

Die Neuordnung von Wasserrechten¹ **Kann eine Privatisierung von Wasser verhindert werden?**

Von Uwe Hoering

Wasserrechte sind anerkannte Befugnisse, eine Wasserquelle wie einen Fluss oder einen See zu nutzen. Sie regeln den Zugang und die Verteilung zwischen unterschiedlichen Nutzungen – als Trinkwasser, für die Landwirtschaft, für die Umwelt, usw. - und zwischen verschiedenen Nutzern wie den Anrainern eines Flusses. Eine Steuerung von Zugang und Verteilung über die Vergabe von Wasserrechten wird um so wichtiger, je knapper Wasser in einer Region von Natur aus ist oder durch Übernutzung, Verschmutzung und Verschwendung wird.

Die konkrete Ausgestaltung von Wasserrechten unterliegt dem historischen Wandel und nationalen Besonderheiten, wird aber auch durch den besonderen Charakter von Wasser geprägt. Denn Wasser ist sowohl Lebens- als auch Produktionsmittel, dessen Verfügbarkeit und Verteilung erhebliche wirtschaftliche, kulturelle und soziale Relevanz hat. Seine natürlichen Eigenschaften verursachen gleichzeitig – anders als Boden oder produzierte Güter – große Mess-, Abgrenzungs- und Übertragungsschwierigkeiten.

Die Gestaltung von Wasserrechten hat erheblichen Einfluss darauf, wer den größten Vorteil aus der Nutzung von Wasser ziehen kann und reflektiert damit gesellschaftliche Machtverhältnisse und wirtschaftliche oder entwicklungspolitische Prioritäten. So sichert Großgrundbesitz oftmals auch die Kontrolle über Wasserressourcen, während viele Kleinbauern keine gesicherten Nutzungsrechte haben. Doch ähnlich wie bei der Neuordnung von Landrechten, etwa durch die Privatisierung von Gemeinschaftsland, droht die gegenwärtig stattfindende Neuordnung von Wasserrechten zu einer Enteignung von ärmeren Bevölkerungsgruppen und einer Umverteilung zugunsten der Städte und der modernen Sektoren in Wirtschaft und Landwirtschaft zu führen. Diese Gefahr wird verstärkt durch Bestrebungen, einen umfassenden Handel mit Wasserrechten zu ermöglichen.

Geschichte

Insbesondere überall dort, wo Wasser knapp ist, gibt es seit altersher gesellschaftliche und/oder staatliche Regelungen, die die Nutzung und Verteilung bestimmen. Die Anfänge des europäischen Wasserrechts gehen zurück auf die Römer: Zur Zeit von Kaiser Justinian (535 AD) gehörte Oberflächenwasser grundsätzlich der Gemeinschaft (res communes). Individuelle Wassernutzer, besonders jene, die durch Landbesitz direkten Zugang zu Wasserquellen hatten, erhielten das Recht, das Wasser zu nutzen, konnten es aber nicht besitzen.

Das römische Recht prägte stark das Wasserrecht in Europa und damit vielfach auch in den von europäischen Mächten beherrschten Kolonien. Bis zum Ende des 19. Jahrhunderts dominierte dabei der „Anrainer-Grundsatz“ (Riparian Doctrine). Der Eigentümer von Land, das an einen Fluss oder See angrenzt, erhält automatisch bestimmte Rechte, um das Wasser zu nutzen, solange dadurch nicht die Nutzungsrechte anderer Anrainer beeinträchtigt werden. Er darf die Früchte der Nutzung behalten („usufructuary rights“), die Nutzung sollte aber, wie etwa in England ergänzend definiert, sinnvoll sein („reasonable use“) und die Wasserversorgung flussabwärts quantitativ oder qualitativ nicht so beeinträchtigt werden, dass andere geschädigt werden. Außerdem haben Grundeigentümer meistens das Recht, „privates Wasser“ auf oder unter ihrem Besitz frei zu nutzen, sind aber verpflichtet, Auswirkungen auf Dritte („Third Party“) zu berücksichtigen.

