



Helga Haftendorn

Wasser als Problem der internationalen Politik

(Vortrag vor den Mitgliedern der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften am 12. Dezember 1997)

In: Berichte und Abhandlungen / Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (vormals Preußische Akademie der Wissenschaften) ; 5.1998, S. 31-58

Persistent Identifier: [urn:nbn:de:kobv:b4-opus4-31166](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:b4-opus4-31166)

Die vorliegende Datei wird Ihnen von der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften unter einer Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (cc by-nc-sa 4.0) Licence zur Verfügung gestellt.



Helga Haftendorn

Wasser als Problem der internationalen Politik

(Vortrag vor den Mitgliedern der Berlin-Brandenburgischen
Akademie der Wissenschaften am 12. Dezember 1997)

1 Das Problem

„Das Beste aber ist das Wasser.“ Mit diesem Wort von Pindar aus den olympischen Oden möchte ich meinen Vortrag beginnen.

Wasser ist die Grundlage menschlichen Lebens und menschlicher Kultur

Ohne Wasser ist menschliches Leben nicht möglich, aber nur ein ganz kleiner Teil des Wassers auf dem „blauen Planeten“ kann vom Menschen genutzt werden (vgl. Abb. 1).

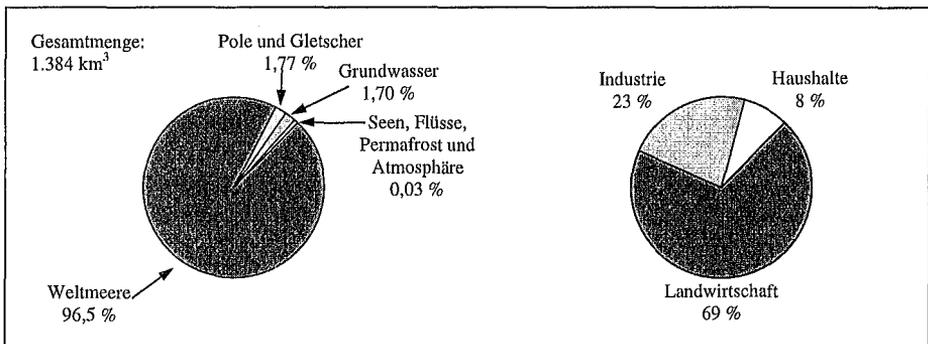


Abb. 1
Wassermenge der Erde und deren Nutzung

Die Geschichte lehrt uns, daß sich Hochkulturen in der Regel an Flußläufen entwickelt haben, so z. B. Mesopotamien, Indus, Ägypten.

Auf die Bedeutung des Nils verweisen zahlreiche pharaonische Inschriften, wie auch diejenige im Grabmal von Ramses III. im Tal der Könige:

„Nie habe ich Nilwasser zurückgehalten,
nie habe ich dem Wasser den Weg versperrt,
nie habe ich den Nil verschmutzt.“

Der Entwicklung der Seefahrt verdanken viele Mächte ihre dominierende Position, nämlich durch die Beherrschung der Meere. Beispiele sind:

- im Altertum Athen und später der Attische Seebund, der den Athenern die Beherrschung des Ionischen Meeres erlaubte;
- in der beginnenden Neuzeit Portugal, Spanien und die Niederlande, deren Reichtum sich auf die Gründung von Kolonialreichen stützte;
- im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert Großbritannien: („Britannia rules the waves“);
- in der Gegenwart die USA, deren überseeische Stützpunkte und Machtprojektion im Sinne von Eingreifbarkeit konstituierendes Merkmal ihrer Weltmachtrolle sind.

Wasser ist eine endliche und knappe Ressource

Bislang verfügt die Menschheit über *ausreichende Süßwasserressourcen*. Das Problem besteht jedoch darin, daß diese *außerordentlich ungleich verteilt* sind.¹ Diese Ungleichheit wird in den nächsten 25 Jahren als Folge des Bevölkerungswachstums und des wachsenden Lebensstandards, der landwirtschaftlichen Entwicklung („grüne Revolution“) und der zunehmenden Industrialisierung noch

¹ Turkmenistan, Ägypten, Mauretanien und Ungarn sind zu über 95 % ihres Wasserbedarfs von exogenen Ressourcen abhängig, weitere 14 Staaten zu 75 %. Vgl. Peter Wallenstein und Ashok Swain, *International Fresh Water Resources: Conflict or Cooperation?* Stockholm: Stockholm Environment Institute 1997, S. 11 (*Comprehensive Assessment of Freshwater Resources of the World*); ferner Günther Bächler, Volker Böge, Stefan Klötzli, Stephan Libiszewski, Kurt R. Spillmann, *Kriegsursache Umweltzerstörung. Ökologische Konflikte in der Dritten Welt und Wege ihrer friedlichen Bearbeitung*. Zürich: Rütegger 1996, Bd. I, S. 123.

zunehmen.² Die höchsten Zuwachsraten dürften Asien, insbesondere Süd- und Südostasien, sowie große Teile Afrikas zu verzeichnen haben – jene Landstriche, die schon jetzt unter relativer Wasserknappheit zu leiden haben.³

Lassen Sie mich ein Beispiel für eine große Wasserknappheit bei gleichzeitig ungleicher Verteilung geben: Das *Wasser des Jordan* und seiner Nebenflüsse ist die wichtigste Ressource für die Bevölkerung und Wirtschaft Israels, des palästinensischen Autonomiegebietes und Jordaniens; es deckt jedoch weniger als 50 % des Bedarfs für Landwirtschaft, Industrie und Haushalte. Das Wasser im Jordanbecken ist zugleich extrem ungleich verteilt. Pro Jahr und Kopf entfallen auf Israel 370 m³, auf Jordanien 220 m³ und auf die Palästinenser nur ca. 100 m³ des Jordanwassers. Internationale Experten gehen davon aus, daß 500 m³ das absolute Minimum für eine wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung ist.⁴ In Zukunft könnten jedoch Bevölkerungswachstum, verstärkte Industrialisierung und Verstädterung sowie klimatische Veränderungen in der Region zu noch größerer Knappheit führen.

Ein besonders drastischer Fall der *Übernutzung* einer natürlichen Wasserressource mit katastrophalen Folgen für die Anlieger ist der *Aralsee*, dessen Wasserfläche als Folge der Ableitung von Amu Darja und Syr Darja seit 1960 nicht nur um nahezu 56 % zurückgegangen ist, sondern dessen verbleibendes Wasser auch biologisch tot und hochgradig versalzen ist.⁵

² Zwischen 1940 und 1990 hat sich die Weltbevölkerung etwas mehr als verdoppelt, der Wasserverbrauch jedoch vervierfacht. Bis zum Jahr 2025 prognostizieren Experten einen Anstieg der Weltbevölkerung auf ca. 8,4 Mrd. Menschen, wobei sich das Wachstum auf die – in der Regel wasserärmeren – Entwicklungsländer konzentrieren dürfte. Bei einem globalen Wirtschaftswachstum von (geschätzt) 2,1 % würde der Wasserverbrauch um 29 % (niedrigste Prognose) bis 59 % (höchste Prognose) auf bis zu 5.500 km³ steigen. Vgl. Paul Raskin u. a., *Water Futures: Assessment of Long-Range Patterns and Problems*. Stockholm: Stockholm Environment Institute 1997 (*Comprehensive Assessment of Freshwater Resources of the World*), S. 21.

³ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung: *Globale Umweltveränderungen, Welt im Wandel. Wege zu einem nachhaltigen Umgang mit Süßwasser* (zit. als Jahresgutachten Wasser). Bremerhaven: Geschäftsstelle WBGU am Alfred-Wegener-Institut für Polar- und Meeresforschung 1997, S. 75-88; Paul Raskin u. a., *Water Futures: Assessment of Long-Range Patterns and Problems*, S. 21.

⁴ Angaben nach: Stefan Libiszewski, *Water Disputes in the Jordan Basin and their Role in the Resolution of the Arab-Israeli Conflict*, in: Günther Bächler und Kurt R. Spillmann (Hg.), *Kriegsursache Umweltzerstörung*. Chur und Zürich 1996, Bd. II: *Regional- und Länderstudien*, S. 337-460 (S. 366).

⁵ Vgl. Stefan Klötzli, *The Water and Soil Crisis in Central Asia – A Source for Future Conflicts?*, in: G. Bächler u. K. R. Spillmann, *Kriegsursache Umweltzerstörung*, Bd. II, S. 247-335 (S. 261); ferner Michael Martens, *Die Hoffnung stirbt zuletzt. Hafenstädte*

Ein weiteres Problem ist die *Reinhaltung der Wasserressourcen*. So ist der Rhein vor nicht allzu langer Zeit, ehe die verschiedenen Maßnahmen zur Einleitung von Schadstoffen griffen, häufig als die „Kloake Europas“ bezeichnet worden. Ein aufwendiges „Aktionsprogramm Rhein“ war erforderlich, um die Schadstofffracht auf einigermmaßen akzeptable Werte zu begrenzen.

Wasser ist eine geteilte und eine gemeinsame Ressource

Über 200 Flüsse der Welt sind *internationale Gewässer*; über 50 Flüsse mit einem Einzugsgebiet von mehr als 100.000 km² sowie viele der großen Seen haben *zwei oder mehr Anlieger*. Prominente Beispiele sind der Ganges und der Mekong mit sechs, der Rhein, der Amazonas und der Sambesi mit sieben, der Niger und der Kongo mit neun sowie der Nil und die Donau mit jeweils zehn Anliegerstaaten.⁶ Schon allein diese Tatsache läßt *Konflikte zwischen den Anliegern* über eine angemessene Nutzung wahrscheinlich erscheinen. Während die Hohe See seit dem 17. Jahrhundert (Hugo Grotius, „De Mare Liberum“, 1609, hervorgegangen aus der seinerzeit nicht veröffentlichten Schrift „De iure praedae“) als von allen Staaten zu nutzendes gemeinsames Gut (als „Allmende“) betrachtet wird, gilt für Flüsse und Seen das *Prinzip der nationalen Souveränität*. Es bedarf daher zwischenstaatlicher Vereinbarungen und Verträge, um einen Ausgleich oft widerstreitender Interessen, z. B. zwischen Oberlauf- und Unterlaufanliegern, zu ermöglichen. Dabei setzte sich nur allmählich das Prinzip durch, daß grenzüberschreitende Wasserläufe nicht der alleinigen Verfügung des jeweiligen Anliegerstaates unterstehen (wie es noch 1898 der Generalstaatsanwalt der USA, Harmon, im Streit mit Mexiko über das Wasser des Colorado verkündet hatte), sondern daß ihre Nutzung eines Mindestmaßes an internationaler Kooperation bedarf. In der Gegenwart kommt vor allem der angemessenen Verteilung („*equitable distribution*“) und der Erhaltung, Entwicklung und Reinhaltung von Süßwasserressourcen („*sustainable development*“) große Bedeutung zu.

Die verschiedenen Wasserverträge sind ein getreues Abbild der sich *verändernden Nutzung von Flüssen und Seen*. Die ältesten Regelungen betrafen die *Schifffahrt* und sollten einen möglichst unbehinderten *Handel* gewährleisten. In der Schluß-

in der Wüste: Seit der Aralsee die Baumwollplantagen Zentralasiens bewässert, ist nur noch die Hälfte von ihm übrig, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.11.1997, S. R 3.

⁶ Vgl. Jörg Barandat, Wasser als bisher weltweit unterbewerteter Rohstoff, in: ders. (Hg.), Wasser – Konfrontation oder Kooperation. Ökologische Aspekte von Sicherheit am Beispiel eines weltweit begehrten Rohstoffs. Baden-Baden: Nomos, 1997, S. 10-23 (S. 12).

akte des Wiener Kongresses von 1815 wurden Maas, Main, Mosel, Neckar, Rhein und Schelde zu internationalen Strömen („*international watercourses*“) erklärt, die allen Staaten unter gleichen Bedingungen zur Schifffahrt und zum Handel offenstehen sollten. Als Anfang des 20. Jahrhunderts die *industrielle Nutzung* der Fließgewässer an Bedeutung zunahm, standen Regelungen für den Staudamm- und Kraftwerksbau sowie für die Ab- und Einleitung von Brauchwasser im Vordergrund. Erst in den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts wurde im Rahmen des Völkerbundes und in den Vereinten Nationen der Versuch unternommen, *allgemein verbindliche Regeln* für die Nutzung von internationalen Flußsystemen zu entwickeln. Die im Frühjahr 1997 verabschiedete *UN-Wasser-Konvention*⁷ bietet jedoch nur einen allgemeinen Rahmen, der viel Spielraum für unterschiedliche Auslegungen läßt, abgesehen davon, daß ihr möglicherweise nicht alle „kritischen“ Staaten (d. h. solche mit akuten Wasserkonflikten, wie z. B. die Türkei und China) beitreten werden.

Fragestellung

Im folgenden werde ich mich mit der Frage beschäftigen, *aus welchen Gründen und unter welchen Bedingungen es zu internationalen Konflikten*⁸ *über die Nutzung von Süßwasserressourcen kommt*, seien es Flüsse, Seen oder Grundwasserspeicher (sogen. „Aquifer“). Allerdings kann dies im Rahmen eines Vortrages nur exemplarisch geschehen. Die zweite Frage zielt darauf ab, in welchem *Verhältnis Konflikte oder Krisen um Wasser zu anderen Konflikten* stehen. Sind Ressourcenkonflikte die Ursache internationaler Konflikte, oder tragen sie dazu bei, vorhandene, aus anderen Gründen entstandene Konflikte (z. B. ethnische Konflikte) zu verschärfen und ihre Lösung zu erschweren? Schließlich werde ich untersuchen, welche *Regelungsmechanismen und Lösungsansätze* sich in der Vergangenheit bewährt haben und welche sich in der Zukunft als erfolgversprechend erweisen könnten.

Auf die Frage nach internationalen Konflikten über die Nutzung von *Küstengewässern, Meerengen* und die *Hohe See* kann ich leider aus Zeitgründen nicht eingehen.

