

SPANIEN

Spanien ist mit fortschreitender Wüstenbildung konfrontiert

Das föderalistische System und die Behörden haben Mühe, die Wasserknappheit zu bekämpfen

Föderalismus

12

JANUAR | FEBRUAR 2009



REUTERS/GUSTAU MACARINO

Ein Wasserreservoir in Saint Llorenç de Morunys, Spanien, trocknete 2008 fast gänzlich aus. Rationierung von Wasser und ein wachsender Schwarzmarkt sind die Folgen des beschleunigten Klimawandels und mangelhaften Wassermanagements in einem Land, das eine wassersparende Kultur zuerst noch entwickeln muss.

VON VIOLETA RUIZ ALMENDRAL

DIE WÜSTENBILDUNG – DIE VERWANDLUNG VON KULTURFÄHIGEM Land in Wüste – hat bereits drei der 17 autonomen Gemeinschaften Spaniens getroffen, in anderen herrscht ernsthafte Wasserknappheit. Genau wie andere Ressourcen bewegt sich auch Wasser oft über den Einflussbereich politischer Grenzen hinweg.

Die Amtsgewalt über das Wasser Spaniens – formell eine Gemeinschaftskompetenz – hat sich vom Zentrum zu den

Autonomen Gemeinschaften (dem Äquivalent zu Bundesländern oder Provinzen) verschoben, in manchen Fällen auch auf die kommunalen Behörden. Doch dieses System ist im letzten Jahrzehnt aufgrund von schwerem Wassermangel unter starken Druck geraten.

„Der Regen fällt in Spanien hauptsächlich im Flachland“ heißt es in einem Lied. Jetzt nicht mehr. Spanien ist eines der Länder, die vom Klimawandel am stärksten betroffen sind. Große Flächen in den Gemeinschaften Murcia, Andalusien und Valencia werden langsam aber sicher zu Wüsten. Dafür gibt es zahlreiche Gründe.

Der naheliegendste Grund ist der Klimawandel. Die durchschnittliche Jahrestemperatur ist in Spanien seit 1880 um 2,7 Grad Celsius gestiegen – um einiges höher als der weltweite Anstieg von 1,4 Grad in dieser Periode. Andere, von den Vereinten Nationen veröffentlichte Schätzungen sagen einen Rückgang

Violeta Ruiz Almendral, Professorin für Steuer- und Finanzrecht an der Universidad Carlos III in Madrid, Aufsichtsratsmitglied des Forums der Föderationen.



REUTERS/ALBERT GEA

Eine Trockenzeit der zweiten Jahreshälfte im 2007 entzog diesem Reservoir nördlich von Barcelona jede Spur von Wasser. Die Stadt sah sich deshalb gezwungen, Wasser von weither zu importieren. Das spanische Umweltministerium warnt davor, dass ein Drittel des Landes Gefahr läuft, zur Wüste zu werden.

des Niederschlages um 40 Prozent bis zum Jahr 2070 voraus.

Ein weiterer Grund für die Wasserknappheit ist die unverantwortungsvolle Nutzung der Ressourcen in Spanien, wie zum Beispiel die Verwendung von mehr als 80 Prozent der Wasserressourcen für die Landwirtschaft. Da der Ackerbau durch Bewässerung höhere Erträge produziert und somit für die Bauern (die einen verbilligten Preis für Wasser zahlen) profitabler ist, ist diese Art der Feldbestellung weit verbreitet.

Wassersystem unter Druck

Die Bewässerungssysteme stehen ihrerseits unter hohem Druck, da viele davon alt sind und verschwenderisch mit dem Wasser umgehen. Die Umweltschutzorganisation Greenpeace kritisiert die mangelhafte Unterhaltung und die Nutzung der sehr alten Bewässerungssysteme, da etwa 18,5 Prozent des Wassers aufgrund von undichten Stellen verloren geht.