¹ Briefing Papier Nr. 2 zum Hintergrundpapier: Wasser für Nahrung – Wasser für Profit

In den westlichen Bundesstaaten der USA entstand im 19. Jahrhundert die Aneignungs-Doktrin (Doctrine of Prior Appropriation). Nach dem Grundsatz „Wer zuerst kommt,...“ erhielten während der Landnahme Farmer, Goldgräber oder Bergwerke Erstnutzungsrechte. Auch hier blieb Wasser zwar öffentliches Gut, Individuen können jedoch Rechte beanspruchen, wenn sie nachweisen, dass sie das Wasser nutzbringend verwenden („beneficial use“). Oft erfolgt eine Überprüfung durch lokale Behörden, die gegebenenfalls ein Wasserrecht auch aberkennen können („use it or lose it“). Jüngere Rechte werden erst bedient, wenn die vorrangigen Nutzer ihren Bedarf gedeckt haben („Senioritäts-Prinzip“). Dagegen wird bei der „proportionalen Zuteilung“ die Verteilung regelmäßig an die Verfügbarkeit angepasst, was bedeutet, dass bei Knappheit alle Rechteinhaber weniger Wasser erhalten – aber auch nicht leer ausgehen können. Dadurch schwankt die Wassermenge, die mit dem Recht verbunden ist.

Neben diesen mal mehr, mal weniger formalisierten Nutzungsregelungen, die stark durch das sogenannte „Territorialprinzip“ geprägt ist, bestand oder besteht noch insbesondere in den Ländern des Südens eine Vielfalt von traditionellen Regelungen, Gewohnheitsrechten und indigenen Rechtsauffassungen. So verleiht auf dem indischen Subkontinent die Beteiligung an der Errichtung oder Instandhaltung der Wasserauffangbecken („tanks“) ein vorrangiges Recht auf Wasser. Oft handelt es sich dabei um kollektive Rechte, wie die Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe, etwa nomadischen Hirtenvölkern, wobei Land-, Weide- und Waldnutzungsrechte und Wasserrechte oft eng verknüpft sind. Auch sind sie vielfach stark Equity-orientiert wie die Rotation von Wasserrechten zwischen Dörfern (Marokko) oder das Warabandi-System (Südasiens), bei dem Wasser turnusgemäß auf die Kleinbauer verteilt wird. Außerdem gibt es mannigfaltige de-facto-Nutzungsrechte für unterschiedliche Nutzergruppen, die sich teilweise nur auf Nebennutzungen beziehen, aber ein wichtiger Bestandteil ländlicher Überlebenssysteme (*livelihoods*) sind.

Nutzungsrechte und Wassergesetze

Aufgrund der historischen Entwicklung und ihrer wirtschaftlichen Bedeutung hält die Landwirtschaft, die die wichtigste Wassernutzung durch den Menschen ist, die meisten und die ältesten Wasserrechte. Mit dem wachsenden Bedarf, etwa durch Städte, Industrien und moderne industrielle Bewässerungslandwirtschaft, entstanden seit dem Ende des 19. Jahrhunderts nach und nach neue, moderne Wassergesetze („Statutory regimes“).

Regierungen und Behörden sind nun bestrebt, als einen zentralen Bestandteil eines umfassenden Wassermanagements ein System staatlicher Kontrolle und Bewirtschaftung der Wasserressourcen zu etablieren. Ziel ist es, die verfügbare Wassermenge nach bestimmten Kriterien zwischen unterschiedlichen Nutzungsrechten, einschließlich dem Anspruch der Umwelt, und verschiedenen Nutzungen, etwa konsumtiver und nicht-konsumtiver Nutzung zu verteilen. Gesetze definieren insbesondere die Rollen und Verantwortlichkeiten der beteiligten Organisationen, Institutionen und Behörden, die Rechte der Nutzer, ihre Privilegien und Verpflichtungen, und legen Instrumente fest, wie die Einhaltung von Wasserrechten kontrolliert und Verstöße gegebenenfalls sanktioniert werden. Ein wichtiger Schritt dabei ist meist eine klare Trennung von Land- und Wasserrechten, die bislang vielfältig und komplex miteinander verwoben sind. Regierungen erhalten damit „die Befugnis, Wasserrechte zu vergeben, die Verteilung zu beeinflussen und Infrastruktur und Nutzung zu regulieren“ (Productivity Commission 2003:44).

