



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

„Grenzüberschreitende Implikationen eines Menschenrechts auf Wasser? Das Menschenrecht als Maßstab im Umgang mit grenzüberschreitenden Wasserressourcen und die Bedeutung für das internationale Wasserrecht“

Dissertation vorgelegt von Adele Kirschner

Erstgutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. Rüdiger Wolfrum

Zweitgutachter: Prof. Dr. Anja Seibert-Fohr

Juristische Fakultät

Forschungsgegenstand:

Die Arbeit widmet sich der Untersuchung von Auswirkungen eines Menschenrechts auf Wasser auf Fragen der Nutzung und Verteilung von Ressourcen unter Anrainerstaaten grenzüberschreitender Gewässer, insbesondere dem internationalen Wasserrecht. Zentraler Ausgangspunkt der Überlegung war, dass die Nutzung von Süßwasserressourcen eine inhärent internationale Frage darstellt. So macht Wasser bekanntlich an Grenzen nicht halt, mehr als die Hälfte aller globalen Süßwasservorräte befinden sich in grenzüberschreitenden Gewässern. Ein- und dieselbe Ressource muss daher häufig zur Gewährleistung dieses Rechts in mehreren Staaten herhalten. Damit besteht vor allem in wasserknappen Regionen die Gefahr, dass infolge des Verhaltens anderer Staaten das dem Recht inwohnende Versorgungsziel gefährdet oder gar nicht erreicht werden kann. Wenn der fehlende Zugang einer Person zu Wasser auf die Nutzung eines internationalen Wasserlaufs durch einen Nachbarstaat zurückzuführen ist, stellt sich die Frage, ob der Staat das Recht des Einzelnen auf Wasser verletzt hat? Damit verbunden ist die Frage, welche Reichweite die aus einem Menschenrecht auf Wasser erwachsenden Pflichten hier haben? Während die Erde von grenzüberschreitenden Gewässereinzugsgebieten geprägt wird, sind die Verpflichtungen von Staaten gegenüber Personen in anderen Ländern, die auf gemeinsame Gewässer angewiesen sind weitestgehend unklar. Das liegt daran, dass Menschenrechte traditionell den Einzelnen vor Rechtsverletzungen seiner eigenen Regierung und nicht vor Handlungen von Regierungen anderer Staaten schützen, was mehrheitlich auch in den Formulierungen der Anwendungsbereiche menschenrechtlicher Verträge zum Ausdruck kommt. Letzteres ist jedoch für den *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)*, aus dem sich das Recht auf Wasser hauptsächlich ableitet, nicht der Fall. Vor diesem Hintergrund stellte sich die Frage, ob sich aus dem Recht auch Pflichten gegenüber Individuen in Nachbarstaaten ableiten lassen, wodurch das Menschenrecht zu einem Maßstab im Umgang mit grenzüberschreitenden Ressourcen würde. Fragen der Wasserverteilung- und Nutzung zwischen Staaten, sind aber Fragen, die herkömmlich dem internationalen Wasserrecht unterstellt sind, das mit der friedlichen Nutzung grenzüberschreitender Ressourcen grundsätzlich eine andere Zielsetzung erfolgt. Neben einer Untersuchung der grenzüberschreitenden Implikationen eines Menschenrechts war es Ziel der Arbeit herauszufinden, was dieser neue am Menschenrecht auf Wasser ausgerichtete Maßstab

beinhalten und was dieser Niederschlag in das internationale Wasserrecht letztlich bedeuten würde.

Aufbau und Zusammenfassung:

Die Arbeit gliedert sich in vier Kapitel. Kapitel 1 – 3 sind dem Menschenrecht auf Wasser gewidmet, während Kapitel 4 den Eintritt eines solchen Rechts in das internationale Wasserrecht untersucht.

Kapitel 1

In dem ersten Grundlagen-Kapitel werden zunächst die rechtlichen Gründe für die Anerkennung eines Menschenrechts auf Wasser als internationales im ICESCR verankertes Menschenrecht dargelegt sowie dessen Inhalt erörtert.