Die geographische Verteilung des Wassers macht die Lage schwieriger, da die Spanier das Leben in wasserarmen Gebieten, hauptsächlich entlang der Küste, bevorzugen. Die Siedlungsgebiete der Küste waren ursprünglich nicht landwirtschaftliche Gebiete und daher nicht von einer großen Menge Wasser abhängig. Als aber die Küstenstädte durch den Boom des Tourismus und anderen Branchen immer größer wurden, überstieg das Bedürfnis nach Wasser den Vorrat. Die

Wassernutzung in städtischen Zentren beläuft sich auf 14 Prozent des gesamten Verbrauchs, und in Tourismusregionen ist er schnell angewachsen. Dies verschlimmert die Situation, da in diesen Regionen das Wasser am knappsten ist.

Die Tourismuspolitik, die seit Beginn von Francos Diktatur in den 60er Jahren betrieben wurde, folgte dem Slogan „Sonne und Strand“. Dies führte zum Bau von wasserverbrauchenden Ferienanlagen, Golfplätzen (ein boomender Industrieteil Spaniens), Swimmingpools und künstlichen Seen. Das beste Beispiel dafür ist Murcia: in den letzten zwei Jahrzehnten entstand aus der armen Agrarregion eine wachsende Tourismusgegend.

Dies trug klar dazu bei, dass im Süden und im Südosten Spaniens ganze Landteile austrocknen und nun eine sparsame Wasserverwendung in immer mehr Gebieten gefordert ist. Das führte auch zu Wasserstreitigkeiten und zu einem wachsenden Schwarzmarkt für Wasser. Der Bau illegaler Brunnen in Spanien ist alarmierend. Obwohl man für den Bau eines Brunnens eine Lizenz des Innenministeriums braucht, hindert dies viele Spanier nicht daran, trotzdem einen zu errichten. Manche Schätzungen gehen von bis zu 510.000 illegalen Brunnen aus, hochgerechnet sind das etwa 45 Prozent der gesamten Wassergewinnung.

Grundwasserleiter drohen auszutrocknen

Die traurige Wahrheit ist, dass die unterirdischen Wasserreservoirs, Grundwasserleiter genannt, nach und nach austrocknen. Das spanische Ministerium für Umwelt schätzt, dass ein Drittel des Landes aufgrund des Klimawandels und der schlechten Landnutzung zur Wüste zu werden droht.

Nebst dem Problem der Wasserknappheit ist auch die Wasserverschmutzung ein großes Thema in Spanien, dem seit Jahrzehnten keinerlei Beachtung geschenkt wird. Ein Grund für die Verschmutzung ist die steigende Verwendung von Pestiziden in der Landwirtschaft, die von den Pflanzen abgewaschen und möglicherweise vom Wassersystem absorbiert werden. Dem Umweltministerium zufolge sind 33 Prozent der spanischen Flüsse (mit einer totalen Länge von etwa 25.000 km) stark verunreinigt (siehe www.marm.es).

Ein drittes großes Wasserproblem in Spanien - neben Mangel und Verschmutzung - ist der Mangel an „Wasserkultur“, einem Bewusstsein der Wichtigkeit und Kostbarkeit von Wasser. Dafür gibt es mehrere Gründe. Der offensichtlichste ist der (politische) Wasserpreis, der für die Konsumenten oder Landwirte viel zu tief angesetzt ist, als dass man sich bewusst wird, wie wichtig und knapp das Wasser ist. Der Preis deckt nicht einmal alle Kosten, so dass diese mit Steuergeldern substituiert werden. Umweltsteuern, die von kommunalen Behörden und einigen Autonomen Gemeinschaften erhoben werden, haben das Problem nicht gelindert.

Ein großes Nebenproblem des niedrigen Preises ist das geringe Maß an Recycling. Nur in Gebieten, in denen bereits jetzt eine sehr hohe Wasserknappheit vorliegt, wie dies auf den Kanarischen Inseln oder in Ceuta (eine Autonome Gemeinschaft im Norden Afrikas, jenseits der Straße von Gibraltar) der Fall ist, wird durch Wasserentsalzungsmaschinen sauberes Wasser gewonnen. 2005 betrug die jährliche Trinkwasserrechnung pro Haushalt im Durchschnitt etwa 300 Dollar für Frankreich, jedoch nur 224 Dollar für Spanien.