⁷ Vgl. United Nations Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses. Doc. A/51/869, April 11, 1997; vgl. ferner Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes („Helsinki Convention“), E-ECE/1267, March 17, 1992.

⁸ Innerstaatliche Konflikte bleiben – trotz der Tatsache, daß sie häufig grenzüberschreitende Wirkungen haben – ausgeklammert.

Da es bisher nur in Einzelfällen zu zwischenstaatlichen militärischen Auseinandersetzungen über die Nutzung von Wasser – vor allem im Nahen Osten – gekommen ist, sollte besser von „Wasserkrisen“ als von Wasserkonflikten gesprochen werden. In der Literatur hat sich jedoch in dem Bemühen, der vernachlässigten Ressource Wasser eine erhöhte Aufmerksamkeit zuteil werden zu lassen, der Begriff „Wasserkonflikt“ eingebürgert, so daß auch ich diesen Begriff benutze, anstatt korrekt von „Wasserkrisen“ zu sprechen.⁹

2 Probleme des internationalen Süßwassermanagements

Schifffahrt und Nutzung der Wasserkraft

a) Regelung der Flußschifffahrt

Ich habe darauf verwiesen, daß die ältesten Regelungen für die grenzüberschreitende Nutzung von Flüssen die Schifffahrt betrafen. Heute verfügt die Staatenwelt über ein dichtes Netz von zwei- und mehrseitigen Verträgen, auf deren Grundlage der Verkehr auf den internationalen Wasserstraßen in Friedenszeiten weitgehend problemlos abläuft. Auftretende Probleme können in vielen Fällen von internationalen Schifffahrtskommissionen, wie z. B. der seit 1815 bestehenden Rheinschifffahrtskommission, geklärt werden.

b) Konflikte zwischen Ober- und Unterliegern beim Kraftwerksbau

Zu Konflikten kommt es jedoch häufig, wenn ein Staat daran geht, einen Fluß an seinem Oberlauf zu stauen und ein Kraftwerk zu errichten. Ein Beispiel, das die internationale Staatengemeinschaft nachhaltig beschäftigt hat, sind die Staudammprojekte am Paraná, der den Grenzfluß zwischen Paraguay und Brasilien sowie zwischen Paraguay und Argentinien bildet, ehe er sich zusammen mit dem Uruguay in das La Plata-Becken entleert. Insbesondere ist der Plan eines brasilianisch-paraguayischen Staudammprojektes zur Stromgewinnung bei Itaipu von Argentinien wegen seiner gefürchteten Auswirkungen im Unterlauf des Flusses kritisiert worden. Obwohl die fünf sogenannten La Plata-Staaten – Argentinien, Bolivien, Brasilien, Paraguay und Uruguay – bereits 1969 einen Vertrag über die wirtschaftliche Integration und gemeinsame Entwicklung des La Plata-Beckens geschlossen

⁹ Einige Autoren, wie z. B. Ulrich Albrecht, *Krieg um Wasser?*, in: *Prokla*, 26. Jg. Nr. 1 (H. 102), S. 5-16, sprechen mit primärem Bezug auf internationale Konflikte sogar von „Krieg um Wasser“, eine Diktion, die sich sonst vor allem in populärwissenschaftlichen Darstellungen findet.

haben, kam es immer wieder zu Konflikten zwischen den Anliegern. Diese wurden allerdings ausschließlich mit Mitteln der Diplomatie ausgetragen, die von wirtschaftlichen Gegenmaßnahmen, dem Werben um Paraguay bis hin zu Plänen für konkurrierende Kraftwerksprojekte am Paraná reichten. Während Brasilien und Paraguay auf ihre nationale Verfügungsgewalt über den Paraná pochten, versuchte Argentinien, seinem Anspruch auf ausreichende Information und Konsultation durch die Einbringung entsprechender Resolutionen in die Vollversammlung der Vereinten Nationen Nachdruck zu verschaffen.¹⁰ 1979 konnte dieser Konflikt im Rahmen des Mercosul beigelegt werden. Gegenwärtig droht jedoch in der Region ein weiterer Konflikt. Ein neues Konfliktpotential entsteht mit der Verwirklichung des „Hidrovia-Projektes“, in dessen Rahmen der Paraguay auf 3.400 km Länge zu einer internationalen Wasserstraße ausgebaut werden soll.¹¹

Auch im Donaauraum belastete ein großes Kraftwerkprojekt in den letzten Jahren die Beziehungen der Anliegerstaaten, und zwar zwischen der Slowakei, Ungarn und Österreich.

Bei der Auseinandersetzung über den 1977 vereinbarten Bau eines ungarisch-tschechoslowakischen Staudammprojektes bei Gabčíkovo-Nagymaros ging es um den Vorrang wirtschaftlicher oder ökologischer Interessen. Aus Angst vor schwerwiegenden Umweltschäden im Donaauraum (und in Reaktion auf entsprechenden innenpolitischen Druck) hatte Ungarn 1992 nach dem Scheitern mehrjähriger Verhandlungen den Vertrag gekündigt. Die österreichischen Banken und Unternehmen, welche am Bau beteiligt waren, erhielten Ausgleichszahlungen von der ungarischen Regierung. Die Slowakei führte jedoch die Arbeiten fort und baute einen Seitenkanal, mit dem ungarisches Gebiet umgangen werden konnte. 1992 begann die Slowakei mit der Stromerzeugung in Gabčíkovo, wenn auch in geringerem Umfang als ursprünglich geplant. Als Folge der Donaumleitung machte darauf Ungarn schwere Umweltschäden geltend. Erneute Verhandlungen zwischen den beiden Ländern (zum Teil unter Einschaltung der EU) führten nicht zu einer Einigung, so daß beide Regierungen den Internationalen Gerichtshof in Den Haag anriefen. Das Gericht befand im September 1997, daß beide Seiten ihre vertraglichen Verpflichtungen verletzt hätten. Weder hätte Ungarn den Vertrag einseitig aufkündigen noch die Slowakei ebenso einseitig die Donau auf ihr Staatsgebiet umlenken dürfen. Der IGH forderte beide Seiten auf, in Verhandlungen eine

¹⁰ Vgl. Friedrich August Freiherr von der Heydte, Der Parana-Fall: Probleme der gemeinsamen Nutzung der Wasserkraft eines internationalen Stroms, in: Dieter Blumenwitz und Albrecht Randelzhofer (Hg.), Festschrift für Friedrich Berber zum 75. Geburtstag. München: Beck, 1973, S. 207-216; Edward S. Milenky, Argentina's Foreign Policies. Boulder, CO: Westview, 1978, S. 186-189.

¹¹ Vgl. Das Pantanal – eines der größten Feuchtgebiete der Welt – ist gefährdet, in: Jahresgutachten Wasser, S. 274-275.