Problematisch ist in dieser Hinsicht, dass ein solches Recht in internationalen Menschenrechtspakten keine ausdrückliche Erwähnung findet. Wie gezeigt wird, lässt sich das Recht aber insbesondere aus dem im ICESCR verankerten Recht auf einen angemessenen Lebensstandard [Art. 11 (1) ICESCR] und dem Recht auf Gesundheit [Art. 12 ICESCR] ableiten. Sodann wird sich mit dem Inhalt eines solchen Rechts auseinandergesetzt. Neben dem normativen Gehalt der Art. 11 und 12 ICESCR, orientiert sich die Untersuchung dabei vor allem an der Konkretisierung welche das Recht durch den für die Überwachung des Paktes zuständigen Vertragsausschusses im *General Comment No. 15* erfahren hat. Im Ergebnis wird festgehalten, dass sich aus dem ICESCR ein universell geltendes Menschenrecht auf ausreichendes, sicheres, akzeptables und zugängliches Wasser für den persönlichen und häuslichen Gebrauch ableiten lässt.

Kapitel 2

Einen ersten Schwerpunkt bildet dann die Untersuchung der Existenz und Reichweite der aus dem ICESCR ableitbaren staatlichen Pflichten. Ausgangspunkt ist dabei die Untersuchung des Anwendungsbereichs des Paktes, insbesondere des die Pflichten der Paktstaaten festschreibenden Art. 2 ICESCR. Dieser enthält, wie erwähnt, keine sogenannte "Jurisdiktionsklausel" welche auf Hoheitsgewalt als Anknüpfungskriterium für Staatenpflichten verweist. Dieser „fehlende“ Verweis stellt bereits ein Indiz für den räumlich unbeschränkten Anwendungsbereich des Paktes dar.

Ferner nimmt der Wortlaut Bezug auf internationale Zusammenarbeit wodurch den Pflichten bereits eine internationale Dimension verliehen wird.

Die Arbeit setzt sich zunächst mit der Bedeutung des Fehlens einer Jurisdiktionsklausel auseinander, die unterschiedlich interpretiert wird. Nach einer Auseinandersetzung mit den in dieser Hinsicht vertretenen Meinungen wird erörtert und schließlich vertreten, dass sich aus dem Pakt selbst keine Beschränkung des Anwendungsbereiches herleiten lässt. Abgelehnt wird insbesondere der in der Rechtsprechung des IGH anklingende Ansatz, die bedingte räumliche Anwendbarkeit menschenrechtlicher Verträge als allgemeine Regel zu festigen, um damit u.a. der potentiellen Problematik einer unbeschränkten räumlichen Geltung des ICESCR entgegenzuwirken. Dies wirkt konstruiert und überträgt eine Dogmatik, die auf der Grundlage eines dem ICESCR fremden Tatbestandsmerkmals entwickelt wurde. Dem Einwand der uferlosen Ausdehnung der Pflichten lässt sich, wie in der Arbeit ausgeführt wird, mit dem sich aus dem Völkerrecht ergebenden allgemeinen Grenzen auf Rechtsfolgenseite begegnen. Erörtert werden insbesondere das Interventionsverbot, aber auch faktische Schranken die aus der *Maxime ad impossibilia nemo tenetur* und dem Ressourcenvorbehalt in Art. 2 (1) ICESCR folgen.

Zum anderen konnte nachgewiesen werden, dass sich dies auch mit der in Art. 2 ICESCR verankerten Verpflichtung zu internationaler Zusammenarbeit nach Wortlaut, Sinn- und Zweck des Paktes deckt, sowie aus dem systematischen Vergleich mit anderen Verträgen und insbesondere auch aus den Äußerungen des Vertragsausschusses der letzten Jahre hervorgeht. Im Ergebnis lässt sich Art. 2 des Paktes damit als Grundlage für die Herleitung extraterritorialer Paktpflichten heranziehen.

In einem weiteren Unterabschnitt wird sich der Frage zugewandt, wie eine Abgrenzung staatlicher Pflichtenbereiche erfolgen könnte, denn die Frage nach Pflichten gegenüber Rechtsträgern außerhalb des eigenen staatlichen Territoriums spielt sich immanent zwischen den Verantwortungssphären mindestens zweier Staaten ab. Unstreitig ist, dass den extraterritorialen Pflichten primär ein ergänzender Charakter zukommt, was nicht zuletzt auch aus der Auslegung des Art. 2 ICESCR folgt. Die primäre Verantwortung eines Staates besteht damit klar weiter im Verhältnis zu seinen eigenen Einwohnern. Dies gilt verstärkt dort, wo Ressourcen eingesetzt werden. In Anlehnung an die vom zuständigen

Vertragsausschuss entwickelten Kriterien zur Beurteilung von rückschrittlichen Maßnahmen wird für die Beurteilung von Pflichtverletzungen im Fall der Kollision zwischen territorialen und extraterritorialen Pflichten, insbesondere auf der Gewährleistungsebene, eine Art Beweislastumkehr vorgeschlagen. Danach müsste ein Staat darlegen, dass sich der fehlende Einsatz von Ressourcen für die extraterritoriale Verwirklichung der Paktrechte, im Hinblick auf die Gesamtheit der Paktrechte und unter Ausschöpfung der verfügbaren Ressourcen, im Einzelfall als gerechtfertigt darstellt.