Die Wasserkrise in Spanien hat nun einen Punkt erreicht, an dem darüber nachgedacht wird, wie die Amtsgewalt über das Wasser von den verschiedenen Regierungsebenen ausgeübt werden soll.

Die Zuständigkeiten für die Wasserverwaltung sind in Spanien aufgeteilt. Die zwischengemeinschaftlichen Beziehungsmechanismen haben bisher gut funktioniert, wenn es um das Thema Wasser ging. Dennoch bleibt abzuwarten, ob dieses System der weiteren Dezentralisierung standhält. Bisher haben nur sechs Autonome Gemeinschaften eine erweiterte Wasserweisungsbefugnis ausgehandelt, aber andere haben bereits bekräftigt, sich gegen eine Ausweitung zu wehren.

Wer kontrolliert das Wasser in Spanien?

WASSERGEBRAUCH	KOMPETENZREGELUNG		
	BUND	AUTONOME GEMEINSCHAFTEN	KOMMUNEN
LANDWIRTSCHAFT	ERLÄSST GESETZE	VERWALTEN	VERWALTEN
TRANSPORT	ERLÄSST GESETZE	VERWALTEN	VERWALTEN
ABWASSERKANALISATION	ERLÄSST GRUNDLEGENDE RICHTLINIEN	ERLASSEN DETAILLIERTE RICHTLINIEN	BAUEN UND VERWALTEN KANALISATIONSSYSTEME
ERHALTUNG	ERLÄSST GRUNDLEGENDE RICHTLINIEN	ERLASSEN DETAILLIERTE RICHTLINIEN	VERWALTEN
GRUNDWASSER	ERLÄSST GRUNDLEGENDE RICHTLINIEN	ERLASSEN DETAILLIERTE RICHTLINIEN	SETZEN RICHTLINIEN DURCH UND VERWALTEN

Verfassung behandelt die Wasserfrage

Die spanische Verfassung befasst sich mit dem Wasser in zwei Bestimmungen: Eine Norm, die sich durch ihren generellen Charakter auch auf andere natürliche Ressourcen bezieht, hebt die Bedeutsamkeit des Wassers und einer möglichen Wasserknappheit hervor. Artikel 45.2 bestimmt: „Hoheitsträger (aller drei Ebenen: Bund, Gemeinschaften und Kommunen) stellen sicher, dass alle natürlichen Ressourcen in verantwortungsbewusster Art verwaltet werden, mit dem Ziel, den Lebensstandard zu schützen und zu verbessern und die Umwelt zu schützen, auf der Grundlage der kollektiven Solidarität. Da beide Staatsebenen, die Zentralregierung und die Regierungen der Autonomen Gemeinschaften, Weisungsbefugnisse zum Umweltschutz besitzen, kann dieser Artikel als indirekte Klausel gesehen werden, der die Weisungsbefugnis des Wassers hauptsächlich der Zentralregierung überlässt. Artikel 149.1.23 der Verfassung spezifiziert, dass Madrid eine exklusive Befugnis zur Erstellung eines Grundgerüsts für den Umweltschutz hat.

Die zweite wichtige Bestimmung der Verfassung befasst sich ausschließlich mit dem Thema Wasser. Artikel 149.1.22 bestimmt, dass die Zentralregierung die ausschließliche Befugnis hat, „um bei Wasserressourcen, die mehr als eine Autonome Gemeinschaft durchkreuzen, dessen Regelung gesetzlich festzuhalten und die Koordination und Verwaltung zu übernehmen.“

Diese Bestimmung ist sehr wichtig, da die wichtigsten Gewässer durch mehr als eine Autonome Gemeinschaft fließen und deshalb unter der Verwaltung der Zentralregierung stehen.

