

**Prof. Dr. Markus Kotzur, LL.M. und  
Ass. jur. Christine Meyer\***

## **Ein Recht auf Nahrung und Wasser**

### **Abstract**

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete am 28.7.2010 eine Resolution zur Anerkennung eines Rechts auf Wasser und Sanitärversorgung. Dieses Novum expliziert und ergänzt gleichermaßen die bereits 1966 im Internationalen Pakt der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (IPwskR) erfolgte Positivierung eines Rechts auf Nahrung. Der Aufsatz zeigt die Position dieser fundamentalen Rechte im Spannungsfeld zwischen idealem Gerechtigkeitspostulat und defizitärer sozialer Realität auf und untersucht deren völkerrechtliche Grundlagen. Der Fokus der Analyse liegt aufgrund fortgeschrittener völkervertraglicher Verankerung auf dem Recht auf Nahrung und dessen konkreten Ausdifferenzierungen. Schließlich bleibt auch die Debatte um eine völkergewohnheitsrechtliche Radizierung eines Rechts auf Nahrung und Wasser nicht unberücksichtigt.

---

\* Professor des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Universität Leipzig und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Universität Leipzig.

## I. Einleitung

In einer Resolution vom 28.7.2010 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung anerkannt (A/64/L.63/Rev.1). Für die Bundesregierung äußerte Bundesaußenminister *G. Westerwelle* nachdrückliche Zustimmung: „Die in New York verabschiedete Resolution ist ein Meilenstein für die Anerkennung des Menschenrechts auf Wasser und Sanitärversorgung. Wasser ist ein Grundbedürfnis und ein Grundrecht. Die Resolution zeigt, wie unser beharrliches jahrelanges Engagement in einer so wichtigen Frage eine große, Regionen übergreifende Unterstützung erzeugt hat“.<sup>1</sup> Aufschlussreich ist, wie der Resolutions-text selbst die Entwicklungsdynamik bei der Konturierung des in der deutlichen Zuspitzung „neuen“, der Sache nach aber seit Jahrzehnten postulierten Rechts kontextualisiert: „Bearing in mind the commitment made by the international community to fully achieve the Millennium Development Goals, and stressing, in that context, the resolve of Heads of State and Government, as expressed in the United Nations Millennium Declaration, to halve, by 2015, the proportion of people unable to reach or afford safe drinking water, and to halve the proportion of people without access to basic sanitation, as agreed in the Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development („Johannesburg Plan of Implementation“) (1.) Declares the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights; (2.) Calls upon States and international organizations to provide financial resources, capacity-building and technology transfer, through international assistance and cooperation, in particular to developing countries, in order to scale up efforts to provide safe, clean, accessible and affordable drinking water and sanitation for all (...).“

## II. Das Gerechtigkeitspostulat angemessener Wasserversorgung und Ernährung

Bezogen auf ein Recht auf Nahrung zeigen sich entwicklungsgeschichtliche Parallelen. Der „Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“, ein Ausschuss des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen (Art. 61 ff. UN-Charta) hatte schon vor mehr als zehn Jahren aus Anlass seiner zwanzigsten Tagung in Genf (26.4.–14.5.1999) erklärt, dass „das Recht auf angemessene Nahrung unteilbar mit der naturgegebenen Würde der menschlichen Person verbunden und für die Verwirklichung anderer in der internationalen Menschenrechtscharta verankerter Menschenrechte unerlässlich ist“.<sup>2</sup> Programmatisch fährt der Text fort: dieses Recht „ist außerdem untrennbar mit der sozialen Gerechtigkeit verbunden und erfordert wirt-

1 Zitiert nach [www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Meldungen/2010/100729-VN-Res-Wasser.html](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Meldungen/2010/100729-VN-Res-Wasser.html).

2 So General Comment 12, E/C.12/1999/5 (12.5.1999), Abs. 4.

schafts-, umwelt- und sozialpolitische Maßnahmen auf einzelstaatlicher und internationaler Ebene, die auf die Beseitigung der Armut und die Verwirklichung aller Menschenrechte für alle gerichtet sind<sup>3</sup>. Eine nicht weniger deutliche Sprache spricht die Resolution vom 28.7.2010: „Acknowledging the importance of equitable, safe and clean drinking water and sanitation as an integral component of the realization of all human rights (...)“. Die Menschenwürderazierung bzw. der Verweis auf die Realisierung aller übrigen Menschenrechte bei der Rechtsbegründung greift ein **Leitmotiv** auf, das seit der Allgemeinen Menschenrechtserklärung aus dem Jahre 1948 paradigmatisch für die **anthropozentrische Wende**<sup>4</sup> im Völkerrecht steht: „die Anerkennung der angeborenen Würde und der gleichen und unveräußerlichen Rechte der Mitglieder der Gemeinschaft der Menschen“ als „Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt.“<sup>5</sup> Mit dem Würdebezug ist zugleich ein menschheitlich gedachter Universalitätsanspruch erhoben,<sup>6</sup> der mehr sein will als ein dem Naturrechtsdenken entlehntes **Idealbild**. Ganz **realiter** erinnert das Postulat an die **existenziellen Bedürfnisse** und Gefährdungen des Menschen angesichts konkreter historischer Entwicklungen und ebenso konkreter politischer, wirtschaftlicher und sozialer Wirklichkeitsbedingungen.<sup>7</sup> Wiederum sei auf den Text der Resolution vom 28.7.2010 verwiesen, der aufgrund einer defizitären sozialen Wirklichkeit „tiefe Sorge“ ausdrückt: „Deeply concerned that approximately 884 million people lack access to safe drinking water and that more than 2.6 billion do not have access to basic sanitation, and alarmed that approximately 1.5 million children under 5 years of age die and 443 million school days are lost each year as a result of water- and sanitation-related diseases (...)“.

Das Recht auf Nahrung und Wasser, noch genauer formuliert auf angemessene Ernährung und Versorgung mit „safe and clean drinking water and sanitation“, erweist sich vor solchem Hintergrund als ebenso basal wie „wirklichkeitsbewusst“: Weil

3 *Ebd.*

4 Zum Begriff siehe auch *Häberle* in ders. Die Verfassung des Pluralismus 1980, S. 1 (28); *Stone* in Macdonald/Johnston The Structure and Process of International Law 1983, S. 263 (263); *Tomuschat* Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen VVDStRL 36 (1978), S. 7 (53).

5 *Tomuschat* in Schorlemer Praxishandbuch UNO 2003, S. 219 (219 ff.); *ders.* Menschenrechte als universelle Norm Jahrbuch für internationale Politik 24 (1999), S. 24 (24 ff.); *Gusy* in Battis/Tstatsos Das Grundgesetz im internationalen Wirkungszusammenhang 1990, S. 207 (207 ff.).

