

SONDERTHEMA WASSER UND ZWISCHENSTAATLICHE BEZIEHUNGEN

Die Verwaltung der Wasserressourcen in fünf Bundesstaaten

„ES GIBT GENUG WASSER FÜR ALLE MENSCHEN. DAS PROBLEM, DAS WIR heutzutage haben, ist zum größten Teil ein Problem der Regierungsführung: die gerechte Verteilung des Wasser und gleichzeitig die Nachhaltigkeit des Ökosystems sicherstellen.“

Diese optimistischen Wortestammen aus dem Weltwasserent-

wicklungsbericht 2006 der Vereinten Nationen. In anderen Statistiken der UNO ist zu lesen, dass 1.1 Milliarden Menschen keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben. Auch andere Statistiken zum weltweiten Wassermangel zitieren beunruhigende Zahlen. Der Welt steht eine Wasserkrise bevor. Eine solche könnte aber durch eine bessere Verteilung und Verwaltung dieses lebenswichtigen Elements verhindert werden.

In dieser Ausgabe von „Föderalismus“ wird aufgezeigt, wie fünf Bundesstaaten ihre Wasserressourcen verwalten und wie innerstaatliche Institutionen in Australien, Äthiopien, Indien, Spanien und den Vereinigten Staaten funktionieren, um sicherzustellen, dass die Bundesregierungen und die Gliedstaaten ihre Weisungsbefugnisse unter Berücksichtigung der Interessen des Landes und der Teilstaaten ausüben.

Als roter Faden zieht sich das Thema Wassermangel durch die nachfolgenden Artikel. Gewisse Regionen aller fünf Länder sehen sich derzeit mit einem regelmäßig wiederkehrenden Wassermangel konfrontiert oder erwarten in naher Zukunft mit alarmierend niedrigen Wasservorräten auskommen zu müssen.

In Australien, dessen Verfassung beiden Staatsebenen



FLOKRE-CC

Die Tisissat-Wasserfälle des Blauen Nils in Äthiopien. Sie befinden sich rund 30km flussabwärts des Tana-Sees, der Quelle des Blauen Nils.

gewisse Kompetenzen bezüglich der Wasserverwaltung einräumt, fanden die Bundesverwaltung und die Staaten kürzlich eine wegweisende Einigung, die es der Zentralregierung ermöglicht, die Wasserressourcen in einem Gebiet der Größe Frankreichs und Deutschlands zu verwalten, und damit möglicherweise die Wasserversorgung der Kornkammer des Landes zu sichern, dem Murray-Darling-Becken im Südosten des Kontinents.

Als junger Bundesstaat steht Äthiopien periodischen Dürrezeiten und Hungersnot gegenüber, weil das Regenwasser weder gesammelt noch gelagert werden kann. Die gesetzlichen Grundlagen und die Infrastruktur, die derzeit aufgebaut werden, ermöglichen es der Bundesregierung und den Regionen, die Zusammenarbeit in der Verantwortung über ihre Wasserstraßen zu verbessern und einen höheren Nutzen aus dem Blauen Nil – einem Nebenfluss des Nils – zu ziehen, bevor das Wasser nach Ägypten fließt.

In Indien, wo vor fast 90 Jahren Gandhi sogar beim Baden im Sabarmati sparsam mit dem Wasser umging, streiten sich 15

der 28 Provinzen um Wasser. Ein Hauptgrund für die Streitigkeiten ist die Doktrin, die besagt, dass „alles, was auf unsere Dächer fällt, uns gehört, ungeachtet eines potentiellen Schadens des Gebietes, das sich flussabwärts befindet.“

Wie aus zuverlässigen Quellen hervorgeht, sieht sich Spanien mit einer zunehmenden Wasserknappheit konfrontiert, die auf Klimawandel und verantwortungslosen Umgang mit den Ressourcen zurückzuführen ist. Ein klassisches Subsidiaritätsprinzip nach spanischer Art verlagerte die Weisungsbefugnis über die Wasserverwaltung vom Bund zu den autonomen Gemeinschaften und sogar zu städtischen Behörden.

