ukraine, Uruguay, Zypern), die Resolution 2009 wurde von 60 Staaten miteingebracht (Algerien, Andorra, Armenien, Belgien, Bulgarien, Burundi, Chile, Costa Rica, Dänemark, Deutschland, Elfenbeinküste, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Guatemala, Irland, Island, Israel, Italien, Japan, Kamerun, Kolumbien, Republik Korea, Kroatien, Kuba, Lettland, Litauen, Luxemburg, Makedonien, Malediven, Mali, Malta, Marokko, Monaco, Montenegro, Nicaragua, Niederlande, Norwegen, Österreich, Panama, Paraguay, Peru, Polen, Portugal, Rumänien, Senegal, Serbien, Singapur, Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden, Schweiz, Ukraine, Ungarn, Uruguay, USA, Zypern).

Für eine separate Kodifizierung des MRWS, etwa in Form einer Konvention, setzt sich nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit im VN-Rahmen kein Staat ein.

6. Inwieweit hat die sonstige Arbeit der Unabhängigen Expertin der VN, Catarina de Albuquerque, nach Meinung der Bundesregierung bisher bei der rechtlichen Verankerung des MRWS geholfen?

Aufgabe der Unabhängigen Expertin ist es, zur inhaltlichen Klärung und Fortentwicklung der rechtlichen Verpflichtungen und zur Identifizierung von „best practices“ beizutragen. Außerdem soll sie Empfehlungen unterbreiten, die zur Erfüllung der Millennium Development Goals, vor allem des MDG 7 (Ökologische Nachhaltigkeit sichern), beitragen können. Die Unabhängige Expertin hat ihre Arbeit im Jahr 2008 aufgenommen und zwischenzeitlich zwei Berichte vorgelegt, die von der Bundesregierung positiv bewertet werden. Gegenwärtig läuft das Abfrageverfahren der Unabhängigen Expertin zu Erfahrungen von Staaten mit der Verlagerung der Wasser- und Sanitärversorgung auf private Anbieter. Ferner sammelt die Unabhängige Expertin Beispiele, die als Muster für die gute Umsetzung von Wasser- und Sanitärprojekten regional oder weltweit dienen können. Darüber hinaus hat sie auf mittlerweile drei Ländermissionen (Costa Rica, Ägypten, Bangladesch) Erkenntnisse gesammelt, die zur Umsetzung des MRWS hilfreich sein werden und dabei zeitgleich Überzeugungsarbeit in den besuchten Ländern für das MRWS geleistet. Eine abschließende Evaluierung der Arbeit der Unabhängigen Expertin kann die Bundesregierung zum jetzigen Zeitpunkt nicht vornehmen.

7. Wie unterstützt die Bundesregierung die Arbeit der Unabhängigen Expertin, und welche Ergebnisse konnten bisher erreicht werden?

Die Bundesregierung unterstützt die Entwicklung des MRWS durch inhaltliche Beiträge, flankierende Resolutionen und die Finanzierung von beispielsweise zwei wissenschaftlichen Mitarbeitern der Unabhängigen Expertin (je einer im Deutschen Institut für Menschenrechte und bei der Hochkommissarin für Menschenrechte in Genf).

Die Bundesminister des Auswärtigen und für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Dr. Guido Westerwelle und Dirk Niebel, haben das MRWS zum Gegenstand einer gemeinsamen Erklärung anlässlich des Weltmenschen-

rechtstages am 10. Dezember 2009 gemacht und damit auch die Unabhängige Expertin öffentlich unterstützt.

Catarina de Albuquerque wird sich am 22. März 2010 anlässlich des Weltwassertages auf Einladung der Bundesregierung in Berlin aufhalten. Geplant sind Zusammenkünfte mit Abgeordneten des Deutschen Bundestages, Vertretern des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der Zivilgesellschaft.

8. In welchem Zeitraum könnte nach Einschätzung der Bundesregierung eine Kodifizierung eines eigenständigen MRWS im VN-Sozialpakt erreicht werden?

Auf die Antworten zu den Fragen 1 und 2 wird verwiesen.

9. Hält die Bundesregierung eine internationale Fachkonferenz zum Thema MRWS für sinnvoll, um eine rechtliche Verankerung voranzutreiben, und wie begründet sie ihre Haltung?

Die Bundesregierung steht einer Fachkonferenz aufgeschlossen gegenüber. Über den richtigen Zeitpunkt wird die Bundesregierung mit der Unabhängigen Expertin beraten. Eine Konferenz müsste nach Auffassung der Bundesregierung allerdings nicht nur völkerrechtliche Komponenten aufnehmen, sondern darüber hinaus auch Bewusstseinsbildung und Implementierungsfragen zum MRWS zum Gegenstand haben.

Neben internationalen Fachkonferenzen geht es beim MRWS aber zunächst auch darum, politische Entscheidungsträger weltweit und die Menschen selbst für das MRWS und dessen Mehrwert zu sensibilisieren und zu gewinnen. Ziel ist es dabei, über das MRWS und dessen Inhalt sowie Nutzen aufzuklären. Zahlreiche Missverständnisse gilt es zu beheben, um die Zurückhaltung gegenüber dem MRWS abzubauen (z. B. das MRWS schließt eine angemessene Gebührenerhebung oder Privatisierung nicht aus; das MRWS schafft keine Ansprüche zwischen Staaten). Die Bundesregierung setzt dazu neben politischen Gesprächen und Demarchen z. B. auch auf die Aufklärungskampagne „WASH United“, die während der Fußballweltmeisterschaft 2010 in acht Länder Sub-Sahara-Afrikas starten soll. Bei „WASH United“ handelt es sich um einen fiktiven Sportverein, der mit Hilfe internationaler und regionaler Stars und Prominenter für das MRWS die Werbetrommel rührt. Die Projektleitung erfolgt durch „Brot für die Welt“, die Bundesregierung unterstützt „WASH United“. Die Unabhängige Expertin wird ihre Unterstützung für „WASH United“ anlässlich ihres Besuchs in Berlin am 22. März 2010 öffentlich erklären.

10. Inwiefern fördern die Aktivitäten des Weltwasserforums nach Meinung der Bundesregierung die Verrechtlichung des MRWS, und wie begründet die Bundesregierung ihre Ansicht?

Das Weltwasserforum stellt eine Diskussionsplattform dar. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass offene Diskussionen und die Fortführung des politischen Dialogs über das MRWS grundsätzlich zu begrüßen sind. Allerdings handelt es sich beim Weltwasserforum nicht um ein Organ mit völkerrechtlicher Entscheidungsbefugnis (keine Staatenkonferenz), sondern um ein Format, das mit dem World Water Council im Prinzip von einer nichtstaatlichen Organisation organisiert wird. Entscheidungen des Weltwasserforums – seien sie dem MRWS förderlich oder abträglich – kommen daher auch nicht entsprechend der im VN-Rahmen üblichen Regeln und Verfahren zustanden. Be-

schlüsse oder Vorschläge des Weltwasserforums sind daher nicht verbindlich und angesichts der Zusammensetzung des Weltwasserforums auch nicht repräsentativ.