6 Eine explizite Menschheitsorientierung findet sich bei *Häberle* Das „Weltbild“ des Verfassungsstaates – eine Textstufenanalyse zur Menschheit als verfassungsstaatlichem Grundwert und „letztem“ Geltungsgrund des Völkerrechts in FS für Kriele, 1997, S. 1277 (1277 ff.); *ders.* Nationales Verfassungsrecht, regionale „Staatenverbände“ und das Völkerrecht als universales Menschheitsrecht: Konvergenzen und Divergenzen in FS für Zuleeg, 2005, S. 80 (80 ff.); siehe auch *Meier-Walser/Rausch* Die Universalität der Menschenrechte. Argumente und Materialien zur Zeitgeschichte 44 (2005); Deutsches Institut für Menschenrechte, Jahrbuch Menschenrechte 2006, 2005.

7 Vgl. *Klingebiel* in Messner/Nuschler Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion 1996, S. 186 (186 ff.).

ohne Nahrung Überleben nicht möglich ist, wird das Recht zur Voraussetzung aller anderen Menschenrechte und bleibt für deren Verwirklichung unerlässlich.<sup>8</sup> Doch zeugt dieser Bedingungs-zusammenhang zugleich von der normativen Schwäche des „Rechts auf Nahrung“, die es mit anderen Leistungs- und Teilhaberechten durchaus teilt: das in General Comment Nr. 12 angesprochene politische Gestalten, die relevanten „wirtschafts-, umwelt- und sozialpolitischen Maßnahmen“, hängen von zahlreichen Faktoren ab, die sich durch Recht nicht schaffen, allenfalls bedingt effektuieren lassen: zuallererst vom politischen **Wollen** und vom politischen **Können** (etwa der wirtschaftlichen und sozialen Prosperität oder dem Entwicklungsstand). So sehr die gerechte Verteilung von Ressourcen und Lebenschancen<sup>9</sup> Voraussetzung „guten Lebens“<sup>10</sup> ist, so wenig werden allein subjektive Rechtsansprüche dem „guten Leben“ zu seiner Wirklichkeit verhelfen. So hatte es sich etwa die **Millenniums-Erklärung** der UN-Generalversammlung (2000) – die Resolution vom 28.7.2010 greift sie ja bewusst auf – zum ambitionierten Ziel gemacht, bis zum Jahre 2015 die Armut weltweit zu halbieren. Nach der globalen Finanzkrise ist das mehr denn je eine Utopie. Es wäre indes ebenso verfehlt, das Sollen und das Sein gleichzusetzen und so schlichtweg zu ignorieren, dass Recht Wirklichkeit gestalten, nicht beschreiben will. Auch in Sachen „Recht auf Wasserversorgung und auf angemessene Ernährung“ greift dieses Gestalten keineswegs ins Leere, zumal global gesehen – anders als in manchen Weltregionen – kein Mangel an Wasser oder Nahrungsmitteln, sondern ein Mangel an Verteilungsgerechtigkeit herrscht.<sup>11</sup> Verteilungsgerechtigkeit zu schaffen ist jedoch originäre Aufgabe des Rechts. Vorliegender Beitrag untersucht dazu die auf völkerrechtlicher Ebene geschaffenen Garantien, sehr wohl in dem Bewusstsein, dass das nationale Recht ebenso wie das regionale Völkerrecht vergleichbare Instrumentarien kennen und dass universelle Schutzstandards am effektivsten durch die Implementierung in nationales/regionales Recht respektive die gerichtliche Durchsetzung in verfassungsstaatlichem Kontext/im Kontext einer regionalen Verantwortungsgemeinschaft gesichert werden können. Die Analyse stützt sich vor allem auf die bisherigen Ansätze zum Recht auf „angemessene Ernährung“, da die Diskussion diesbezüglich schon weiter gediehen ist und sich vielfältige Parallelen ergeben.

---

8 *Breining-Kaufmann* Hunger als Rechtsproblem – völkerrechtliche Aspekte eines Rechtes auf Nahrung, Diss. Zürich 1990, S. 59.

9 *Denhard* Dimensionen staatlichen Handelns 1996, S. 119: „Verteilung von Lebenschancen im Weltmaßstab“.

10 Nach Aristoteles ist Zweck des Staates das gute Leben seiner Bürger, *Aristoteles*, Politik, 1328 a 36; dazu *Schachtschneider* Res publica res populi 1994, S. 350.

11 *Künemann* in Chapman/Russell Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights, S. 167 (167 f.); *Engbruch* Das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard, Diss. Mannheim 2007, S. 151; *Breining-Kaufmann* (Fn. 8), S. 109; *Kong* The Right to Food for All: A Right-Based Approach to Hunger and Social Inequality Suffolk Transnational Law Review, 32 (2008–2009), S. 527 (527).

### III. Die völkerrechtlichen Rechtsgrundlagen im Spannungsfeld von positivem Recht und überpositiver Gerechtigkeit

Aufgrund des eben skizzierten Spannungsfeldes von Anspruch und Wirklichkeit stehen die Existenz und die Bedeutung des Menschenrechts auf Wasser respektive angemessene Ernährung in beständiger Diskussion. Dabei kennt schon das positive Völkerrecht neben der jüngsten Resolution der Generalversammlung vom 28.7.2010, die als solche (vgl. Art. 10 UN-Charta) nicht rechtsverbindlich ist und nur soft-law Qualität<sup>12</sup> hat, ganz unterschiedliche, denkbare Rechtsgrundlagen. Die Ideen globaler Verteilungsgerechtigkeit einerseits, individueller „self-sustainability“ andererseits, sind in Art. 55 und 56 UN-Charta mit angelegt. Mehr noch: sie sind als Voraussetzungen friedlichen Zusammenlebens der Völker ausbuchstabiert.<sup>13</sup> In dieselbe Richtung weist Art. 28 der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ (AEMR): „Jeder hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.“ Der so bezeichnete „Anspruch“ gibt aber kein subjektives Recht – zumal insgesamt die AEMR dem völkerrechtlichen „soft law“ zugehört<sup>14</sup> –, sondern erschöpft sich im Programmatischen. Konkreter wird Art. 25 Abs. 1 AEMR. Ihm zufolge hat jeder das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, „einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen“. Es geht, anders gesprochen und eine Terminologie des deutschen Bundesverfassungsgerichts aufgreifend, um die Sicherung eines „menschenwürdigen Existenzminimums“,<sup>15</sup> das die Wasserversorgung mit einschließt. Der „Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ (IPbPR) vom 19.12.1966 (BGBl. 1973 II S. 1534) übersetzt manche Garantie der AEMR in verbindliches Völkervertragsrecht. Wenn er in Art. 6 Abs. 1 S. 1 ein angeborenes Recht auf Leben verbürgt und dies in Art. 6 Abs. 1 S. 2 einer gesetzlichen Schutzpflicht unterstellt, werden implizit auch die **unabdingbaren Lebensgrundlagen** Wasser und Nahrung angesprochen. Spurenelemente eines Rechtes auf Wasser und angemessene Ernährung mögen sich auch im Völkergewohnheitsrecht finden lassen; ein allgemeines „Recht auf Entwicklung“ bleibt hoch umstritten.<sup>16</sup>