Die Vereinigten Staaten verfolgen einen entgegengesetzten Weg. Bei einem Kompetenzkonflikt über die Wasserverwaltung geht das Bundesrecht dem einzelnen Staatsrecht vor. Dieses Prinzip geht aus dem Vorrang des Verfassungsrechts hervor, welches Bundesrecht zum höchsten Recht macht.

Mit einer besseren Wasserverwaltung will Äthiopien Hungersnot bekämpfen

VON ROD MACDONELL

DIE SPUREN DER HUNGERSNÖTE MACHEN DEN ÖSTLICHEN UND südlichen Regionen Äthiopiens zu schaffen. Aufgrund der stark variierenden Niederschlagsmengen weist dieses am Horn von Afrika gelegene Land große Schwächen auf, die Stimmen für langfristige Wasserverwaltungsvorschläge laut werden lassen.

In den Jahren 1973 und 1984 forderten Hungersnöte 1,3 Millionen Menschenleben in dieser am zweitdichtesten besiedelten Nation Afrikas mit 77 Millionen Einwohnern. Aufgrund der äthiopischen Regierungsbemühungen und internationalen Spendenhilfen ist allerdings nicht zu erwarten, dass der derzeitige Ernteausfall eine große Anzahl von Opfern fordern wird.

Dennoch ist es ein harter Rückschlag für die arme Bevölkerung Äthiopiens. Zu den 7,3 Millionen Menschen, die normalerweise auf Hilfsgüter angewiesen sind, kommen nun noch neu 6,4 Millionen Menschen hinzu. Die derzeitige Dürre, von der auch die

Region Tigray betroffen ist, wurde durch das Ausbleiben des „kurzen Saison-Regens“ zwischen März und Mai 2008 verursacht.

Eine 2006 unternommene Studie der Weltbank belegt, dass Trockenzeiten in Äthiopien periodisch wiederkehren: „Dürre und Flut sind regional bestimmt, mit beachtlichen Ereignissen alle drei bis fünf Jahre. Dürreperioden zerstören Wasserscheiden, Acker- und Weideland, schädigen die Landschaft und verursachen Missernten und Viehsterben.“

Im Bericht der Weltbank mit dem Titel „Äthiopien: Die Verwaltung der Wasserressourcen zur Maximierung des nachhaltigen Wachstums“ ist folgendes zu lesen: „Die vom Regen abhängige Landwirtschaft beschäftigt 85 Prozent der Bevölkerung, und erwirtschaftet 40-45 Prozent des Bruttoinlandproduktes sowie den größten Teil des Exportes“. Äthiopien gewinnt auch 90 Prozent des Stroms aus Wasserkraft, was zu Strommangel während schlimmen Dürrezeiten führt.

Äthiopien ist das einzige afrikanische Land, das nicht kolonialisiert wurde. Es ist eines der ärmsten Länder der Welt. Gemäß der Unterstützungsstrategie der Weltbank für Äthiopien, leben etwa 40

Dieser Artikel basiert zu weiten Teilen auf einem Artikel von **Imeru Tamrat**, äthiopischer Anwalt und Rechtsexperte im Bereich Wasserverwaltung in Äthiopien. Der Artikel wurde anlässlich einer internationalen Konferenz zu Wassermanagement in Bundesstaaten vom 7. bis 9. Juli 2008 in Zaragossa, Spanien, präsentiert. **Rod Macdonell** ist Redaktor der Zeitschrift „Föderalismus“.



Prozent der Bevölkerung in Armut.

Äthiopien ist ein junger Bundesstaat. Nachdem die Wähler die föderalistische Verfassung 1995 annahmen, tastet sich Äthiopien immer noch an den Konturen eines Bundesstaates entlang. Vorher wurde das Land von einer brutalen zentral geführten sozialistischen Militärdiktatur regiert, die 1974 den damaligen Kaiser Haile Selassie stürzte.

