

Konflikte zwischen Bundesämtern und Staaten belasten die Wasserverwaltung



REUTERS/HO NEW

Ein Eisbär und seine Jungen am Beaufortsee. Sarah Palin, Gouverneurin von Alaska und ehemalige Präsidentschaftskandidatin, hat es abgelehnt, den Eisbären als bedrohtes Tier dem Endangered Species Act zu unterstellen. US-amerikanische Gerichte haben entschieden, dass Arten, deren Überleben gefährdet ist, wirtschaftlichen Interessen vorgehen.

VON GEORGE WILLIAM SHERK

VOR WENIGEN MONATEN ERLIESS KALIFORNIENS Gouverneur Arnold Schwarzenegger eine Verfügung, die eine staatenweite Trockenheit konstatierte.

Diese Verfügung vom 24. Juni 2008 schaffte finanzielle Unterstützung für den Gewässerschutz und für erleichterte Wassertransfers sowie eine Beschleunigung der Klimaforschung im Gebiet der Dürre.

Zudem verstärkt die Verfügung die technische Unterstützung für Kaliforniens politische Unterabteilungen. Gouverneur Schwarzenegger wies vier Bundesämter an, die Auswirkungen der bestehenden Dürre anzusprechen und, wo möglich,

abzuschwächen.

Diese Ämter, das "Department of Water Resources", das "Department of Public Health", das "Department of Food & Agriculture" und das "Office of Emergency Services", haben Arbeit vor sich.

Eine andere Strategie gegen die Dürre wird in Georgia verfolgt. Gouverneur Sonny Perdue suchte Hilfe bei einer höheren Gewalt. Am 13. November 2007 rief Gouverneur Perdue beim Parlamentsgebäude eine Gruppe Wähler zusammen, um gemeinsam für Regen zu beten. So sagte der Gouverneur ganz unverblümt: „Wir sind aus einem einzigen Grund zusammen gekommen: um ehrfürchtig und hochachtungsvoll für einen Sturm zu beten.“

Und in Alabama, gemäß den Nachrichten des Senders ABC, hat Gouverneur Bob Riley seine Wähler darum gebeten, während einer ganzen Woche um Regen zu beten.

Das Vorgehen dieser amerikanischen Gouverneure ist auf jahrelange Dürreperioden in diesen Staaten zurückzuführen. Solche Trockenperioden werden zunehmend länger und häufiger. So dauerte die Dürre des Colorado River Basin mehr als acht Jahre lang. Beide Seen des Colorado Rivers, Lake Mead und Lake Powell,

GEORGE WILLIAM SHERK, Anwalt und Umweltwissenschaftler, assoziierter Professor an der Colorado School of Mines. Ebenso ist er außerordentlicher Professor an der University of Denver College of Law und Mitarbeiter am International Water Law Research Institute of the University of Dundee in Schottland.

wiesen historisch tiefe Wasserspiegel auf. In der Tat deuten Forschungen des Scripps Institute of Oceanography darauf hin, dass die beiden Seen innerhalb der nächsten 15 Jahre zu „dead pools“ verkommen könnten.

Forschungsergebnisse weisen auch darauf hin, dass der Klimawandel dazu führen könnte, dass die Wasserspiegel der Great Lakes signifikant sinken könnten. Eine solche Senkung des Wasserspiegels konnte auch im Ogallala Aquifer beobachtet werden. Das Ogallala Aquifer ist ein natürliches Grundwasserreservoir, das sich über acht Staaten erstreckt, von Texas bis South Dakota. Der Rückgang des Wasserspiegels dieses Aquifers betrug in gewissen Gebieten bis zu fünf Fuß pro Jahr (ungefähr 1,5 Meter). Dieser Rückgang ist jedoch eher auf eine übermäßige Entwässerung zurückzuführen als auf die Auswirkungen des Klimawandels. Es wurde aber vorgebracht, dass der Klimawandel einer der Gründe sei, wieso der Ogallala übermäßig entwässert wurde. Einer Schätzung zu Folge wird das Ogallala Aquifer innerhalb der nächsten 25 Jahre ausgetrocknet sein.