Lösung für die entstandenen Probleme zu finden. Wenn keine andere Lösung gefunden wird, so soll der auf slowakischem Gebiet befindliche Damm in Übereinstimmung mit der Abrede von 1977 unter ein gemeinsames Regime gestellt werden.¹²

c) Ausdehnung der Regelung auf ein ganzes Gewässersystem

Die Fortschritte in der Hydrotechnik machten nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges Regelungen erforderlich, in die Quellflüsse ebenso wie unterirdische Wasserreservoirs einbezogen werden konnten. Der Gedanke der hydrographischen Kohärenz eines Gewässers einschließlich seiner Grundwasserströme („*international drainage basin*“) bildete daher das Leitprinzip der von der International Law Association 1966 verabschiedeten „Helsinki Rules on the Uses of Waters of International Rivers“.¹³ Ihren Niederschlag fanden diese Prinzipien in dem im April 1966 zwischen der Bundesrepublik, Österreich und der Schweiz abgeschlossenen Abkommen über die Wasserentnahme aus dem Bodensee, in dem sich die Vertragsstaaten verpflichteten, bei künftigen Wasserentnahmen die berechtigten Interessen der anderen Anliegerstaaten nicht übermäßig zu beeinträchtigen.¹⁴ Wie wichtig eine Zusammenarbeit an internationalen Flußsystemen ist, die das gesamte Einzugsgebiet umfaßt – bzw. welche katastrophalen Folgen das Fehlen einer Kooperation zeitigen kann –, haben die Überschwemmungen des Jahres 1997 in der Oderregion gezeigt.

¹² Vgl. Joanne Linneroth, *The Danube River Basin: Negotiating Settlements to Transboundary Environmental Issues*, in: *National Resources Journal*, Bd. 30, Sommer 1990, S. 629-660; Judit Galambos, *An International Environmental Conflict on the Danube: The Gabčíkovo-Nagymaros Dams*, in: Anna Vari und Pal Tamas (Hg.), *Environment and Democratic Transition. Policy and Politics in Central and Eastern Europe*. Dordrecht, Bosaton u. a.: Kluwer, 1993, S. 176-226. Zum Spruch des IGH vom 25.9.1997 vgl. Urteil im Streit um Donaukraftwerk. Haager Gerichtshof rügt Rechtsverstöße Ungarns und der Slowakei, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26.9.1997.

¹³ Vgl. International Law Association, *The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers*. Helsinki, August 1966, in: *Resolutions Adopted by Governments, International Legal Institutions and International Organizations, on the Management of International Water Resources*, zusammengestellt von Dante A. Caponera. Rom: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1980 (zit. als *Resolutions on the Management of International Water Resources*), S. 293-299.

¹⁴ Vgl. Alfred Verdross und Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*. Berlin: Duncker & Humblot, 1984³, S. 642f. Zum internationalen Wasserrecht, insbes. seiner historischen Entwicklung, vgl. *Resolutions on the Management of International Water Resources*, S. 4f.; ferner Hans-Joachim Heintze, *Wasser und Völkerrecht*, in: Barandat, *Wasser – Konflikt oder Kooperation*, S. 279-297.

Bereits 1995 wurde in der Oderregion ein Projekt zum grenzüberschreitenden Umwelt- und Katastrophenschutz entwickelt und von den Verantwortlichen für die Euroregion „Pro Europa Viadrina“ als besonders förderungswürdig eingestuft. Bis zur Katastrophe in diesem Sommer hatten zwar der Landkreis Märkisch-Oderland und die Woiwodschaft Gorzow EU-Mittel zur Erstellung einer Gefahrenkarte und zur Entwicklung eines einheitlichen Meldesystem erhalten, das geplante deutsch-polnische Abkommen zum Katastrophenschutz war jedoch noch nicht unterzeichnet worden. Die Rettungsaktionen wurden durch den unzulänglichen Informationsaustausch und die Inkompatibilität des technischen Geräts erheblich behindert. Erst als Folge der Krise wurden in der Oderregion die Anstrengungen intensiviert, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit unter Einbeziehung weiterer polnischer und vor allem auch tschechischer Landkreise zu verbessern. Gegenwärtig wird über ein deutsch-polnisch-tschechisches Projekt zur Entwicklung des Oder-Raumes diskutiert, mit dessen Hilfe künftig Naturkatastrophen in dem hochwassergefährdeten Gebiet verhindert werden sollen.¹⁵

Wasserreinhaltung

Außer zur Schifffahrt und zur Stromerzeugung werden Flüsse und Seen zunehmend auch industriell genutzt. Sie dienen nicht nur als Reservoir für die Entnahme von Brauch- und Kühlwasser, sondern werden auch zur Entsorgung von Abwässern und Industrieabfällen verwandt. Mit dem Sinken der Wasserqualität der industriell genutzten grenzüberschreitenden Flüsse und Seen erhält das Problem der Wasserreinhaltung eine internationale Dimension. Besonders gut kann dies am Beispiel des Rheins gezeigt werden, da sein Einzugsgebiet zu den bevölkerungsreichsten und am meisten industrialisierten Gebieten Europas gehört.

a) Das Rheinbecken

Besonders ausgeprägt sind am Rhein die Interessenunterschiede zwischen Oberlieger- und Unterliegerstaaten, die ihre Ursache in unterschiedlichen Nutzungen des Rheinwassers haben. Zu den Hauptverschmutzern gehören die chemische Industrie in den Oberliegerstaaten Schweiz und Deutschland, ferner die französischen Kaliminen im Elsaß sowie deutsche Kohlebergwerke an Ruhr und Lippe. Der Rhein wird durch ihre Emissionen mit großen Mengen an Chemieabfällen,

¹⁵ Vgl. EUROREPORT der Euroregion Pro Europa Viadrina, Nr. 2/1996; Projekt Nummer eins gegen die Flut, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.7.1997; Gemeinsamer Plan gegen Flutgefahren, in: Tagesspiegel, 1.8.1997; Kinkel für „Oder-Projekt“, in: Tagesspiegel, 7.8.1997.

Salzen und Schwermetallen belastet. Die Folgen haben die Niederlande als Unterliegerstaat zu tragen, der das Rheinwasser primär für die Trinkwassergewinnung und für die Landwirtschaft (insbes. den Gartenbau) nutzt. Durch die toxische Belastung des Rheinschlammes steigen auch die Kosten für die Stadt Rotterdam, die den Schlick des Rotterdamer Hafens nicht mehr als Füllmaterial benutzen oder in der Nordsee verklappen kann, sondern auf Sondermülldeponien entsorgen muß. Während durch die Rheinschifffahrt verursachte Verunreinigungen des Flusses schon seit der Jahrhundertwende in der internationalen Rheinschifffahrtskommission diskutiert und weitgehend geregelt wurden, verhinderten die Interessenunterschiede zwischen Oberlieger- und Unterliegerstaaten eine rasche Lösung des Verschmutzungsproblems. Zunächst wurde 1950 von den Anliegerstaaten die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins vor Verunreinigung gegründet. 1963 wurde ihr in der Berner Konvention die Aufgabe zugewiesen, das Ausmaß und die Quellen der Verschmutzung des Rheins zu überwachen und zu erforschen, Maßnahmen zum Schutz des Flusses vorzuschlagen und Abkommen zwischen den Anliegerstaaten vorzubereiten. Es waren in der Folge vor allem die Niederlande, die als hauptbetroffener Unterliegerstaat immer wieder die Initiative ergriffen und Maßnahmen zur Reinhaltung des Rheins anmahnten. 1976 unterzeichneten die Umweltminister der Rheinanlieger zwei Abkommen zum Schutz des Rheins vor chemischer Verschmutzung und zur Verringerung der Salzbelastung des Flusses. Im Chemieabkommen wurde eine schrittweise Reduzierung der toxischen Einleitungen mit Hilfe von schwarzen und grauen Listen vereinbart; im Chloridabkommen verpflichteten sich die Mines de Potasse d'Alsace zur Reduzierung der Einleitung von Kalisalzen. Die Umsetzung dieser Verträge erwies sich jedoch als äußerst schwerfällig. Probleme gab es vor allem bei der Festlegung von Emissionsgrenzwerten, der Abstimmung mit der EU-Kommission und den nationalen Ratifizierungsverfahren.