Das Land ist mit vielen Entwicklungsprojekten konfrontiert, und die Wasserverwaltung gehört sicherlich zu den Prioritäten, die es zu bewältigen hat. Der kürzliche, starke Wirtschaftsaufschwung, der die Nachfrage für Nahrung erhöhte, sowie die hohen internationalen Preise für Essen und Treibstoff, lassen das Land taumeln. Im September 2008 erhöhten sich die Preise für Nahrung in Äthiopien im Vergleich zu den letzten zwölf Monaten um unglaubliche 81 Prozent.

Es gibt aber nicht nur schlechte Nachrichten für Äthiopien. Über die letzten fünf Jahre stieg das jährliche wirtschaftliche Wachstum auf 13 Prozent und sank nie unter 8 Prozent. Der Bericht der Weltbank hebt jedoch den unsicheren Wasservorrat des



REUTERS/ANTONY MUGUMA

Ländliche Sudanesen reisen mit dem Boot auf dem Nil in die Hauptstadt Khartoum. Der Blaue Nil, dessen Quelle in Äthiopien entspringt, erreicht den Nil kurz vor Khartoum. Die Weltbank und andere internationale Geldgeber tragen mit insgesamt 3 Milliarden US\$ zur Entwicklung von Wasserprojekten in zehn an den Nil angrenzenden Staaten bei.

Landes hervor und weist darauf hin, dass „infolge der Variabilität des Wasservorrates mehr als ein Drittel des Wachstumspotentials der Wirtschaft verloren geht.“ Die Behebung dieser Instabilität hat also hohe wirtschaftliche Priorität.

Das Wasser einfangen

Äthiopien besitzt Wasser. Die fließenden Wasservorräte auf der

Kraftvoll fließt der Nil: Flussabwärts

VON TAMRAT G. GIORGIS

D

ER NIL, LÄNGSTER FLUSS DER WELT UND WASSERTUM Afrikas, ist die Ursache für das derzeitige Spannungsverhältnis zwischen Äthiopien – Quelle dieser historischen Wasserstraße – und Ägypten, Hauptbegünstigter an diesem biblischen Wunder.

Der Nil ist so kostbar für Ägypten – 95 Prozent der ägyptischen Bevölkerung lebt an seinen Ufern oder deren Nähe – dass der frühere Präsident Ägyptens Anwar Sadat mit Krieg drohte, falls Äthiopien sich in die Angelegenheiten des Blauen Nils einmische – dem Flussarm des Nils, der in Äthiopien entspringt

und durch Sudan und Ägypten ins Mittelmeer fließt. (Der zweite wichtige Flussarm des Nils ist der Weiße Nil, der seinen Ursprung im Viktoriasee hat – einem See, den sich Tansania, Kenia und Uganda teilen).

„Anerkannntermaßen“, sagt Wasserexperte Imeru Tamrat „befinden sich die meisten der Wasserressourcen Äthopiens im Flussbecken des Nils.“ In der Tat, denn 85 % des Flusswassers des Nils in Aswan in Ägypten, stammen aus Äthiopien.

„Der Nil bleibt im Mittelpunkt öffentlicher Diskurse, einschließlich der Medien und der Regierung“, sagt Tamrat in einem Interview. Er war einst einer der wichtigsten Unterhändler Äthopiens in Angelegenheiten, welche den Nil betreffen.

Ägypten, dessen Territorium zu 98 % aus Wüste besteht, hat eine Bevölkerung von 64 Millionen Menschen, die 4 % des Landes bevölkern. Eine von der United State Agency for International Development geführte Studie zeigt, dass Ägypten bis zum Ende dieses Jahrhunderts ein Wasservolumen von 16 bis 30 % einbüßen wird.

Diese Statistik erklärt auch Ägyptens Aussage, dass das Wasser des Nils eine „essentielle Angelegenheit der nationalen Sicherheit“ ist.

In vielen Bundesstaaten lastet die größte Verantwortung der Wasserverwaltung auf den Schultern der Gliedstaaten, während



CREATIVE COMMONS

Ein junger Äthiopier fischt an den Ufern des Blauen Nils. In den meisten Bundesstaaten besteht die Schwierigkeit, eine Einigung der verschiedenen Regierungsebenen in Fragen der Kompetenzaufteilung zu erreichen. Am Nil, dem längsten Fluss der Welt, muss Äthiopien sogar mit acht weiteren Ländern (Burundi, Demokratische Republik Kongo, Ägypten, Kenia, Ruanda, Sudan, Tansania, Uganda) in der Organisation „Die Nilbecken-Initiative“ zusammenarbeiten.