Staatenrecht setzt sich durch

Auch wenn Wasser physisch ständig zur Verfügung steht, muss dies nicht auch rechtlich der Fall sein. Die Zentralregierung unterstützt in ständiger Praxis eine Politik des „staatlichen Vorrangs“ bei Allokation und Verwaltung von Wasserressourcen und hat, ebenso beständig, ein Gesetz erlassen, das denjenigen der Staaten vorgeht. Die daraus resultierende Regel ist, dass die Staaten nur jene Menge an Wasser benötigen dürfen, die nicht vom Bundesstaat gebraucht wird. Diese Regelung führt zu einer heiklen und bisher unbeantworteten Frage: Wie viel Wasser wird für bundesstaatliche Zwecke gebraucht? Bundesrecht ist diesbezüglich oft undeutlich.

Das führt uns zu einer weiteren Frage. Wieviel Wasser wird benötigt, um bedrohte Pflanzen und Tiere zu schützen? Der Bedarf an Wasser zum Schutz für bedrohte Pflanzen- und Tierarten, die durch den Endangered Species Act (ESA) geschützt werden, geht dem von staatlichem Wasserrecht erlaubten Gebrauch von Wasser vor.

Dieser Vorrang geht aus dem Fall Riverside Irrigation District v. Stipo hervor, in dem es um die Errichtung eines Stausees ging. Das Ingenieurcorps der amerikanischen Armee verweigerte gemäß Sect 404 des Federal Clean Water Acts (CWA) den Bauherren des Stausees die Bewilligung, den Stausee teilweise mit Wasser aus bestehenden Flüssen oder Feuchtgebieten zu füllen.

Das Corps verweigerte die Bewilligung, weil die Errichtung des geplanten Damms nachteilige Auswirkungen auf den bedrohten Lebensraum des Schreikranichs hätte und deshalb den Anordnungen des Endangered Species Act widersprechen würde. Nachfolgende Gerichte bestätigten diese Entscheidung, indem sie festhielten, dass das Corps sowohl die Anordnungen des Clean Water Acts als auch jene des Endangered Species Acts befolge.

Im Zusammenhang mit dem Abpumpen von Grundwasser kam ein Bundesrichter im Fall Sierre Club v. Lujan zu einem ähnlichen Ergebnis. In diesem Fall ging es um das Verhältnis zwischen dem Abpumpen von Grundwasser aus dem Edward Aquifer im Osten von Texas (bewilligt durch das Recht des Staates) und der Notwendigkeit, Flüsse von Camal und San Marco Springs zur Versorgung von durch den Endangered Species Act geschützten Arten sicherzustellen. Die Entscheidung des Bundesrichters in dieser Sache war kurz und prägnant: „Arten, dessen Überleben mit wirtschaftlichen Aktivitäten, wie die der Wasserentnahme aus dem Edwards Aquifer, in Konflikt geraten, ist der Vorrang zu gewähren.“

Bundesbehörden gewinnen Kontrolle

Wieviel Wasser wird benötigt, um Hydroelektrizität zu generieren? Das Bundesrecht verlangt von den Baufirmen für die

Aufteilung des Wassers

IN GEBIETEN, IN DENEN DIE GRENZEN DER STAATEN NICHT MIT denjenigen der Flüsse übereinstimmen, können Konflikte zwischen den Wassernutzern der verschiedenen Staaten sowie zwischen den verschiedenen Staaten selbst entstehen. Wieviel Wasser dürfen die Staaten aus einem bestimmten Fluss an die Bewohner in ihrem Staat abgeben?

Einige dieser Konflikte wurden durch zwischenstaatliche Gerichtsverfahren beigelegt: Ein Staat kann einen anderen Staat anklagen, um Schaden bei seinen Bürgern abzuwenden, der ihnen durch Handlungen von privaten Akteuren in einem anderen Staat beigelegt wird. Diese Fälle können direkt dem Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten vorgelegt werden, jedoch bleibt auch die Möglichkeit, die Angelegenheit bei einem niedrigeren Bundesgericht vorzubringen.