Das Chloridabkommen trat erst 1987 in Kraft, nachdem die französische Regierung weitreichende Modifikationen erreicht hatte. Da sich Frankreich als Verursacherstaat weigerte, die aus den elsässischen Kalibergwerken herrührende Salzbelastung des Rheins einseitig zu reduzieren, kam es schließlich zu einer Kostenteilung unter den Anliegerstaaten, nach der Frankreich und Deutschland mit je 30 %, Holland mit 34 % und die Schweiz mit 6 % das Programm zur Reduktion der Salzeinleitung finanzieren würden. Als Gegenleistung sagten die Niederlande der Bundesrepublik und der Schweiz zu, daß sie diese nicht wegen den von ihnen ausgehenden, jedoch wesentlich geringeren Salzbelastungen rechtlich belangen würden. Der Abschluß des Chloridabkommens wurde auch wesentlich durch eine Reihe von Initiativen gefördert, die von nationalen Interessengruppen in den Niederlanden ausgingen. So hatten 1974 drei holländische Großgärtnereien und die Stiftung Reinwater die elsässischen Kalibergwerke vor dem Landgericht in Rotter-

dam auf Schadenersatz für Ertragsausfälle durch die Berieselung mit Rheinwasser mit erhöhtem Chloridgehalt und auf Erstattung der Kosten für Vorsorgemaßnahmen verklagt. Nachdem der Europäische Gerichtshof dieses Verfahren für zulässig erklärt hatte, wurden die elsässischen Kaliwerke in mehreren Instanzen zum Schadenersatz verurteilt. Die Stadt Rotterdam setzte in der Hafenfrage ebenfalls auf eine Kombination von Öffentlichkeitsarbeit, eigenen technischen Untersuchungen und vertraulichen Vereinbarungen mit den Punkteinleitern, um diese zur freiwilligen Reduzierung ihrer Schadstoffemissionen zu veranlassen. Zu einer potenten transnationalen Interessengruppe entwickelte sich auch die Internationale Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke im Rheineinzugsgebiet, zu der sich die drei großen regionalen Verbände der Wasserwirtschaft 1970 zusammengeschlossen hatten. Diese verhandelten u. a. direkt mit den wichtigsten Einleitern – z. B. dem Deutschen Verband der Chemischen Industrie – und beeinflussten mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit nachhaltig die politischen Entscheidungen.

Als Katalysator wirkten auch eine Serie von Chemieunglücken am Rhein im Jahre 1986 (bei Sandoz und Ciba-Geigy in der Schweiz sowie bei BASF, Höchst und Bayer). 1987 verabschiedeten die Anliegerstaaten schließlich ein weitreichendes „Aktionsprogramm Rhein“, mit dem unter dem Stichwort „Lachs 2000“ das Ökosystem des Rheins umfassend saniert werden sollte. Dieses Aktionsprogramm stellt eine freiwillige Verpflichtung ohne rechtliche Bindungswirkung dar. Es wurde erst möglich aufgrund der verschiedenen Abkommen und ihrer erfolgreichen Implementierung.¹⁶ Voraussichtlich wäre es nicht zustande gekommen, wenn nicht einerseits durch die verschiedenen Umweltkatastrophen ein hoher innenpolitischer Druck erzeugt worden und zum anderen durch die intensive Vernetzung zwischen den Anliegerstaaten und die langjährige Praxis ihrer Zusammenarbeit auf einer Vielzahl von Gebieten eine Vertrauensbasis entstanden wäre, welche die Anliegerstaaten zur Übernahme von beträchtlichen Kosten zugunsten der Lebensfähigkeit des gemeinsamen Gutes „Rhein“ bewog.

b) Das Elbecken

In einem anderen europäischen Flußsystem, der Elbe, wurden durch den Ost-West-Konflikt bis zum Beginn der neunziger Jahre gemeinsame Regelungen zur Reinhaltung des Flusses verhindert. Dafür waren neben dem allgemeinen Systemkon-

¹⁶ Vgl. dazu Rainer Durth, Grenzüberschreitende Umweltprobleme und regionale Integration. Zur Politischen Ökonomie von Oberlauf-Unterlauf-Problemen an internationalen Flüssen. Baden-Baden: Nomos, 1996, S. 168-202; ferner Thomas Bernauer und Peter Moser, Internationale Bemühungen zum Schutz des Rheins, in: Thomas Gehring und Sebastian Oberthür (Hg.), Internationale Umweltregime. Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge. Opladen: Leske + Budrich, 1997, S. 147-163.

flikt noch zwei Gründe maßgeblich. Zum einen war der Verlauf der Elbegrenze zwischen Bundesrepublik und DDR umstritten. Zum anderen hatte in den sozialistischen Staaten die wirtschaftliche Entwicklung absolute Priorität vor der Schonung der Umwelt. Erst 1990 kam es zur Gründung einer Internationalen Kommission zum Schutz der Elbe nach dem Muster der verschiedenen Rheinkommissionen. Die Vorbereitungen dazu wurden von der Arbeitsgemeinschaft für die Reinhaltung der Elbe (ARGE Elbe) geleistet, zu der sich die an der Elbe anliegenden Bundesländer in den siebziger Jahren zusammengeschlossen hatten. 1991 wurde von den Umweltministern der Bundesrepublik und der Tschechoslowakei ein Sofortprogramm für die Elbe verabschiedet, das vor allem eine Verbesserung der Wasserqualität durch den Bau von Kläranlagen für Haushalts- und Industrieabwässer vorsieht.¹⁷

Wasserverteilung

a) Das Euphrat-System¹⁸

Im Gegensatz zu Europa, wo Wasserkonflikte zu Belastungen der zwischenstaatlichen Beziehungen führen können, aber ein gewaltsam ausgetragener Konflikt angesichts der engen Vernetzung der Staaten ausgeschlossen ist, handelt es sich beim Euphratbecken um eine Region, in der ein akuter Verteilungskonflikt über die Ressource Wasser angesichts der in der Region vorhandenen Disparitäten sehr wohl in eine militärische Auseinandersetzung umschlagen könnte.