Erdoberfläche Äthiopiens bestehen aus zwölf Flussbecken und Seen und liefern ungefähr 122 Millionen Kubikmeter frisches Wasser. Das Problem ist, dass seine Verfügbarkeit sowohl in zeitlicher als auch in örtlicher Hinsicht stark variiert. Dem Land fehlen jedoch die finanziellen Mittel, um Dämme und Reservoirs zu bauen, die zur Überbrückung von Zeiten des Wassermangels benötigt werden.

seiner Wasserressourcen erstellt. Es ist jedoch unklar, ob die Regierungen der neun Regionen Äthiopiens genügend in die Wasserverwaltung einbezogen werden.

Die Verfassung Äthiopiens bestimmt, dass sich die

[FORTSETZUNG AUF SEITE 32]

die Zentralregierung dabei ist herauszufinden, wie die grenzüberschreitenden Flüsse und Seen innerhalb eines Teilstaates zu verwalten sind.

Aber für Äthiopien ist die grenzüberschreitende Dimension eine Herausforderung von gleich großem, wenn nicht noch größerem Ausmaß. Ein anderes Abkommen als dasjenige von 1959, welches das Wasser auf zwei Länder – Ägypten erhält 55.5 Milliarden Kubikmeter Wasser jährlich und Sudan 18.5 Milliarden Wasser jährlich – aufteilt, gibt es nicht. Für die zehn Staaten, die im Flussbecken des Nils liegen, gibt es bis dato keine formale Vereinbarung über die Wasserzuteilung.

„Viele Länder des Flussbeckens teilen unsere Ansicht, wie man Wasser des Nils nutzen sollte“, sagte im September der Premierminister Äthiopiens, Meles Zenawi, bei einer Tagung der derzeit regierenden EPRDF Partei. „Es gibt gewisse Uneinigkeiten mit Ägypten, deren Beseitigung aber, so glaube ich, nur eine Frage der Verhandlungen ist.“

Ernste und aussichtsreiche Fortschritte wurden von allen Staaten des Nilbeckens angestrebt. Die zehn Nil-Staaten arbeiten seit 1999 an einem Projekt, das als „Nilbeckeninitiative“ (NBI) bekannt ist. Die Initiative dient als Plattform, um den Staaten des Nilbeckens zu helfen, ihre Beziehungen von Konfrontation auf Kooperation umzustellen und dadurch gegenseitiges Vertrauen in der Durchführung von gemeinsa-

men Projekten zu bilden. Die Initiative wird weitergeführt, bis ein umfassender Vertrag unterzeichnet wird, der die Teilung des Nilwassers regelt.

Die Weltbank hat zurzeit einen Trust Fonds eingerichtet, um die erste Phase der Investitionsprojekte der NBI zu finanzieren. Die Kosten belaufen sich auf geschätzte 3 Milliarden Dollar.

Die ersten Investitionen sind bereits im Gang, einschließlich der Bewässerungsprojekte in Äthiopien und Ägypten und der Verbindung der nationalen Elektrizitätsnetzwerke von Äthiopien und Sudan, so dass Äthiopien seinen Überschuss an Wasserkraft an den Nachbarstaat verkaufen kann.

Tamrat bezeugt, dass die Nil-Initiative ein klares Ziel hat. „Die Staaten sollen sich die Vorteile der Ressourcen teilen. Es soll ein gemeinsames Bewässerungssystem errichtet werden. Die Nahrungsmittelherstellung kann von beiden gewährleistet werden. Die Verwaltung der Wasserscheide und Umweltthemen sind ebenfalls Teil der Initiative.“ Sein Premierminister fasst es kurz zusammen: Die Initiative ist kein Abkommen über die Wasserzuteilung. Sie ist eine Möglichkeit, die weiter geht.