Ein anderer Weg, um Konflikte über Wasser zu lösen, liegt in der Möglichkeit, „zwischenstaatliche Abkommen“ abzuschließen. Typischerweise bestehen solche Abkommen aus drei Schritten. Zuerst muss der Kongress die Verhandlungen über das Abkommen bewilligen, üblicherweise sendet er einen Vertreter des Bundesstaates zu den Verhandlungen. Danach handeln die Staaten das Abkommen aus. Sind die Verhandlungen abgeschlossen, muss die Zustimmung des Kongresses zum Abkommen abgewartet werden. Durch solche Abkommen kann die Gerichtsbarkeit des Obersten Gerichtshofes vermieden werden. Bisher wurden 25 solcher Abkommen abgeschlossen, um die Rechte an grenzüberschreitenden Gewässern aufzuteilen.

meisten Anlagen, die Hydroelektrizität generieren, die Erlangung einer Bewilligung von der Federal Energy Regulatory Commission. Um eine solche Bewilligung zu erhalten, muss der Bewerber die Gesetze des Staates oder der Staaten befolgen, in welchen die geplante Anlage lokalisiert ist. Dabei ist Rücksicht zu nehmen auf den Gewässergrund und die Uferpartien und auf Verwendung, Unterhalt und Nutzung von Wasser für die Gewinnung von Elektrizität.

Noch Jahre nach dem Inkrafttreten des Federal Water Power Acts im Jahre 1920 beugte sich die Federal Power Commission (heute Federal Energy Regulation Commission) den Wassergesetzen der Staaten. Dies änderte sich 1946 mit dem Fall First Iowa Hydro-Electric Cooperative v. Federal Power Commission. In dieser Angelegenheit entschied der Oberste Gerichtshof, dass die detaillierten Regelungen des Federal Power Acts „keinen Raum für widersprüchliche Kontrollen der Staaten ließen und dies auch nicht notwendig sei.“ Dieser Entscheid wurde 1990 im Fall California v. Federal Energy Regulation Commission vom Supreme Court bestätigt.

Wieviel Wasser wird benötigt, um die Wasserqualität zu schützen? Der Clean Water Act übergab den Staaten die Kompetenz, den Gebrauch der Flüsse zu regeln, die durch ihr Hoheitsgebiet fließen. 1994 wurde der Spielraum dieser Handlungsmacht durch den Supreme Court im Fall Public Utility District No. 1 v. Washington Department of Ecology konkretisiert. Das Gericht entschied, dass diese Angabe entweder durch Wasserqualitätsstandards der Flüsse oder aber durch die erlaubte Wassernutzung bestimmt werden müsse. „Standards der Wasserqualität“, hielt das Gericht fest, „bestehen aus der



REUTERS/STAFF

Der Badewannenringeffekt (siehe Pfeil im Bild oben) rund um diesen See in Nevada zeigt den dramatischen Rückgang des Wasserspiegels in einem Gewässer, das zur Versorgung von Südkalifornien und Las Vegas dient. Sinkende Wasserspiegel haben die Gouverneure der Staaten Georgia und Alabama dazu gebracht, öffentlich für Regen zu beten.

regelten Nutzung der schiffbaren Gewässer und den Kriterien für die Wasserqualität solcher Gewässer in Anbetracht ihrer Nutzung.“

Das Gericht hielt ebenfalls fest, dass der Clean Water Act die Staaten befugt, „Abwasserbeschränkungen und andere Beschränkungen“ zu erlassen, um den gesetzlichen Anforderungen nachzukommen. Solche Beschränkungen werden in „Bewilligungen zur nationalen Schadstoffentsorgung (National Pollutant Discharge Elimination System (NPDES) Permits)“ festgelegt. Solche Bewilligungen, die für die Entsorgung von Schadstoffen benötigt werden, enthalten spezifische Bestimmungen je nach Art und Konzentration der Materialien, die entsorgt werden.

Die Bestimmungen, die in solchen NPDES-Bewilligungen enthalten sind, werden teilweise dadurch bestimmt, wieviele Schadstoffe die jeweiligen Flüsse assimilieren können. Diese Kapazität könnte sich in gewissen Wasserläufen verändern, z. B. durch eine Verringerung der abfließenden Wassermenge wegen einer durch das Recht des Staates bewilligten Umleitung des Wassers. In einem solchen Fall müssten die Anforderungen an eine spezifische NPDES-Bewilligung gestrafft werden, um die Art oder die erlaubte Konzentration der zu entsorgenden Materialien zu reduzieren. Wird das nicht gemacht, müsste die Nutzung, die durch das Recht des Staates bewilligt wurde, beschränkt werden.