98 % des Euphratwassers entspringt in der Türkei, die aus geographischen Gründen (Bevölkerungs- und Industriezentren befinden sich im Norden, nicht im Südosten) jedoch nur einen kleineren Teil wirtschaftlich nutzt. Dagegen hängt die Wasserversorgung des Irak zu 98 % von den Flüssen Euphrat und Tigris ab, diejenige Syriens zu 95 % vom Euphrat. Beide Staaten benötigen das Euphratwasser für ihre Bevölkerung, für landwirtschaftliche Bewässerungsprojekte sowie für die Strom-

¹⁷ Vgl. Durth, Grenzüberschreitende Umweltprobleme, S. 204-227.

¹⁸ Vgl. Durth, Grenzüberschreitende Umweltprobleme, S. 228-252; Natasha Beschorner, Water and Instability in the Middle East. Adelphi Paper Nr. 273 (Winter 1972/73). London: Brasseys, 1992, S. 27-45; Hasan Chalabi und Turek Majzoub, Turkey, the Waters of the Euphrates and Public International Law, in: J. A. Allan und Chibli Mallat (Hg.), Water in the Middle East: Legal, Political and Commercial Implications. London und New York, 1995, S. 189-235; Bülent Güven, Die Türkei – eine Republik vor der größten Herausforderung ihrer Geschichte, in: Barandat, Wasser – Konfrontation oder Kooperation, S. 143-156; Jörg Barandat, Die Türkei in der Wasserfalle, ebenda, S. 158-181.

erzeugung. Alle drei Länder haben zu diesem Zweck eine Vielzahl von Staudämmen errichtet. Zwischen ihnen bestehen zudem politische Spannungen, die Ausdruck des Kampfes um regionale Vorherrschaft sind und die Mitte der siebziger Jahre, beim Bau des Assad-Staudammes, bis an den Rand eines militärischen Konfliktes zwischen Syrien und Irak geführt haben. Ein ständiger Konfliktherd zwischen den drei Staaten ist auch das Kurdenproblem.

Eine neue Dimension hat der Konflikt durch das Greater Anatolia Project (GAP) der Türkei erfahren. Dabei handelt es sich um ein gigantisches Entwicklungsprojekt, in dessen Rahmen in Südanatolien 22 Staudämme an Euphrat und Tigris errichtet und 17 Wasserkraftwerke gebaut werden sollen. Die türkische Regierung verfolgt mit diesem Projekt vier Ziele:

1. den Bau umfangreicher Bewässerungsprojekte zur Entwicklung einer exportorientierten Agrarproduktion;¹⁹
2. die Erschließung des Wasserkraftpotentials und die Erhöhung der Kapazitäten zur Stromerzeugung auf 8.000 MW, mit der Möglichkeit eines Stromexports in die Westtürkei und in die Nachbarländer;
3. die industrielle Erschließung der GAP-Region und Verbesserung des Lebensstandards der in der Region ansässigen Bevölkerung (damit auch Befriedung der kurdischen Bevölkerung und „Austrocknung“ der PKK);
4. den Aufbau einer Tourismusindustrie.

Die Realisierung der geplanten Wasserprojekte in der Region führt jedoch zu erheblichen Verteilungskonflikten. Vor allem könnte der Anteil Syriens und des Irak als Unterlieger am Euphrat um jeweils ein Drittel zurückgehen, während die Nutzungsmenge der Türkei von weniger als 10 % auf über 50 % steigen würde. Bei einer Erschließung des Tigris hätte der Irak weitere Rückgänge zu erwarten. Trotz verschiedener Verhandlungsrunden zwischen der Türkei, Syrien und dem Irak ist es bisher nicht zu einer einvernehmlichen Regelung gekommen, obwohl eine solche allen Staaten Vorteile bringen würde. Es gibt zwar ein gemeinsames Technisches Komitee, das nach türkischer Auffassung jedoch nur die Aufgabe hat, Daten auszutauschen und die Nachbarn über bevorstehende Maßnahmen zu informieren. Eine Einigung scheiterte bisher vor allem an den unterschiedlichen Grundannahmen. Während Syrien und der Irak davon ausgehen, daß Euphrat und Tigris internationale Flüsse sind, deren Wasser allen Anliegern gemeinsam zugute kommen müsse, beansprucht die Türkei alle Rechte über das auf ihrem Territorium befindliche Stromsystem. Der türkische Staatspräsident Demirel faßte das in folgende Worte: „Mit dem Wasser ist es wie mit dem Öl. Wer an seiner Quelle

¹⁹ Vgl. Rainer Herrmann, Der lange vernachlässigte Südosten der Türkei beginnt zu grünen. Das Entwicklungsprojekt GAP belebt die Wirtschaft und bricht feudale Strukturen auf, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.7.1997, S. 12.

sitzt, hat ein Recht darauf, das ihm niemand streitig machen kann.“²⁰ Für Syrien und den Irak liegen die Vorteile einer Einigung auf der Hand, da sich für sie in jedem Monat der Nichteinigung ihre Wartekosten erhöhen, während die Türkei ihre Position festigen und vollendete Tatsachen schaffen kann. Obwohl sich die Türkei als Oberliegerstaat in einer dominanten Machtposition befindet, würde auch sie von einer Vereinbarung profitieren:

1. Sie könnte eine Deblockierung internationaler Kredite (z. B. bei der Weltbank) erreichen, für die eine Zustimmung der Anliegerstaaten erforderlich ist (bisher wird das Staudammprojekt vor allem von französischen Unternehmen finanziert).
2. Sie könnte landwirtschaftliche Produkte, Strom und Wasser in die Nachbarländer exportieren, was bisher seitens der arabischen Staaten von einem vorherigen Interessenausgleich in der Verteilungsfrage abhängig gemacht wird.
3. Schließlich könnte auch eine Regelung des Kurdenproblems durch eine engere Zusammenarbeit zwischen den drei Staaten erleichtert werden.

Bisher ist es jedoch lediglich zu einigen bilateralen Abmachungen zwischen den drei Staaten gekommen.²¹ So hat die Türkei von den verfügbaren 950 m³/sek. Syrien 1987 vertraglich einen Anteil von 500 m³/sek. am Euphratwasser zugestanden, den Syrien 1990 mit dem Irak im Verhältnis von 290 m³/sek. zu 210 m³/sek. aufgeteilt hat. Syrien und der Irak fordern jedoch insgesamt 700 m³/sek., was den Anteil der Türkei auf 250 m³/sek. (statt 450 m³/sek.) reduzieren würde. Auch hat die Türkei die Vereinbarung von 1987 nicht eingehalten und u. a. mehrfach den Wasserfluß einseitig gedrosselt, um z. B. Syrien zu einer Einstellung der Unterstützung für die PKK zu veranlassen.

Der Wasserkonflikt hat eine nachhaltige Veränderung der regionalen Machtstrukturen zur Folge. Die gemeinsame Frontstellung gegen die Türkei trägt dazu bei, die Gegensätze zwischen Syrien und Irak ebenso wie zwischen ihren ehemals verfeindeten Führern, Hafiz al Assad und Saddam Hussein, zu überbrücken. Umgekehrt intensiviert die türkische Regierung ihre politische, militärische und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Israel. Damit entsteht im Nahen Osten ein neues Parallelogramm der Kräfte.