12 Als „soft law“ werden Rechtsakte Internationaler Organisationen und Staaten bezeichnet, welche grundsätzlich einen nur empfehlenden Charakter inne haben. Nichtsdestotrotz sollte deren Bedeutung nicht unterschätzt werden, können doch auch unverbindliche Resolutionen zur Herausbildung von verbindlichem Völkergewohnheitsrecht beitragen. Vgl. *Ruffert/Walter* Institutionalisiertes Völkerrecht, S. 31 f.

13 *Wolfrum* in *Simma* The Charter of the United Nations. A Commentary 1995, Art. 55 Rn. 11.

14 *Hailbronner* in *Graf Vitzthum* Völkerrecht 4. Aufl., 3. Abschnitt, Rn. 222 f. mit zahlreichen Nachweisen zur (strittigen) rechtlichen Einordnung in Fn. 22; *Epping* in *Ipsen* Völkerrecht 5. Aufl. 2004, § 7 Rn. 9; allg. *Hutter/Kimmlé* Das uneingelöste Versprechen. 60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 2008.

15 Seit BVerfGE 82, 60 (65).

16 Aus der kaum zu überblickenden Lit. *Tomuschat* Das Recht auf Entwicklung GYIL 25 (1982), S. 84 ff.; *Bedjaoui* in *ders.* International Law: Achievements and Prospects 1991,

In expliziter Anknüpfung an Art. 25 AEMR ist es Art. 11 des „Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ (IPwskR) – ebenfalls aus dem Jahre 1966 (BGBl. 1973 II 1570) –, der ein verbindliches Recht auf einen angemessenen Lebensstandard garantiert.<sup>17</sup> Das ursprüngliche Vorhaben, die politischen Ideale der AEMR in einen einheitlichen und umfassenden, verbindlichen Menschenrechtsakt zu übersetzen, scheiterte an den Antagonismen des Kalten Krieges, dessen ideologische Gräben auch im Menschenrechtsdiskurs ihre Spuren hinterließen. Es kam daher zu einer „Aufteilung der Menschenrechte“ in die beiden genannten Weltpakete, den IPbpR und den IPwskR.<sup>18</sup> Der IPwskR trat 1976 in Kraft; zwischenzeitlich haben ihn 160 Staaten ratifiziert.<sup>19</sup> Indes fehlt unter den Signatarmächten ein so wichtiger weltpolitischer Akteur wie die USA, aber auch Südafrika und aus der (ehemals) kommunistischen Staatenwelt Kuba haben den Pakt nicht gezeichnet. Heute kann indes als weithin unbestritten gelten, dass eine idealtypische Kategorisierung der Menschenrechte in völlig getrennte Systeme von Freiheits- und Leistungsrechten nicht möglich ist, sondern dass mannigfache Interdependenzen zwischen einem liberalen und einem sozialen Freiheitskonzept bestehen.<sup>20</sup> Politische, soziale und kulturelle Freiheiten haben dieselben geistesgeschichtlichen Wurzeln und verweisen auf dieselben Grundbedürfnisse des Menschen. Das bestätigen auch jüngere Entwicklungen. Auf dem bereits erwähnten „United Nations Millennium Summit“ (September 2000) einigten sich die Staatsoberhäupter auf eine Reihe von zeitgebundenen und messbaren Zielen, um Hunger, Krankheit, Analphabetismus, Umweltzerstörung und die Diskriminierung von Frauen zu bekämpfen. Die „**United Nations Millennium Declaration**“ hat immerhin 152 Unterzeichnerstaaten gefunden<sup>21</sup> und ambitionierte „Millennium Development Goals“ proklamiert, allen voran die Beseitigung von extremer Armut und Hunger. Auch wenn der Erklärung die unmittelbare völkerrechtliche Verbindlichkeit fehlt, könnte sie die künftige Entwicklung von Völkergewohnheitsrecht befördern und so letztlich auch dem Recht auf angemessene Ernährung eine breitere rechtliche Basis vermitteln. Eine vergleichbare Dynamik ist von der Resolution vom 28.7.2010 zu erhoffen.

---

S. 1177 ff.; *Paul* The United Nations and the Creation of an International Law of Development HILJ 36 (1995), S. 307 ff.; *Odendahl* Das Recht auf Entwicklung – The Right to Development: Entstehungsgeschichte, systematische Stellung und Inhalt eines individuellen sowie kollektiven Menschenrechts und Grundprinzips der Völkerrechtsordnung, 1997; *ders.* Die Grundlagen des Entwicklungsvölkerrechts JA 1998, 163 (163 ff.).

17 Art. 11 Abs. 1 lautet: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung (...). Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten, und erkennen zu diesem Zweck die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit an.“ Dazu *Riedel* Menschenrechte der dritten Dimension, EuGRZ 1989, 9 (9 ff.).

18 *Tomuschat* Human Rights: Between Idealism and Realism 2008, S. 32 f.

19 [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en) (23.07.2010).