Beschränkung der Kompetenz der Staaten

Es gibt viele weitere Beispiele von Anforderungen des Bundesstaates betreffend Allokation und Verwaltung von Wasser, die der teilstaatlichen Kompetenz vorgehen. Während Jahrzehnten haben verschiedene Federal Flood Control Acts und River & Harbors Acts die Autorität der Staaten beschränkt. Zusätzliche Beschränkungen können durch andere Tier- oder Pflanzenarten schützende Gesetze (so wie der Marine Mammal Protection Act), durch Gesetze über die Verwaltung von Ressourcen (so wie der Wild and Scenic Rivers Act) und durch Gesetze über den Schutz der Ressourcen (so wie der Safe Drinking Water Act) auferlegt werden.

Artikel IV der amerikanischen Verfassung (the „Supremacy Clause“) bestimmt, wie Konflikte zwischen Bundesrecht und dem Recht der Staaten zu handhaben sind: „Diese Verfassung und die Gesetze der Vereinigten Staaten, die unter der Befolgung jener erlassen wurden, sowie alle Verträge die gemacht wurden und die

gemacht werden in der Verantwortung der Vereinigten Staaten, sollen höchstes Recht im Lande sein; und die Richter in jedem Staat sollen daran gebunden sein, ungeachtet gegenteilig lautender Verfassungen und Gesetze der einzelnen Staaten.“

Konfliktbeilegung

Aufgrund der obigen Ausführungen geht hervor, dass bei einem Konflikt zwischen Bundesrecht und dem Recht eines Staates, der die Verwaltung und die Allokation von Wasserressourcen zum Gegenstand hat, das Bundesrecht vorgeht. Im Jahre 1941 hielt der Richter William O. Douglas des Obersten Gerichtshofs im Fall *Phillips v. Guy F. Atkinson Co.* fest, dass „wann immer die verfassungsrechtliche Gewalt der Zentralregierung und die eines Staates in Konflikt geraten, letztere nachzugeben hat.“

Mit Blick auf einen Konflikt zwischen der Gesetzgebung des Bundesstaates und dem Programm eines Staates für die Wasserentwicklung und Wassererhaltung entschied Richter William O. Douglas, dass „sich das Programm des Staates der überlegenen Gewalt des Kongresses fügen müsse.“ Dies bedeutet im wesentlichen, dass die Staaten nicht souverän sind, was die Allokation und die Verwaltung von Wasser innerhalb ihrer Grenzen angeht.

Die Lösung des Stillstands in der Wasserpolitik wird nicht nur blockiert, weil sie Konflikte zwischen Bundesrecht und Staatsrecht beinhaltet, sondern auch weil Bundesrecht mit Bundesrecht kollidiert. Jedes der oben genannten Bundesgesetze wird durch eine oder mehrere Bundesämter vollzogen. Jedes dieser Ämter hat seine eigene Wasserpolitik und seine eigenen Interessengruppen, die dessen Politik verteidigen. Seit das Water Resource Council zur Zeit der Reagan Administration abgeschafft wurde, gibt es keinen wirksamen Weg mehr, um Konflikte über die Wasserpolitik zwischen den Bundesämtern zu lösen.

Wäre dieses Council 1981 nicht abgeschafft worden, hätte es eine Behörde gegeben, die Konflikte zwischen Bundesrecht und Bundesrecht über Wasser in den Vereinigten Staaten hätte lösen können. Nun gibt es keine Behörde mehr, die diese Aufgabe übernehmen könnte. Solange die Führung nicht bei jemandem liegt mit der Stärke eines Alexanders – oder der Gerissenheit eines Machiavellis – wird es keinen Weg geben, den gordischen Knoten durchzuschlagen und die überlappenden Schichten von föderalistischen Zuständigkeiten im Bereich der Wasserpolitik zu ordnen.