Eine Einigung in der Wasserfrage dürfte in der Euphratregion nur als Paketlösung möglich sein und müßte folgende Punkte beinhalten:

²⁰ Ste(phan) Li(biszewski), Konfliktstoff Wasser, in: Europäische Sicherheit, Nr. 1, 1996, S. 8.

²¹ Vgl. Aysegül Kibaroglu, Prospects for Cooperation in the Euphrates-Tigris River Basin, in: Turkish Review of Middle East Studies, Jg. 8 (1994–1995), S. 137–155.

1. Einen Modus vivendi für die nicht miteinander zu vereinbarenden rechtlichen Positionen. Das Problem besteht darin, daß die Türkei auf der souveränen Nutzung der auf ihrem Staatsgebiet verfügbaren Wasserressourcen beharrt (und deshalb auch in den Vereinten Nationen gegen die Wasserkonvention von 1997 gestimmt hat, in der eine Berücksichtigung der berechtigten Interessen der anderen Anlieger gefordert wird), während Syrien und der Irak einen gerechten Anteil an diesen fordern.
2. Die Gewährleistung von „Wassersicherheit“ für Syrien und den Irak durch Aufteilung der strittigen 200 m³/sek. des Wasserdurchflusses des Euphratwassers unter die drei Staaten bei gleichzeitiger Garantie seitens der Türkei und Syriens für einen ungehinderten Wasserfluß an den Irak.
3. Als Kompensation das Versprechen Syriens und des Iraks, sich in der Kurdenfrage zurückzuhalten, türkischen Produkten einen erleichterten Marktzugang in den arabischen Staaten sowie Durchgangsrechte für türkische Strom- und Wasserleitungen über ihr Territorium (z. B. für eine „Friedenspipeline“ nach Israel und Saudi-Arabien) zu gewähren.²²

b) Das Jordanbecken

Während der Konflikt im Strombecken von Euphrat und Tigris eine seiner wesentlichen Ursachen in der Verteilung des Wassers der Region hat, wenn er auch verwoben ist mit dem allgemeinen Nahost-Konflikt und dem Kurdenproblem, so erscheint der Konflikt über die Kontrolle der Wasserressourcen im Jordanbecken nur lösbar im Kontext einer umfassenden Regelung zwischen Israel, seinen Nachbarn sowie der Palästinensischen Autonomiebehörde.

Im einzelnen geht es bei diesem Konflikt um die Verteilung knapper Wasserressourcen, die insgesamt nur etwa 50 % des Wasserbedarfs in der semi-ariden Region decken. Der Ressourcenkonflikt, d. h. die Frage einer gerechten Verteilung des Wassers des Jordans und seiner Quell- und Nebenflüsse sowie der Verfügung über verschiedene unterirdische Wasserspeicher, wird jedoch überlagert von einem politischen und einem Sicherheitskonflikt, bei denen es primär um die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Palästinenser in einem eigenen Staat und um die Gewährleistung der politischen, ökonomischen und militärischen Sicherheit Israels geht.²³

²² Vgl. Durth, Grenzüberschreitende Umweltprobleme, S. 249f.

²³ Vgl. Peter Rogers and Peter Lydon (Hg.), Water in the Arab World. Perspectives and Prognoses. Cambridge, MA, 1994; ferner die bereits zitierte Studie von Libiszewski sowie Manuel Schiffler, Konflikte um Wasser – ein Fallstrick für den Friedensprozeß im Nahen Osten?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Heft B 11/95, 10. März 1995, S. 13-21; Peter H. Gleick, Water and Con-

Bis in die neunziger Jahre war der Konflikt im Jordanbecken gekennzeichnet durch ein einseitiges Vorgehen der verschiedenen Konfliktparteien. Mit einer Mischung von militärischen und diplomatischen Maßnahmen verhinderte Syrien 1961 eine Ableitung des oberen Jordanwassers und seine Nutzung zur Speisung des nationalen israelischen Wasserversorgungssystems („*National Water Carrier*“). In der Folge mußte Israel auf Druck der Truce Supervision Organisation (UNTSO) die Einleitungsquelle an das Nordwestufer des Tiberiassees verlegen. Auf die Fertigstellung des israelischen Wasserversorgungssystems antwortete die Arabische Liga 1964 mit dem Plan, den Baniyas und den Hasbani, zwei Quellflüsse des Jordan, nach Norden umzuleiten – ein Projekt, das Israel militärisch zu vereiteln wußte. Währenddessen hatte Jordanien mit internationaler Finanzhilfe am östlichen Jordanofer einen Seitenkanal gebaut, den späteren King Abdullah-Kanal, der zur Bewässerung von landwirtschaftlichen Anbauflächen im Nordwesten Jordaniens und zur Wasserversorgung von Amman dient. Zur Gewährleistung eines kontinuierlichen Zuflusses wurden am Yarmuk, dem wichtigsten Nebenfluß des Jordan, und an der Grenze zu Syrien zwei Staudämme vorgesehen, von denen einer bis 1967 fertiggestellt, im Sechstage-Krieg von den Israelis aber wieder zerstört wurde.

Der Sechstage-Krieg von 1967 veränderte das gesamte Wasserszenario in der Region: Israel kontrollierte nunmehr mit den besetzten Golanhöhen und der Sicherheitszone im Südlibanon die Quellflüsse des Jordan; außerdem war es zu einer großzügigen Nutzung des Yarmuk in der Lage. Mit der Besetzung der „Westbank“ kontrollierte Israel auch die größten unterirdischen Wasserspeicher der Region („*Mountain Aquifer*“).

Zuvor hatte Israel nur über diejenigen Wasserspeicher verfügen können, deren Fließrichtung nach Norden oder nach Westen verlief. Hinzu kam jetzt der in der Westbank gelegene östliche Abfluß, den bisher ausschließlich die Palästinenser genutzt hatten, deren Wasserrechte nunmehr drastisch beschnitten wurden. Darüber hinaus konnte Israel noch einen überbeanspruchten, küstennahen Wasserspeicher ausbeuten, der sich parallel zur Küste bis zum Gazastreifen erstreckt.

flict. Occasional Paper Series of the Project on Environmental Change and Acute Conflict, Nr. 1, September 1992, S. 3-27 (S. 17); Miriam R. Lowi, West Bank Water Resources and the Resolution of Conflict in the Middle East, ebenda, S. 29-60 (S. 34); Helena Lindblom, Water and the Arab-Israeli Conflict, in: Leif Ohlsson (Hg.), Hydro-politics. Conflicts over Water as a Development Constraint. London, 1995, S. 55-90; Beschoner, Water and Instability in the Middle East, S. 8-26; Amikam Nachmani, Water Jitters in the Middle East, in: Studies in Conflict & Terrorism, Bd. 20, Nr. 1 (Januar-März 1997), S. 67-93. Zur Entwicklung seit Beginn des Friedensprozesses vgl. Alwyn R. Rouyer, The Water Issue in the Palestinian-Israeli Peace Process, in: Survival, Bd. 39, Nr. 2 (Sommer 1997), S. 57-81.