Wasserrechte können in vier Kategorien eingeteilt werden:

- Rechte an Oberflächenwasser („Blauwasser“), die mengenmäßig den größten Umfang haben. Hierunter fällt insbesondere die Rohwasserversorgung für städtische Versorgungsunternehmen und Bewässerungssysteme,

- Grundwasserrechte, wobei oberflächennahes Grundwasser oft den Grundbesitzern gehört, die Rechte an Aquiferen jedoch bei der Regierung liegen und an individuelle Nutzer vergeben werden können. Die Regelung von Grundwasserrechten ist besonders schwierig. In manchen Ländern wird sie indirekt versucht, indem Bauern zum Bau von Brunnen, insbesondere von Tiefbrunnen, eine Erlaubnis benötigen.
- Auch für Niederschläge („Grünes Wasser“) können Wasserrechte bestehen, etwa zur Nutzung auf privatem Grundbesitz. Da dadurch die Verfügbarkeit in Flüssen oder Seen beeinflusst werden kann, können auch hier staatliche Regulierungen greifen, entweder über die Lizenzvergabe für Regenwasserernte (wie in Mexiko und Südafrika), oder über das Verbot, Auffangvorrichtungen (Dämme, etc.) anzulegen.
- Gewohnheitsrechte (customary laws), traditionelle Nutzungen und indigene Wasserrechte, deren Erfassung und Kodifizierung in neuen Wassergesetzen allerdings nicht immer explizit vorgesehen ist, zum Beispiel in Teilen Australiens, in Mexiko und Südafrika.

Wasserrechte können mengenmäßig definiert werden, zum Beispiel als Anteil eines Flusses. Das Nutzungsrecht kann zeitlich oder auf Überflusswasser begrenzt sein, an die Verfügbarkeit oder an eine bestimmte Nutzung, etwa für die Landwirtschaft, gebunden werden. In Kalifornien zum Beispiel legt das Wasserrecht die Reihenfolge der Rechteinhaber fest, in der Wasser genutzt werden darf („den letzten beißen die Hunde“). In anderen Fällen erfolgt eine proportionale Verteilung auf verschiedene Nutzer. Rechte können sowohl an Individuen als auch an Gruppen von Nutzern vergeben werden.

Für die Zuteilung werden zumeist Gebühren erhoben, die sich an der Wassermenge, an Nutzungsfläche oder -art, an der jeweiligen Quelle oder am zu erwartenden Gewinn orientieren können, aber auch lediglich an den administrativen Kosten für die Zuteilung und Verwaltung der Wasserrechte.

Während das Wasser selbst in den meisten Fällen öffentliches Eigentum bleibt, und nicht, wie etwa Land oder Produkte, käuflich erworben wird, haben die Nutzungsrechte „viele, wenn auch nicht alle Attribute von Eigentumsrechten, ebenso wie Bodenrechte“ (Hodgson 2004, 15). Je nachdem, wie stark dieser Eigentumscharakter ist, werden Möglichkeiten für den Staat eingeschränkt, einmal vergebene Rechte zu verändern oder zurückzunehmen.