20 Nachweise bei *Kotzur* Theorieelemente des internationalen Menschenrechtsschutzes, Diss. Bayreuth 2001, S. 145.

21 UN Doc. A/Res./55/2 (2000).

## IV. Positivierte Gerechtigkeitsbedingungen – die konkreten Inhalte des Art. 11 IPwskR

### 1. Zum Verhältnis von Art. 11 Abs. 1 und 2 IPwskR sowie zu Fragen der unmittelbaren Anwendbarkeit

Zu unterscheiden gilt es zunächst zwischen Art. 11 Abs. 1 IPwskR und Art. 11 Abs. 2 IPwskR.<sup>22</sup> Art. 11 Abs. 1 IPwskR garantiert das Recht auf ausreichende („adequate“) Nahrung als Teil eines angemessenen Lebensstandards, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können.<sup>23</sup> Demgegenüber verbürgt Art. 11 Abs. 2 IPwskR das (grundlegende) Recht „vor Hunger geschützt zu sein“. Konkret gemeint ist ein Recht auf minimale Kalorienzufuhr, um nicht zu verhungern.<sup>24</sup> Diese beiden Regelungsziele erlauben eine eindeutige Verhältnisbestimmung der beiden Absätze. Art. 11 Abs. 1 IPwskR qualifiziert als die allgemeinere Norm mit einem quantitativ wie qualitativ relativ weiten Schutzbereich. Art. 11 Abs. 2 IPwskR ist demgegenüber die Spezialnorm mit einem sehr eng gefassten Schutzbereich.<sup>25</sup> Damit regelt letzterer die von den Staaten auf jeden Fall zu erfüllende **Kernverpflichtung**, während Abs. 1 im Sinne einer weiter gehenden Staatenverpflichtung nur zur **schrittweisen Verwirklichung** des Rechts aufruft.<sup>26</sup> Die rigide Handhabe von Abs. 2 findet im Wortlaut Bestätigung. Als einziges Recht im Pakt wird der Schutz vor Hunger mit dem Attribut „grundlegend“ näher bezeichnet; der bereits angedeutete Zusammenhang zum Recht auf Leben (Art. 6 IPbpR) steht außer Frage.<sup>27</sup> Einmal mehr bestätigt sich die Interdependenz der Menschenrechte unterschiedlicher Generationen.

Träger der Rechte aus Abs. 1 wie Abs. 2 sind die Individuen; Rechtsverpflichtete sind die Staaten. Diese trifft eine in Art. 2 Abs. 1 IPwskR strikt anmutende Durchsetzungsverpflichtung. So heißt es: „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, [...] die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“. Bei näherem Hinsehen ergeben sich aber Zweifel an der Rigidität der Vorschrift. Kennzeichnend für sie bleibt nämlich eine **zeitliche Unschärfe** sowie **weites Ermessen** bei der Einschätzung und dem Einsatz der vorhandenen Ressourcen. Basierend auf dieser Beobachtung wurde häufig behauptet, die – von der Parallelvorschrift aus Art. 2 Abs. 2 IPbpR abweichende – Formulierung lasse die unmittelbare Anwendbarkeit des IPwskR entfallen.<sup>28</sup> Demgegenüber machen die Limburger Prinzipien von 1987

22 *Engbruch* (Fn. 11), S. 153; *Breining-Kaufmann* (Fn. 8), S. 62.

23 *Breining-Kaufmann* (Fn. 8), S. 62.

24 *Alston* in Eide/Eide u. a., *Food as a Human Right*, S. 162 (167); *Breining-Kaufmann* (Fn. 8), S. 62.

25 *Breining-Kaufmann* (Fn. 8), S. 59.

26 *Engbruch* (Fn. 11), S. 162.

27 *Ebd.*, S. 163.

28 *Kühnhardt* Die Universalität der Menschenrechte 1991, S. 337 f.; *Tomuschat* Human Rights in a World-Wide Framework *ZaöRV* 45 (1985) 4, S. 547 (566 f.).

noch einmal deutlich, dass, soweit möglich, die postulierten Rechte sofort zu realisieren sind.<sup>29</sup> Der für Leistungsrechte jeder Art typische „Vorbehalt des Möglichen“ lässt ihre unmittelbare Anwendbarkeit letztlich unangetastet.

## 2. Das Recht auf angemessene Ernährung nach Art. 11 Abs. 1 IPwskR

### a) Inhalt

Der in der Einleitung vorgestellte „Ausschuss für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte“ formulierte bereits im Jahre 1999 einen „General Comment“ über das Recht auf angemessene Ernährung.<sup>30</sup> Der Rechtsanspruch sei erfüllt, wenn „every man, woman and child, alone or in community with others, have physical and economic access at all time to adequate food or means for its procurement“<sup>31</sup>. Der Terminus „adequate“, zu deutsch ausreichend oder angemessen, bleibt selbst interpretationsoffen. Dem General Comment zufolge heißt „ausreichend“ das unter den gegebenen Umständen jeweils „Geeignetste“.<sup>32</sup> Die begriffliche Anlehnung an die Verhältnismäßigkeitsprüfung (proportionality) ist gewiss kein Zufall. Ferner enthält der Terminus „adequate“ ein qualitatives und quantitatives Element. Er nimmt Bezug auf das Vorhandensein von einerseits **genügend** und andererseits **gesunden** Nahrungsmitteln.<sup>33</sup> Welche Voraussetzungen Nahrungsmittel wiederum erfüllen müssen, um „gesund“ zu sein, ist u. a. abhängig von regionalen respektive kulturspezifischen Ernährungsgewohnheiten und anhand der konkreten Lage der betroffenen Personen (z. B. Alter, Geschlecht, gesundheitlicher Zustand) zu beurteilen.<sup>34</sup> Ausdrücklich hat der Ausschuss die Kriterientrias Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Qualität<sup>35</sup> herausgearbeitet. Als mehrdimensional erweist sich insbesondere das Zugänglichkeitskriterium. Es umfasst die physische, die ökonomische und die diskriminierungsfreie Zugänglichkeit sowie den Zugang zu allen diesbezüglich relevanten Informationen.<sup>36</sup> Der aus der Governance-Debatte geläufige Topos informierter Freiheit dank Informationszugangsmöglichkeiten gewinnt auch im Kontext des Rechts auf angemessene Ernährung zunehmend an Relevanz.<sup>37</sup>

29 Vgl. auch detailliert dazu *Alston/Quinn* The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights HRQ 9 (1987), S. 156 (184) oder auch *Schneider* Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte 2004, S. 31 ff.

30 General Comment 12, E/C.12/1999/5 (12. Mai 1999).

31 General Comment 12, Abs. 6.

32 General Comment 12, Abs. 7.

33 *Alston* (Fn. 23), S. 167; *Eide* in *Eide/Krause/Rosas* Economic, Social and Cultural Rights, S. 134; *Engbruch* (Fn. 11), S. 154.

34 *Engbruch* (Fn. 11), S. 154.

35 General Comment 12, Abs. 8 ff.

36 *Engbruch* (Fn. 11), S. 164.

37 *Allg. Mayntz* Über Governance, 2009.