Tamrat G. Giorgis ist der Chefredakteur von „Fortune“, Äthiopiens größtem wöchentlichem Wirtschaftsblatt.

ÄTHIOPIENS

[FORTSETZUNG VON SEITE 11]

Wasserressourcen des Landes im Staatseigentum befinden. Wie viele Bundesstaaten verfügt die Zentralregierung über die alleinige Entscheidungsbefugnis über die Verwaltung und Nutzung des interregionalen und grenzüberschreitenden Wasserflusses. Die Regionen sind – unter Berücksichtigung des Landesrechts – für die Wasserressourcen innerhalb ihrer entsprechenden Grenzen zuständig.

Die Zentralregierung hat die Entscheidungsbefugnis über das Flussbecken übernommen, um eine einheitliche Entwicklung und Verwaltung der Wasserressourcen des Landes zu sichern. Dieser Schritt entspricht der äthiopischen Wasserverwaltungspolitik.

Die meisten der wichtigen Verantwortlichkeiten und Kompetenzen des Bundeswasserministeriums werden allmählich an die neu gebildeten River Basin Organisationen abgegeben.

Der Staat übernimmt die Führung

Das föderalistische System Äthiopiens sieht die Wichtigkeit einer dezentralisierten Erfüllung von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben durch die Regionen. Die Zentralregierung kann darüber hinaus einigen seiner Verpflichtungen nicht nachkommen, wenn sie diese nicht dezentralisiert gestaltet und die Regionen nicht miteinbezieht. Dies verlangt, dass die Regionen eine adäquate Rolle übernehmen und bei Entscheidungen betreffend der Verwaltung von Wasserressourcen in ihren Regionen mitwirken.

Äthiopiens Wasserexperte Imeru Tamrat erklärt, dass die Regionen bereits bei Entscheidungen über die Wasserverwaltung mitwirken. Sie bereiten ihre eigenen Wasserinvestitionspläne und Projekte vor und realisieren diese. Sie erstellen auch Bewilligungen für Wassernutzer. Dabei ist eigentlich die Zentralregierung, jetzt die verantwortliche Stelle der River Basin Organisation, rechtlich für die Ausstellung von Bewilligungen legitimiert.

Tamrat ist der Auffassung, dass eines der größten Probleme der nationalen Wasserressourcenverwaltung die schwache Beziehung zwischen der Bundesregierung und den Regionen in Bezug auf diese Verwaltung sei.

Beispielsweise sind die Verwalter der Wasserressourcen in den Regionen nur ihrer regionalen Regierung nicht aber dem Bundesministerium für Wasserressourcen zur Berichterstattung verpflichtet. Das

Bundesministerium für Wasserressourcen seinerseits kann kaum Druck auf die Regionen ausüben, außer finanziellen, da das meiste Geld für Wasserinvestitionen – hauptsächlich für mittlere und große Bewässerungs- und Wasserkraftprojekte – aus der Bundeskasse fließt.

Laut Tamrat besteht auch im Bereich der Wasserressourcenverwaltung zwischen den Regionen nur ein schwacher horizontaler Austausch. Die Regionen Äthiopiens, die ein Flussbecken teilen, haben keine Instrumente, um im Bereich der Wasserverwaltung zu koordinieren und sich gegenseitig zu beraten, wie dies beispielsweise das kanadische zwischenstaatliche Wasserabkommen garantiert.

Tamrat glaubt, dass solche River Basin Organisationen die Bestimmung haben werden, diese Koordinationsaufgaben effizient zu übernehmen, damit die entsprechenden Flussbecken in Äthiopien künftig einheitlich verwaltet werden. Dafür ist es zwingend nötig, dass im Bereich der Wasserverwaltung der Grad der Übertragung von Bundeskompetenzen auf die Regionen und auf die Wasserverwaltungsorganisationen wie River Basin klar geregelt sein muss, um eine effiziente Wasserverwaltung der Wasserressourcen zu garantieren. Die Kompetenzen, welche die Bundesregierung auf die Regionen übertragen will, sollten in Gesetzen verankert werden, die durch die Exekutive ausgearbeitet werden.