Pionier Chile

In Chile wurden bereits in den 1980er Jahren handelbare Wasserrechte als Anteilsrechte über eine variable Wassermenge registriert, auf Basis bestehender Nutzungsrechte. Traditionelle Wasserrechte wurden dabei allerdings generell nicht registriert (Productivity Commission 2003:65). Rechte sind differenziert in konsumtive und nicht-konsumtive Nutzung, zum Beispiel Energieerzeugung, in befristete und unbefristete Rechte, usw. Eine Nutzungsverpflichtung besteht nicht. Für Überflusswasser werden Zusatzrechte vergeben („eventual rights“). Umweltschutz, etwa durch eine Bindung an Umweltauflagen und Garantien von Mindestabflussmengen, ist nur unzureichend sichergestellt.

Eine Vergabe formalisierter Nutzungsrechte setzt eine ganze Reihe von Bedingungen voraus:

- Verlässliche Daten über die zur Verteilung über privatisierte Nutzungsrechte zur Verfügung stehende Wassermenge, die nicht nur durch die natürlichen Schwankungen bestimmt wird, sondern auch durch politisch oder gesellschaftlich festzulegende – und damit umkämpfte und auszuhandelnde – Beschränkungen, etwa zum Schutz von Umwelt oder von Grundbedürfnissen,
- Institutionen, die die Lizenzen nach transparenten und demokratischen Verfahren vergeben, die Nutzungsbedingungen festlegen, ihre Einhaltung kontrollieren und in Konfliktfällen unabhängig entscheiden.

- Da die Neuverteilung von Nutzungsrechten Auswirkungen auf Umwelt und ärmere Bevölkerungsgruppen haben kann, die keine Möglichkeiten haben, ihren Zugang zu Wasser rechtlich abzusichern, müssen Vorkehrungen zu ihrem Schutz getroffen werden. Während es zur Sicherung von Umweltaforderungen verschiedene Konzepte gibt, zum Beispiel die Festlegung von Mindestabflussmengen, gibt es bislang kaum Überlegungen und Forschungen über die komplexen Beziehungen zwischen Wasserrechten, Gender-Themen, Armut und *livelihoods* (Hodgson).

Forderungen an die Reformen von Wasserrechten

Reformen des Wasserrechts sind notwendig, um Nutzung und Verteilung der Ressource Wasser zu verbessern, geänderten Bedingungen und Anforderungen anzupassen und offensichtliche Ungleichheiten und Monopole, etwa durch Großgrundbesitz oder antiquierte Erstnutzungsrechte, zu beseitigen. Diese Neuordnung muss aber einer Reihe von Anforderungen und Kriterien genügen:

Equity: Die Neuordnung des Wassermanagements, in deren Mittelpunkt die Reform und die Kodifizierung von Wasserrechten steht, scheint bislang wegen der „relativ komplexen institutionellen Anforderungen, gemeinsam mit anderen Entwicklungen im Wassersektor wie der Einführung von Gebührensystemen, nahezu naturwüchsig gegen die Interessen der Armen zu verstoßen“ (Hodgson, 100). Um das zu ändern, müssen bei der Neuordnung Prinzipien von ökologischer Nachhaltigkeit, Equity und Gender Vorrang haben vor kommerziellen Zielsetzungen. Vorbild dafür könnte zum Beispiel eine Hierarchisierung wie in Südafrika sein, die festlegt, dass erst der Bedarf zur Deckung der Grundbedürfnisse bestimmt wird, dann der ökologische Bedarf – und nur für den Rest sollten privatisierte Nutzungsrechte vergeben werden können. Zu den Grundbedürfnissen sollte dabei nicht nur Trinkwasser zählen, sondern auch die Ernährungssicherung durch die kleinbäuerliche Landwirtschaft/Subsistenzlandwirtschaft. Eine proportionale Verteilung von Nutzungsrechten bringt größere Gerechtigkeit und eine breiter gestreute Nutzung als das Senioritäts-Prinzip.