Kapitel 3

Anschließend untersucht das dritte Kapitel, welche Vorgaben das Menschenrecht auf Wasser den Paktstaaten im Umgang mit grenzüberschreitenden Wasserressourcen macht. Ausgehend von der etablierten Einteilung menschenrechtlicher Pflichten nach Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten wird aufgezeigt inwiefern die Pflichten die Freiheit eines Staats im Umgang mit grenzüberschreitenden Wasserressourcen auf eigenem Territorium einschränken und was dies für Anrainer grenzüberschreitender Gewässer bedeutet.

Schwierigkeiten bereitete dabei, der Umstand, dass der ICESCR in dieser Hinsicht selbst keinen ausdrücklichen Maßstab vorgibt und auch das Recht nicht eigens im Pakt verankert ist, weshalb auf Literatur und Aussagen/Empfehlungen des zuständigen Vertragsausschusses sowie anderer Menschenrechtsorgane zurückgegriffen wurde. Zur weiteren Konkretisierung der Pflicht wurden zunächst beispielhaft verschiedene Gefährdungsszenarien bzw. Verletzungskonstellationen (orientiert am Inhalt des Menschenrechts) herausgearbeitet, anhand derer sich die Pflichteninhalte näher bestimmen ließen.

Dabei ließ sich feststellen, dass die Achtungspflicht ihren Schwerpunkt im Unterlassen schädigender Handlungen hat und Anrainer dazu verpflichtet Sorge zu tragen, dass es infolge ihres Handelns nicht zu Menschenrechtseingriffen in anderen Staaten kommt, sei es dass diese unmittelbar oder mittelbar von staatlichen Maßnahmen ausgehen. Letztlich bezieht sich die Pflicht auf alle Maßnahmen der Gewässerbewirtschaftung, durch die Wasser gestaut, genutzt oder umgeleitet wird, greift aber auch für Auswirkungen infolge von Politiken oder anderen Maßnahmen, die nicht direkt mit der Nutzung von Wasser zu tun haben.

Die Schutzpflicht knüpft an das Verhalten nicht-staatlicher Akteure an und verpflichtet Staaten Vorkehrungen zur Regulierung von Tätigkeiten territorial ansässiger privater Akteure, die das Potential haben, durch ihr Handeln ein grenzüberschreitendes Gewässer in menschenrechtserheblicher Sicht qualitativ oder quantitativ zu beeinträchtigen. Dies kann indirekt oder direkt erfolgen. Indirekt etwa durch Erlass von Bestimmungen zum Gewässerschutz, direkt durch die Regulierung bestimmter Wirtschaftssektoren, in denen es infolge privater Tätigkeiten leicht zu Beeinträchtigungen der Qualität und Verfügbarkeit von Wasser eines grenzüberschreitenden Gewässers kommen kann. Dazu gehört auch die regelmäßige Überwachung der Einhaltung dieser Regelungen, sowie die Pflicht Geschädigten Zugang zu Abhilfemechanismen in ihrem Staat einzurichten.

Auf der Gewährleistungsebene lassen sich aus dem Menschenrecht vor allem Pflichten zur Mitwirkung bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an geteilten Gewässern ableiten. Konkret verlangt sie die aktive Beteiligung zur Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen zur Sicherstellung der menschenrechtlich geschützten Versorgung aller im Einzugsgebiet lebenden Menschen. Dies impliziert die Notwendigkeit sich mit anderen Anrainern abzustimmen. Dazu gehört insbesondere auch der Abbau von Hindernissen, etwa durch den Abschluss von Wassernutzungsverträgen um eine kohärente abgestimmte Bewirtschaftung eines geteilten Gewässers zu ermöglichen, die der menschenrechtlich geschützten Versorgung Priorität einräumen. In Extremfällen, kann sich diese Pflicht auch zu einer unmittelbaren Versorgungspflicht verdichten, Wasser aus einer Ressource an einen anderen Anrainer zuzuleiten.