## b) Die konkreten Verpflichtungen der Staaten

Das Recht auf angemessene Ernährung umfasst ein ganzes Bündel divergierender und auch dogmatisch-konzeptionell unterschiedlicher Verpflichtungen der Mitgliedstaaten. Im Sinne einer Typologie gilt es zwischen Achtungs-, Schutz- und Erfüllungspflichten sowie den sofort umzusetzenden **Kernverpflichtungen** der Staaten zu trennen.<sup>38</sup> Jene besonders basalen Kernverpflichtungen stehen an erster Stelle. General Comment 12 bestimmt, „Jede Person muss Zugang zu Nahrung haben, die quantitativ und qualitativ die ernährungsbezogenen Grundbedürfnisse ihres Körpers befriedigt und frei ist von schädlichen Zusatzstoffen, ohne dass zur Erlangung der Nahrung andere Menschenrechte verletzt werden“.<sup>39</sup> Bei den „anderen Menschenrechten“ ist an Eigenrechte der Betroffenen, aber auch an Rechte Dritter (etwa deren Eigentumsrechte) zu denken. Die staatliche Achtungsverpflichtung knüpft an die Idee der Eigenverantwortlichkeit und der Autonomie des Individuums an. Ihr folgend darf der Staat nicht einschränkend eingreifen, wenn Menschen selbst für die Erfüllung ihrer Bedürfnisse sorgen.<sup>40</sup> Nichts anderes meint ja auch der Grundgedanke der **Subsidiarität**. Jeder einzelne hat sich selbst zu versorgen, und erst wo er dazu nicht mehr in der Lage ist, greift die Verantwortung der nächst höheren Solidargemeinschaft ein.<sup>41</sup> Eine Rechtfertigung der Achtungspflichtverletzung ist nur unter den Voraussetzungen des Art. 4 IPwskR, insbesondere aus Gemeinwohlgründen, möglich.

Von erheblicher Bedeutung für eine angemessene Ernährung sind die staatlichen Schutzpflichten.<sup>42</sup> Gemeint ist hier der Schutz vor Maßnahmen Dritter, die Menschen in ihrer Inanspruchnahme des Rechts auf Ernährung behindern oder diese gänzlich unmöglich machen.<sup>43</sup> Vor allem im umweltrechtlichen Kontext sind viele Anwendungsfälle denkbar, etwa bei einer (industriellen) Verunreinigung der überlebensnotwendigen Ressourcen Wasser oder Boden. Zur Schutzpflichtendimension zählt darüber hinaus aber auch der Schutz vor Gefahren, die von der Nahrung selbst ausgehen.<sup>44</sup> „Nahrungssicherheit“ lautet hier das nicht nur im europäischen Lebensmittelrecht intensiv thematisierte Stichwort.<sup>45</sup> Sie ist zu realisieren durch legislative

38 General Comment 12, Abs. 15 ff.; *Engbruch* (Fn. 11), S. 165; *Kong* (Fn. 11), S. 538.

39 *Engbruch* (Fn. 11), S. 166; General Comment 12, Abs. 8 ff.

40 *Engbruch* (Fn. 11), S. 167.

41 In jüngerer Zeit ist das Subsidiaritätsdenken vor allem im Kontext der europäischen Integration relevant geworden. Aus der kaum mehr überschaubaren Literatur etwa *D’Atena* in *Liber Amicorum Häberle* 2004, S. 327 ff.; *Hartley* *European Union Law in a Global Context* 2004, S. 60 ff.; *Häberle* *Das Prinzip der Subsidiarität aus Sicht der vergleichenden Verfassungslehre AöR* 119 (1994), S. 169 (169 ff.).

42 Die Schutzpflichtendimension der Grund- bzw. Menschenrechte ist auch aus dem staatlichen und dem europäischen Recht geläufig, weiterführend *Jaeckel* *Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht*, Diss. Leipzig 2001.

43 *Engbruch* (Fn. 11), S. 168.

44 *Ebd.*, S. 169.

45 *Booß* in *Grabitz/Hilf* *Titel II Landwirtschaft* (Art. 32–38), Vorb., Rn. 43 ff.; *Viell* *Lebensmittelsicherheit ZLR* 4 (2006), S. 365.

Maßnahmen und Kontrollen des Staates bzw. Aufklärung über mögliche Risiken.<sup>46</sup> Damit wird aber auch greifbar, dass ein Recht auf angemessene Ernährung nicht nur in ärmeren Weltregionen, sondern auch in hoch entwickelten Industriegesellschaften – zu denken ist etwa an Gefahren durch gentechnisch veränderte Lebensmittel – eine große Rolle spielt.

Die Erfüllungspflichten weisen dem vorsorgenden Staat die Rolle des Versorgers zu.<sup>47</sup> Sie greifen als *ultima ratio* erst dann, wenn die Erfüllung von Achtungs- und Schutzpflichten allein nicht mehr ausreicht, um die angemessene Ernährung der Bevölkerung sicher zu stellen.<sup>48</sup> Typische Fälle sind – gemeinschaftsbezogen – Naturkatastrophen oder Kriege, aber auch personenbezogene Umstände wie Alter, Krankheit und Arbeitslosigkeit.<sup>49</sup> Das Recht auf angemessene Ernährung – gleiches gilt für das Recht auf Wasser, auch wenn es noch nicht so präzise gefasst und verbindlich gemacht ist wie sein „Nahrungspendant“ in Art. 11 IPwskR – setzt insoweit ein Mindestmaß an Sozialstaatlichkeit voraus.<sup>50</sup> Längst sprechen Soziologen von einer sich herausbildenden „globalen Sozialstaatlichkeit“,<sup>51</sup> im Völkerrecht wird die soziale Dimension der internationalen Gemeinschaft debattiert.<sup>52</sup> Besondere Beachtung verdienen typischerweise gefährdete Gruppen (Frauen, Kinder).<sup>53</sup>

Alle hier skizzierten Verpflichtungsebenen unterliegen einem strikten Diskriminierungsverbot.<sup>54</sup> So dürfen insbesondere keine Unterschiede beim Erbrecht, beim Recht, Land zu besitzen, oder bei der Möglichkeit, durch Arbeit den Lebensunterhalt und damit die Ernährung zu gewährleisten, gemacht werden. Gerade in traditionellen Gesellschaften sind besonders häufig Frauen Diskriminierungsopfer<sup>55</sup>; die kulturellen Rechte indigener Bevölkerungsgruppen können mit universellen Menschenrechtsgarantien wie dem Recht auf angemessene Ernährung und seinen „Folge-rechten“ in nachhaltigen Konflikt geraten. Besonders konfliktanfällig ist das Antidiskriminierungsrecht. Es ist zugleich aber wichtiger Anknüpfungspunkt für effektive rechtliche Steuerung. Neuere Theorien betrachten gerade die soziale Ungleichheit als Hauptursache des Hungers.<sup>56</sup> Sie folgern daraus, dass ein neues **gleichheitsrechtliches** Konzept des Rechts auf Nahrung notwendig sei.<sup>57</sup> Ein rein formales Gleichheitsverständnis reicht dafür nicht aus – was nicht zuletzt das Jahrzehnte währende

46 *Engbruch* (Fn. 11), S. 169 f.

47 *Ebd.*, S. 171.

48 *Ebd.*, S. 171.

49 *Ebd.*, S. 171.

50 *Whelan/Donnelly* *The West, Economic and Social Rights, and the Global Human Rights Regime: Setting the Record Straight* HRQ 29 (2007), S. 908 (919 ff.).