Bestandssicherung: Voraussetzung jeder Neuordnung ist die Klärung und Anerkennung bestehender informeller, kollektiver und Gewohnheitsrechte, einschließlich von Nebennutzungsrechten. Auch hier sind insbesondere Genderaspekte zu beachten, da traditionelle Nutzungsrechte von Frauen in der Regel am stärksten informalisiert, ungeregelt und schwach sind. Gleichzeitig müssen Formen gefunden werden, um ungerechtfertigt akquirierte Nutzungs- oder Monopolrechte, etwa aufgrund von Großgrundbesitz oder des Senioritätsprinzips, zu entziehen und neu zu verteilen. Allerdings sollte eine pauschale Trennung von Land- und Wasserrechten, wie sie gegenwärtig häufig angestrebt wird, nicht erfolgen, solange nicht die vielfältigen Auswirkungen vor allem auf die kleinbäuerliche Landwirtschaft und auf den Wert von Grundbesitz geklärt sind.

Rahmenbedingungen: Technische Voraussetzungen wie eine zuverlässige Bestandsaufnahme der für die Vergabe privatisierter Nutzungsrechte zur Verfügung stehenden Wassermenge und der Kontrolle ihrer zulässigen Nutzung, die andere nicht schädigt (etwa durch Verschmutzung) und institutionelle Bedingungen wie transparente Vergabeverfahren und Streitschlichtungsmechanismen müssen geschaffen sein.

Partizipation: Die rechtliche und institutionelle Neuordnung macht eine Beteiligung aller Nutzergruppen notwendig, um bestehende Rechte zu wahren, neue, transparente Verteilungs- und Konfliktregelungen zu schaffen und die Dominanz wirtschaftlich oder politisch stärkerer Interessen bei der Neufestsetzung von Nutzungsrechten zu verhindern.

Begrenzung: Gemeinschaftsrechte, etwa von Nutzergruppen in Bewässerungssystemen, sollten Vorrang haben vor individuellen Rechten. Wasserrechte sollten grundsätzlich zeitlich

beschränkt werden und Nutzungsgebunden sein („effective und beneficial use“), wobei eine Hierarchie von (gesellschaftlich erwünschten) Nutzungsformen erstellt werden sollte – zum Beispiel ein Vorrang für Ernährungssicherung. Sie verfallen, wenn sie über einen längeren Zeitraum nicht genutzt werden („use it or loose it“). Im Bedarfsfall, etwa bei plötzlichen Wasserkrisen, müssen Eingriffe in Nutzungsrechte möglich sein, eventuell auch ohne Entschädigung, um den Handlungsspielraum des Staates im Interesse des Allgemeinwohls gegenüber privaten Eigentümern aufrecht zu erhalten.

Auch sollten Wasserrechte nicht über den lokalen Bereich (Bewässerungssystem, Wassereinzugsgebiet) hinaus übertragbar und jede Übertragung zeitlich befristet sein. Erst recht sollten sie nicht zwischen unterschiedlichen Bereichen wie Landwirtschaft und Industrie handelbar sein.

Nachhaltige Entwicklung: Wasserrechte sind ein hochbrisantes gesellschaftliches Konfliktfeld, in dem sehr unterschiedliche Interessen und Machtverhältnisse zum Tragen kommen. Ihre Ausgestaltung muss insgesamt durch die Prinzipien einer ökologisch, sozial und wirtschaftlich gerechten und nachhaltigen Entwicklung geprägt sein, und nicht vorrangig durch technische und kommerzielle Interessen, vorgefertigte Modernisierungs- und Wachstumsstrategien oder durch Bestrebungen, den Handel mit privatisierten Nutzungsrechten zu ermöglichen. Die notwendige Schaffung eines kohärenten rechtlichen und institutionellen Rahmens sollte eine demokratische Ausgestaltung von Wasserrechten, die Sicherung lokaler *livelihood*-Systeme und eine faire Partizipation aller Beteiligten gewährleisten.

Literatur:

Hodgson, S. 2004: Land and water – the rights interface. Rome (FAO Legislative Study 84), www.fao.org/docrep/007/y5692e/y5692e00.html

Productivity Commission 2003: Water Rights Arrangements in Australia and Overseas. Melbourne (Commission Research Paper). www.pc.gov.au/research/crp/waterrights/index.html