Während der Planung und Errichtung der Wasserverwaltungsinstitutionen hat die Regierung mit einem lang anhaltenden Strukturmangel zu kämpfen. Die Verfügbarkeit von Wasser stimmt nicht mit der Volksverteilung überein. Momentan leben etwa 32 Millionen Menschen in der Nähe von 90 Prozent der Wasserressourcen des ganzen Landes, bestehend aus vier Flussbecken (inkl. dem Blauen Nil). Währenddessen stehen 50 Millionen Menschen gerade mal 10 Prozent der Landeswasserressourcen zu Verfügung.

Niederschlag ist in Äthiopien stark von Zeit und Ort abhängig. Die höchste jährliche Niederschlagsmenge – mehr als 2.700 mm – fällt in den südwestlichen Hochebenen des Landes. Im Norden und Süden fallen jährlich weniger als 200 mm und im Nordosten sogar weniger als 100 mm.

Der größte Teil der Flussbecken Äthiopiens durchlaufen mehrere Regionen und Staaten. 75 Prozent der Wasserressourcen fließen in die benachbarten Staaten. Diese Begebenheit führt zu einer großen Einschränkung der Entwicklung der Wasserressourcen, da Äthiopien durch Abkommen daran gebunden ist, mit den

flussabwärts liegenden Staaten über die Verwaltung und Mitbenutzung von solchen grenzüberschreitenden Flüssen zu verhandeln (siehe dazu „Kraftvoll fließt der Nil“ auf S.10).

Knappes Trinkwasser

Nur eine Minderheit der äthiopischen Bevölkerung – 42 Prozent – hat Zugang zu sauberem Trinkwasser und nur etwa 11 Prozent verfügen über gute Abwasseranlagen. Etwa 83 Prozent der Bevölkerung in städtischen Gebieten verfügen über sauberes Trinkwasser und 55 Prozent über Abwasseranlagen. Die geschätzte Bewässerungskapazität beträgt etwa 3,7 Millionen Hektar. Trotzdem werden weniger als 5 Prozent (zurzeit 200.000 Hektar) bewässert.

Das Flussbecken des Blauen Nils wird für die Schaffung einer Flussbeckenbehörde als prioritär eingeschätzt. Es besitzt den größten Abfluss (52 Milliarden Kubikmeter) und wird von drei Regionen geteilt. Verschiedene Entwicklungsprojekte zu Wasserressourcen werden zurzeit in diesem Becken gebaut und geplant.

Die Eigenschaften des Beckens führten zu starker Konkurrenz und Druck, sowohl in qualitativer wie in quantitativer Hinsicht. Sie zeigen das Bedürfnis einer einheitlichen Planung in der Entwicklung von Wasserressourcen unter den Staaten, die das Flussbecken teilen. Kurz gesagt: Die Wasserverwaltung dieses Flussbeckens erfordert von Äthiopien eine stärkere Berücksichtigung interregionaler Beziehungen als bisher.

Zudem ist der Blaue Nil der größte Wasserspender des ganzen Flussbeckens. Er fließt westwärts Richtung Sudan und flussabwärts nach Ägypten. Im Jahre 1999 haben sich die am Flussbecken des Nils gelegenen Staaten zusammengeschlossen und unter dem Einfluss der Nil Basin Initiative ein partnerschaftliches Rahmenabkommen geschlossen.

Trotz verbesserter wirtschaftlicher Leistung der letzten Zeit hat Äthiopien nicht genügend Geld zu Verfügung, um in kürzester Zeit ausgearbeitete Lösungen für eine langzeitliche Wassersicherheit bereitzustellen. Um den Grad an Wassersicherheit Südafrikas zu erlangen, bräuchte Äthiopien nach Berechnungen der Weltbank einen mehr als viermal höheren Betrag als das derzeitige BIP von 35 Milliarden Dollar. Tamrat schlussfolgert: „Strategien, die nur auf Wasserverwaltung und Infrastruktur ausgerichtet sind, sind nicht erschwinglich.“