51 *Leisering* in *Albert/Stichweh* *Weltstaat und Weltstaatlichkeit. Beobachtungen globaler politischer Strukturbildung* 2007, S. 187 ff.

52 *Kotzur* *Soziales Völkerrecht für eine solidarische Völkergemeinschaft* JZ 2008, 265 ff.

53 *Engbruch* (Fn. 11), S. 171.

54 *Ebd.*, S. 177.

55 *Ebd.*, S. 177.

56 *Kong* (Fn. 11), S. 528 f.

57 *Ebd.*, S. 530.

Ringen um „affirmative action“ in den USA belegt.<sup>58</sup> Ohne ein Mindestmaß an tatsächlicher Chancengleichheit liefe die klassisch-formale „Gleichheit vor dem Gesetz“ vollständig ins Leere.<sup>59</sup> So deutet bereits General Comment 12 das Bedürfnis nach positiver Diskriminierung („affirmative action“) an.<sup>60</sup> Im Lichte einer solchen – das faktische Moment einbeziehenden – Gleichheitskonzeption geht es dem Menschenrechte-Völkerrecht immer auch um tatsächliche Partizipation und das dafür notwendige „empowerment“.<sup>61</sup> Ohne eine vorsichtige Umgestaltung gesellschaftlicher Strukturen und einem damit verbundenen kulturellen Wandel kann die Herstellung eines Mindestmaßes an tatsächlicher Gleichheit kaum gelingen.<sup>62</sup> Das verdeutlicht etwa ein einfaches Beispiel aus dem Bereich der Nahrungsmittelhilfe. Herkömmlich werden die benötigten Nahrungsmittel an Haushalte vergeben. An deren Spitze steht traditionell zumeist der Mann. Als Familienoberhaupt fällt ihm die Verantwortung für Erhalt und Verteilung der Nahrungsmittel zu.<sup>63</sup> Das kann zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der im Haushalt lebenden Frauen führen. Das Menschenrecht auf angemessene Ernährung hat folglich immer auch eine **prozedurale** Seite. Schon bei den Verteilungsverfahren ist zu berücksichtigen, dass die gleiche und damit chancengleiche Behandlung aller Rechtsträger effektiv gewährleistet wird.

### c) Das kooperative Moment

Sowohl die freiheitsrechtlich als auch die gleichheitsrechtlich ausgerichtete Konzeption des Rechts auf angemessene Ernährung (und parallel dazu des Rechts auf Wasser) lebt von internationaler Kooperation. In dem Maße, in dem sich das Völkerrecht von einer reinen Koordinations- hin zu einer echten Kooperationsordnung entwickelt hat,<sup>64</sup> sind die internationalen Akteure, allen voran die Staaten, in **Kooperationsverantwortung** genommen, die es durch eine an universellen Menschenrechtsstandards und Gerechtigkeitsprinzipien, letztlich durch eine an Art. 1 und 2 UN-Charta orientierte **Völkerrechtspolitik** einzulösen gilt.<sup>65</sup> Dieser verleiht Art. 11 Abs. 1 S. 2 IPwskR Ausdruck, wenn er eine internationale Zusammenarbeit bei der Verwirklichung des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard einfordert. Das aber geschieht mit einer wesentlichen Einschränkung. Die Kooperation soll auf „freier Zustimmung“ beruhen. Strittig ist, ob in Konsequenz der Freiwilligkeitsklausel die internationale Zusammenarbeit gänzlich im Belieben der Staaten steht, oder ob nichtsdestoweniger eine generelle Pflicht zur Zusammenarbeit existiert und nur ihre

58 Dazu *Rosenfeld* Affirmative Action and Justice: A Philosophical and Constitutional Inquiry 1991; *Lockhart* u. a. Constitutional Law 10. Aufl., S. 1279 ff.

59 Für die deutsche Diskussion zu Art. 3 Abs. 2 GG vgl. *Heun* in Dreier GG-Kommentar 12. Aufl., Art. 3 Rn. 97 ff.

60 General Comment 12, Abs. 18.

61 *Kong* (Fn. 11), S. 543 ff.

62 *Kong* (Fn. 11), S. 547.

63 *Kong* (Fn. 11), S. 552.

64 *Bleckmann* Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre. Vom Kompetenz- zum Kooperationsvölkerrecht 1995.

65 *Delbrück* in ders. Die Konstitution des Friedens als Rechtsordnung 1996, S. 254 (259 ff).

konkrete Umsetzung von der Zustimmung, also der souveränen Gestaltungscompetenz der betroffenen Staaten, abhängt.<sup>66</sup> Für letzteres sprechen nicht nur die grundlegende Konzeption des Kooperationsvölkerrechts und die „Friendly Relations Declaration“ (Resolution der UN-Generalversammlung, Nr. 2625 (XXV) vom 24.10.1970), sondern auch eine wertende Zusammenschau mit Art. 55, 56 UN-Charta und Art. 2 Abs. 1 IPwskR, die eine solche Einschränkung gerade nicht enthalten. Die mit einer so verstandenen Kooperationsverantwortung verbundenen Folgefragen können nur knapp angedeutet werden. Dem Recht auf angemessene Ernährung korrespondiert, unter Relativierung des Souveränitätsprinzips, die Pflicht zur Annahme von internationaler Hilfeleistung in Katastrophenfällen, wenn der betroffene Staat zu ausreichender, autarker Hilfe nicht in der Lage ist.<sup>67</sup> Die Diskussion ist etwa aus Anlass der Zyklon-Katastrophe (2008) in Birma/Myanmar intensiv entbrannt. In Diskussion steht ferner, ob Hilfeleistungspflichten – etwa aufgrund eines gewohnheitsrechtlich konturierten allgemeinen Solidaritätsprinzips – auch gegenüber Nichtvertragsstaaten bestehen oder ob Nahrungsmittelsanktionen zulässig sind.<sup>68</sup>