Kapitel 4

Nach Beleuchtung der menschenrechtlichen Seite widmet sich das anschließende Kapitel 4 der Untersuchung des Menschenrechts im Gefüge des internationalen Wasserrechts. Dabei werden zunächst einzelne Verträge und andere Regelungsinstrumente vorgestellt in denen auf das Recht bereits Bezug genommen wird, sowie untersucht welchen Niederschlag das Recht hier gefunden hat. Dabei konnte aufgezeigt werden, dass sich das Menschenrecht hier zunehmend als eine neue Variable im Rahmen der Abwägung zwischen verschiedenen Nutzungen eines geteilten Gewässers etabliert. Dies erfolgt zum einen durch die Einräumung einer abstrakten

Vorrangstellung vor allen anderen Nutzungen eines Wasserlaufs, zum anderen wird den menschenrechtlich geschützten Nutzungen erst im Fall der Knappheit bzw. eines konkreten Konfliktes mit anderen Nutzungen Priorität eingeräumt.

In einem zweiten Abschnitt wird dann herausgearbeitet, welche Bedeutung ein am Maßstab des Menschenrechts ausgerichteter Umgang mit grenzüberschreitenden Ressourcen für die geltenden Nutzungs- und Verteilungsregeln sowie die wichtigsten Verträge und Regelungsinstrumente dieses Rechtsgebiets hat. Zu diesem Zweck werden zunächst die drei wasserrechtlichen Grundprinzipien im Lichte der in Kapitel 3 herausgearbeiteten menschenrechtlichen Pflichten ausgelegt. Größtenteils ist dies auch unproblematisch möglich, d.h. ohne dass deren Funktionen zur Gewährleistung einer friedlichen Nutzung zwischen den Anrainerstaaten gefährdet werden würde. Allein das Prinzip der angemessen und ausgewogenen Nutzung erfährt infolge des Menschenrechts eine gewisse Modifizierung, denn nach Inhalt und Wertigkeit des Rechts muss den menschenrechtlich geschützten Belangen im Rahmen der Abwägung eine absolut prioritäre Bedeutung beigemessen werden. Damit werden die menschenrechtlich geschützten Belange nicht zu den i.R.d. Abwägung als gleichwertig zu berücksichtigenden Faktoren gezählt, sondern fallen von vornherein aus der Abwägungsmasse heraus, was den staatlichen Verhandlungsspielraum eingrenzt. Insbesondere, da es Staaten im Fall der Knappheit die Möglichkeit nimmt alternative Versorgungsmöglichkeiten zu berücksichtigen, die nach dem ganzheitlichen Ansatz des Prinzips i.R.d. der Abwägung eigentlich zu berücksichtigen wären. Da aber auch das Menschenrecht auf Wasser bei Ressourcenknappheit nichts Unmögliches verlangt, sondern in diesem Fall auch eine ganzheitliche kooperative Herangehensweise fordert, versperrt sich eine Auslegung im Lichte des Menschenrechts auch hier nicht eine dem Einzelfall gerecht werdende Lösung im Wege einer ganzheitlichen Abwägung zu finden, weshalb sich der Konflikt in den wenigsten Fällen auswirken wird.

In einem zweiten Schritt werden die wichtigsten Regelungsinstrumente des internationalen Wasserrechts auf ihre Kompatibilität mit den aus dem Recht auf Wasser erwachsenden Vorgaben untersucht. In den Fokus genommen werden insbesondere die UN-Wasserlaufkonvention, die *ILC Draft Articles on Transboundary Aquifers* und die UNECE Konvention sowie ihr Zusatzprotokoll zu Wasser und Gesundheit. Auch hier konnte gezeigt werden, dass die aus den Regelungsinstrumenten erwachsenden

Pflichten vielfach in einem synergetischen Verhältnis zu den menschenrechtlichen Pflichten eines Anrainerstaates stehen. Ferner bietet sich das internationale Wasserrecht unter Umständen sogar als Instrument zur Durchsetzung menschenrechtlicher Ansprüche gegenüber anderen Anrainerstaaten an, eine Thematik, die im Menschenrechtsvölkerrecht allgemein noch nicht sehr ausgeprägt ist.

Abschließend werden die Ergebnisse in einer Schlussbetrachtung festgehalten.