Heute ist die gesamte Wassernutzung durch zwei Bundesgesetze geregelt, die 2001 in Kraft traten (siehe Tabelle Wer kontrolliert das Wasser in Spanien?). Während das eine Gesetz die Grundsätze der Wassernutzung regelt, befasst sich das andere mit der Verteilung des Wassers über mehrere Jahre. Das zweite Gesetz, der „Nationale Wasserplan,“ ermöglicht eine Umverteilung des Wassers von einem Gebiet zum anderen. Da eine Umverteilung mehrere Gemeinden treffen kann, kommt es häufig zu Streitigkeiten.

Die größte Auseinandersetzung seit der Einführung des Nationalen Wasserplans betraf die Wasserübertragung aus dem Ebro-Becken an die Entwicklungen der Landwirtschaft und der Wohnsituation an der Mittelmeerküste. Zuerst gab es öffentliche Demonstrationen gegen den Transfer. Dann hat die Autonome Gemeinschaft Aragoniens die verfassungsrechtliche Überprüfung des Transfers vor dem Verfassungsgericht verlangt und einen Bericht über die Verletzung der regionalen Vorschriften an die Europäische Kommission gesandt. Zum

Schluss wiederholte Aragonien die Verwaltungsbeschwerden, bis das Projekt im Juni 2004 aufgegeben wurde.

Die erst kürzlich geplante Wasserübertragung von Aragonien nach Katalonien, die ebenfalls politischen Aufruhr verursachte, musste nicht mehr umgesetzt werden, da die schwere Dürrezeit, die Katalonien in dieser Zeit durchlebte, im Mai 2008 endete.

Institutionen teilen die Verantwortung

Früher basierte die Wasserpolitik Spaniens auf der Steigerung der Wasserressourcen durch Dammbauten und der Errichtung anderer Wasserreservoirs. Spanien belegte mit 1.200 Dämmen den vierten Rang der weltweiten Dammbauten. Heute sind alle großen Flüsse des Landes physisch in der einen oder anderen Art reguliert. Öffentliche Einmischungen in die Wasserverteilung waren schon immer sehr stark.

Da das Wasser hauptsächlich geteilt wird, spielt die zwischen-gemeinschaftliche Zusammenarbeit eine große Rolle. Das wichtigste Beratungsgremium für Wasserfragen ist der Nationale Wasserrat, der 1985 gegründet wurde. Diese zum Teil eigenständige Körperschaft ist für die Planung und Beratung von weiteren Ausführungen des Nationalen Wasserplans zuständig.

Zudem gibt es wichtige zwischengemeinschaftliche Wasserverwaltungsbündnisse, die unter der Aufsicht der Zentralregierung stehen und für die Flussbecken (inklusive Untergrundwasser) einer Autonomen Gemeinschaft verantwortlich sind. Die wichtigsten Bündnisse sind mit den großen Flüssen Spaniens – Ebro, Segura, Duero und Guadalquivir – verbunden, die alle durch mehr als eine Gemeinschaft fließen.

Die Verwaltung von Flussbecken, die sich auf eine Gemeinschaft beschränken, wird durch die Autonomiestatuten (die Grundnormen, die die Befugnisbreite jeder Region regeln) der entsprechenden Gemeinschaft geregelt. Bisher haben nur sechs der 17 Gemeinschaften von dieser Befugnis Gebrauch gemacht: Andalusien, Balearen, Kanarische Inseln, Katalonien, Galizien und das Baskenland.

Die Verteilung der Wasserweisungsbefugnis ist bedeutenden Veränderungen unterworfen. Es existieren zwei starke Kräfte, die bei dieser Angelegenheit in entgegengesetzte Richtungen ziehen. Einerseits liegt die Tendenz zu einer immer größer werdenden Dezentralisierung der Weisungsbefugnisse vor, gefördert von der Reform der Autonomiestatuten. Andererseits, und bei weitem die schwerste Herausforderung, der Spanien heute gegenübersteht, besteht ein hohes Bedürfnis der Zentralregierung zur Koordination eines steigenden Ressourcenmangels und zur Verbesserung der nachhaltigen Nutzung von Wasser. 