### 3. Die Freiheit von Hunger nach Art. 11 Abs. 2 IPwskR

Art. 11 Abs. 2 IPwskR erkennt ein Recht, vor Hunger geschützt zu werden, an. Die Formulierung erinnert an eine Botschaft des US-amerikanischen Präsidenten *F. D. Roosevelt* an den Kongress vom 7.1.1941, die später als Rede zu den „Four Freedoms“ berühmt geworden ist. Zu diesen vier Freiheiten zählt die „Freedom from Want“, die Freiheit von (materieller) Not.<sup>69</sup> Hunger ist deren extremste, existenzbedrohende Form. Hunger kann dabei definiert werden als Ergebnis vollständigen Nahrungsentzuges oder einer über eine gewisse Zeit andauernden drastischen Verringerung der Nahrungsaufnahme.<sup>70</sup> Zur Effektuierung des Rechts auf „Freiheit von Hunger“, das Art. 11 Abs. 2 IPwskR nicht erst verbürgt, sondern als (naturrechtlich) gegeben voraussetzt, benennt die Norm in ihren lit. a und b konkrete Maßnahmen und Programme einschließlich deren Zielperspektive. Die Aufzählung ist aber nur exemplarisch und nicht abschließend gemeint.<sup>71</sup> Lit. a behandelt hauptsächlich die staatliche Pflichtendimension („Verbesserung der Methoden der Erzeugung, Haltbarmachung und Verteilung von Nahrungsmitteln“, „Nutzung der technischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse“, „Verbreitung der ernährungswissenschaftlichen Grundsätze“, „Entwicklung oder Reform landwirtschaftlicher Systeme“); lit. b greift

66 So *Alston* (Fn. 23), S. 167; *Breining-Kaufmann* (Fn. 8), S. 73.

67 Bejahend *Breining-Kaufmann* (Fn. 8), S. 76.

68 *Breining-Kaufmann* (Fn. 8), S. 76 ff., 79 ff.

69 Zitiert nach: *Kühnhardt* Die Universalität der Menschenrechte 1987, S. 112 f.; siehe *Johnson* The Contributions of Eleanor and Franklin Roosevelt to the Development of International Protection for Human Rights HRQ 9 (1987), S. 19 (21 f.); *Cassese* Human Rights in a Changing World 1990, S. 29 f. Für den Zusammenhang von Angst, Abhängigkeit und Unsicherheit aus früher psychoanalytischer Sicht *Freud* Hemmung, Symptom und Angst 1926, S. 268 ff.

70 *Breining-Kaufmann* (Fn. 8), S. 162.

71 *Ebd.*, S. 63.

ins Globale aus und verlangt implizit wiederum gerechtigkeitsorientierte weltweite Kooperation („Sicherung einer dem Bedarf entsprechenden gerechten Verteilung der Nahrungsmittelvorräte der Welt“, „Berücksichtigung der Probleme der Nahrungsmittel einführenden und ausführenden Länder“).

#### 4. Die Durchsetzung von Art. 11 Abs. 1 und 2 nach den Verfahrensmöglichkeiten des IPwskR

Gewiss bleiben die Durchsetzungsmöglichkeiten der WSK-Rechte noch defizitär. Dennoch sollte das (begrenzte) Potenzial der vorhandenen Prozedere im engeren und Wirkmechanismen im weiteren Sinne nicht unterschätzt werden. Menschenrechtliche Standardverfahren sind die Staatenberichtsverfahren gemäß Art. 16 und 17 IPwskR. Die Berichte müssen zunächst dem UN-Generalsekretär vorgelegt werden, der sie „abschriftlich dem Wirtschafts- und Sozialrat übermittelt“ (Art. 16 Abs. 2 lit. a IPwskR). Letzteren trifft die Prüfungszuständigkeit nach Maßgabe des IPwskR. Die Berichtspflichten zwingen die Vertragsstaaten zu einer regelmäßigen Offenlegung ihrer innerstaatlichen Menschenrechtssituation.<sup>72</sup> Die Berichte haben demzufolge eine wichtige Publizitätswirkung, sie helfen, eine internationale Öffentlichkeit zu generieren – sei es auch eine „public of shame“ – und sie stehen zugleich für eine Öffnung des Staates gegenüber einer nichtstaatlichen Einschätzung und Bewertung.<sup>73</sup> Ein Problem sei aber nicht verschwiegen. Trotz der Aufstellung detaillierter **Reporting Guidelines**<sup>74</sup> und wiederholter Forderungen nach genügenden, aussagekräftigen Informationen durch den „Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ bleiben die Berichte der Staaten mitunter sehr knapp oder sogar unvollständig.<sup>75</sup>

Ein Klageverfahren oder die Möglichkeit der Individualbeschwerde ist im Rahmen des IPwskR nicht vorgesehen. Eine Neuerung brachte ein Fakultativprotokoll aus dem Jahre 2008. Dem Vorbild vor allem regionaler Menschenrechtsschutzinstrumente folgend, soll künftig ein Individualbeschwerdeverfahren eingeführt werden.<sup>76</sup> Der Ratifikationsprozess hat bereits am 24.9.2009 begonnen. Bisher liegen immerhin schon 33 Unterzeichnungen, aber nur zwei Ratifikationen vor.<sup>77</sup> Darüber hinaus bestehen die unterschiedlichen Sanktionsmöglichkeiten des allgemeinen Völkerrechts bis hin zur Repressalie.

72 Allg. zum Berichtsverfahren *Nowak* Die Durchsetzung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte EuGRZ 1980, 532 (532 ff.); *Klein* Universeller Menschenrechtsschutz – Realität oder Utopie EuGRZ 1999, 109 (112 f.).

73 *Hobe* Der kooperationsoffene Verfassungsstaat Der Staat 37 (1998), S. 521 (536); *Cassese* (Fn. 68), S. 162: „Each and every State is expected to make itself as transparent as a glass-house“.

74 Compilation of guidelines on the form and content of reports to be submitted by State Parties to the International Human Rights Treaties, HRI/GEN/2/Rev.3, 8.5.2006, S. 15 f.

75 *Engbruch* (Fn. 11), S. 180; weitere Nachweise bei *Kotzur* (Fn. 19), S. 198 f.

76 UN Doc. A/Res/63/117.

77 <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg-no=IV-3-a&chapter=4&lang=en> (23.7.2010).

## V. Gerechtigkeit durch Völkergewohnheitsrecht: Zur möglichen Begründung eines Menschenrechts auf Wasser und Nahrung jenseits des positiven Völkerrechts

Da das Recht auf Wasser in den IPwskR (noch) keinen expliziten Eingang gefunden hat und überdies längst nicht alle Staaten den IPwskR und das darüber hinausgehende Völkervertragsrecht gezeichnet haben, stellt sich weiterhin die Frage nach einer Rechtsgrundlage für das Recht auf Wasser bzw. angemessene Ernährung im Völkergewohnheitsrecht. Erforderlich ist nach Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut eine allgemein als Recht anerkannte Praxis. In objektiver Hinsicht wird eine allgemeine Übung (**longa consuetudo**), in subjektiver Hinsicht eine diese Übung tragende Rechtsüberzeugung (**opinio iuris**) verlangt.<sup>78</sup> Objektive Anhaltspunkte sowohl für die Staatenpraxis, als auch für eine korrespondierende Rechtsüberzeugung können Erklärungen internationaler Organisationen liefern, auch wenn diese für sich genommen unverbindlich bleiben. Hier kommen neben der besonders eindrücklichen Resolution vom 28.7.2010 zahlreiche weitere Resolutionen der UN-Generalversammlung, aber auch von Sonderorganisationen der Vereinten Nationen in Betracht. Genannt sei etwa die im Konsensverfahren angenommene „**Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition**“ aus dem Jahre 1974.<sup>79</sup> Auf die Bedeutung der sog. Millenniumsziele (Ziel 1 – Bekämpfung von extremer Armut und Hunger) wurde schon hingewiesen. Sie haben nicht nur in der **United Nations Millennium Declaration**<sup>80</sup> Anerkennung von 152 Staaten gefunden, ihr Inhalt wurde vielmehr auch auf dem „**Johannesburg World Summit on Sustainable Development**“ (2002) nochmals bestätigt<sup>81</sup> und seither kontinuierlich immer neu in Bezug genommen.

Freilich betonen viele Staaten mit Blick auf die Millenniumsziele, dass zwar ein politisches Bekenntnis, aber gerade keine rechtliche Bindung gewollt sei.<sup>82</sup> Progressive Stimmen in der völkerrechtlichen Literatur behaupten indes, dass im Sektor des Menschenrechtsschutzes die „traditionellen Kriterien“ zur Entstehung von Völkergewohnheitsrecht überholt seien und durch eine weiter ausgreifende „rule of reason“ ersetzt werden müssten.<sup>83</sup> So schlägt etwa *Tomuschat* vor: „(...) this list of rights and/or forbidden acts and activities is not so much based on actual stock-taking of the relevant State practice but rather on deductive reasoning: if human life and physical integrity were not protected, the entire idea of a legal order would collapse“.<sup>84</sup> Die

78 *Graf Vitzthum* in ders. (Hrsg.) *Völkerrecht* 4. Aufl., 1. Abschnitt, S. 67.

79 GA Res. 3180 (XXVIII) vom 17.12.1973 und GA Res. 3348 (XXIX) vom 17.12.1974.

80 UN Doc. A/Res./55/2 (2000).

81 *Alston* *Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Goals* HRQ 27 (2005), S. 755 (771).

82 *Alston* (Fn. 81), S. 773.

83 Ausführlich dazu *Roberts* *Traditional and Modern Approaches to Customary International Law: A Reconciliation* AJIL 95 (2001), S. 757 (757 ff.).

84 *Tomuschat* *Human Rights: Between Idealism and Realism* 2008, S. 35.

„Liste“ umfasst indes nur sehr wenige grundlegende Rechte: darunter das Recht auf Leben, das Folterverbot und das Verbot der Rassendiskriminierung.

Mit anderer Nuancierung will *Alston* menschenrechtliches Völkergewohnheitsrecht unter zwei Bedingungen anerkennen. Das betroffene Recht müsse ein unverzichtbares Element der Menschenwürde sein und die Befriedigung dieses Rechts müsse durch jeden Staat – im Zweifel mit Unterstützung der Internationalen Gemeinschaft – geleistet werden können.<sup>85</sup> *Alston* kommt unter Anwendung dieser Kriterien zur – letztlich zu weitgehenden – Anerkennung der ersten sechs Millenniumsziele als Völkergewohnheitsrecht. Eine solche Normnativität ist jedenfalls dort fraglich, wo völkergewohnheitsrechtlich begründete Pflichten in Rede stehen. Für eine so weitgehende *opinio iuris* fehlen hinreichend tragfähige Anhaltspunkte. Eine gewohnheitsrechtliche Verdichtung kann allenfalls mit Blick auf jenen Anspruch angenommen werden, der in Art. 11 Abs. 2 S. 1 IPwskR sein vertragliches Pendant hat: das Recht, frei von Hunger zu sein sowie dessen Korrelat, das Recht auf eine Grundversorgung mit gesundem Wasser. Diese Grundbedingungen menschlicher Existenz gehören in der Tat zu jenen Voraussetzungen, ohne die – um das Zitat von *Tomuschat* aufzugreifen – „the entire idea of a legal order would collapse“.

## VI. Schlussbetrachtung

So richtig die Kritik an einer Überfülle von Leistungsrechten ist, so wichtig bleibt aber auch die Verrechtlichung basaler Gerechtigkeits- und Überlebensbedingungen. Der bloße Rechtsanspruch kann zwar den bisweilen enttäuschenden Wirklichkeitsbefund nicht korrigieren, er setzt aber unverzichtbare **normative Parameter** für die Diskussion um die Gestaltungsverantwortung sowohl der Nationalstaaten, als auch der internationalen Gemeinschaft. Der große Gerechtigkeitstheoretiker *Rawls* hat einen wegweisenden Grundsatz der Gerechtigkeit zwischen freien und demokratischen Völkern postuliert (Grundsatz 8): „Völker sind verpflichtet, anderen Völkern zu helfen, wenn diese unter ungünstigen Bedingungen leben, welche verhindern, dass sie eine gerechte oder achtbare politische und soziale Ordnung haben“.<sup>86</sup> Gemeinsame Gerechtigkeitsperspektive können nur die Gemeinwohlinteressen der Völkerrechtsgemeinschaft als solcher sein, die der IGH in seiner „Barcelona Traction“-Entscheidung zum Paradigma globalen Miteinanders erhoben hat.<sup>87</sup> Jeder Staat ist in die Verantwortung genommen, diesen Gemeinwohlinteressen nach seiner jeweiligen Leistungsfähigkeit zu dienen und sie nicht leichtfertig einzelstaatlichem Interessenskalkül zu opfern. Letztlich kann die Verwirklichung dieses Welt-Gemeinwohls, dieses „**bonum commune humanitatis**“,<sup>88</sup> nur kooperativ gelingen. Das gilt in besonders hohem Maße für die Effektivierung eines Rechts auf Wasserversorgung und auf

85 *Alston* (Fn. 81), S. 774.

86 *Rawls* Das Recht der Völker 2002, S. 41.

87 ICJ Reports, 1970, S. 3 ff.

88 *Verdross* Das bonum commune humanitatis in der christlichen Rechtsphilosophie in FS für Arnold, 1963, S. 33 (33 ff.).

angemessene Ernährung. Sie sind nichts weniger als die „conditio sine qua non“ menschlicher Existenz und deshalb aller völkerrechtlicher Mühen wert. Um abschließend noch einmal die Resolution vom 28.7.2010 mit ihrem entschiedenen Aufruf der Generalversammlung zu zitieren: „calls upon States and international organizations to provide financial resources, capacity-building and technology transfer, through international assistance and cooperation, in particular to developing countries, in order to scale up efforts to provide safe, clean, accessible and affordable drinking water and sanitation for all.“