Damit verfügt Israel über eine weitgehend gesicherte Wasserversorgung für den Bedarf seiner Bevölkerung (31 %), der Landwirtschaft (63 %) und Industrie (6 %). Der große Anteil der Landwirtschaft ergibt sich daraus, daß Israel bei der Ernährung seiner Bevölkerung autark sein will und landwirtschaftliche Überschüsse als Devisenbringer zum Kauf lebenswichtiger Rohstoffe betrachtet. Voraussetzung für die dazu erforderliche landwirtschaftliche Produktion ist jedoch die Bewässerung von etwa 50 % der Anbauflächen. Der durch das Ende der achtziger Jahre rapide Bevölkerungswachstum (als Folge der Einwanderung russischer Juden) erhöhte Bedarf an Wasser wird durch effizientere Technologien (Tropf- statt Flächenbewässerung), Umstellung bei den landwirtschaftlichen Produkten zugunsten weniger wasserabhängiger Kulturen und durch die Entsalzung von Brack- und Salzwasser weitgehend gedeckt.

1994 hat sich Israel zum ersten Mal vertraglich – im israelisch-jordanischen Friedensvertrag – zur Aufteilung grenzüberschreitender Wasserressourcen bereit erklärt. Darin wurde Jordanien das Recht auf die Nutzung des größten Teils des Wassers im Yarmuk – bis auf 45 Mill. m³/Jahr – und Israel das Recht auf den größten Teil des Jordanwassers – bis auf 40 Mill. m³/Jahr für Jordanien – zugesprochen. Zu diesem Zweck wollen beide Staaten am Yarmuk an der israelisch-jordanisch-syrischen Grenze ein gemeinsames Staudammprojekt in Angriff nehmen, gegen das jedoch Syrien Einwände erhebt. Außerdem wurde eine gemeinsame Wasserkommission eingerichtet.

In der Prinzipienerklärung von Oslo hatten sich die israelischen und palästinensischen Unterhändler in der Frage der Wasserressourcen auf die Festlegung allgemeiner Grundsätze beschränkt, konkrete Regelungen jedoch auf spätere Abmachungen vertagt. Insofern stellt das Interimsabkommen von 1996 („Taba-Abkommen“) einen politischen Durchbruch im Wasserkonflikt zwischen Israel und der Palästinensischen Autonomiebehörde dar. Israel erkannte darin das Recht der Palästinenser auf die Nutzung der unter ihrem Territorium befindlichen unterirdischen Wasserreservoir an. Ähnlich wie im Abkommen mit Jordanien wurde eine gemeinsame Wasserkommission eingerichtet, die weitreichende Rechte haben und das Bohren neuer Brunnen, den Bau von Abwassersystemen sowie die Erschließung zusätzlicher Wasserquellen überwachen soll. Außerdem gestand Israel den Palästinensern aus dem Eastern Mountain Aquifer in der Westbank insgesamt einen Anteil von 60 Mill. m³/Jahr zu und stellte ihnen zusätzliche Wasserlieferungen aus seinem nationalen Wassersystem, insbesondere in den Gazastreifen, in Aussicht.²⁴

²⁴ Vgl. Schiffler, Konflikte um Wasser, S. 15, und Rouyer, The Water Issue, S. 70-74. Außerdem finanziert Israel ein Pilotprojekt zur Wasserentsalzung im Gazastreifen.

Beide Vereinbarungen bilden einen wichtigen Fortschritt in der Wasserfrage vor allem insofern, als Israel erstmals die Notwendigkeit gemeinsamer Regelungen anerkannt hat. In der Sache hat es sich jedoch im wesentlichen darauf beschränkt, einen Wechsel auf die Zukunft auszustellen, d. h. es hat nur Zusagen über solche Wassermengen gemacht, die durch wassertechnische Maßnahmen, wie z. B. den Bau eines Staudammes am Yarmuk, und durch eine effizientere Wassernutzung zusätzlich gewonnen werden können. Über die gemeinsame Wasserkommission mit den Palästinensern ist es Israel darüber hinaus gelungen, weiterhin die Wassernutzung in der Westbank zu kontrollieren. Die Vereinbarungen werden es jedoch Israel und den palästinensischen Autonomiebehörden erleichtern, für ihre Wasserprojekte in Zukunft verstärkt Kredite und Hilfe internationaler Geldgeber zu erhalten. Vielleicht wird auf ihrer Grundlage eine gemeinsame Vertrauensbasis geschaffen, durch die später umfassendere politische Lösungen erleichtert werden könnten.

Keine Einigung gibt es bisher mit Syrien. Die Friedensgespräche zwischen diesen beiden Ländern sind vor allem deshalb nicht vorangekommen, weil Israel sich bisher geweigert hat, auf den größten Teil der Golanhöhen zu verzichten und die Kontrolle über die Quellflüsse des Jordans aufzugeben. Aus israelischer Sicht ist die Gewährleistung seiner Wasserversorgung integraler Bestandteil seines Sicherheitskonzeptes. Eine Lösung für dieses Problem dürfte sich erst dann finden lassen, wenn sich der Staat Israel in seinem nationalen Bestand nicht mehr gefährdet sieht und das Recht der Palästinenser anerkennt, in einem eigenen Staat zu leben. Notwendig ist daher ein integrales Friedenskonzept, das militärische Sicherheit mit Ressourcensicherheit verbindet.

Langfristig werden sich die Wasserprobleme der Region nur durch ein differenziertes internationales Wassermanagement lösen lassen, das eine faire Verteilung der knappen Ressource Wasser („*equitable distribution*“) mit einem Plan zur Schonung der natürlichen Wasservorkommen der Region („*sustainable development*“) verbindet, d. h. auf eine maximale Ausbeutung der Flüsse und der unterirdischen Reservoirs der Region verzichtet. Dazu empfiehlt sich ein Mix von technischen, administrativen und marktwirtschaftlichen Instrumenten, wie z. B. der Anbau von Produkten, die weniger Wasser benötigen, der Bau von Anlagen zur Abwasserreinigung und zur Wasserentsalzung, die Steuerung des Bevölkerungswachstums und die Regulierung des Wasserpreises sowie der Import von Süßwasser aus anderen Regionen (z. B. der Türkei). Dies setzt jedoch voraus, daß zuvor oder gleichzeitig die politischen Probleme geregelt werden.

c) andere Konfliktregionen

– Gangesbecken

Ein ähnliches, wenn auch derzeit weniger akutes Konfliktszenario gibt es auf dem indischen Subkontinent, auf dem die Frage der Verteilung und des Managements des Gangeswassers in einen Kontext von extremer Armut, ethnopolitischen Spaltungen und ökologischer Degradation eingebettet sowie eng mit den politischen Gegensätzen zwischen den Staaten des Subkontinents und den Hegemonialansprüchen Indiens verwoben ist.²⁵

– Nil und Mekong

Ein ganz anderes Problem behindert ein effektives Wassermanagement am Nil und am Mekong. In beiden Flußbecken kooperieren zwar einige der Unterlieger miteinander, ohne daß es ihnen jedoch bisher gelungen ist, die oder den Oberliegerstaat in eine Kooperation einzubeziehen. Während die Zusammenarbeit zwischen Ägypten und dem Sudan bis in die Zeit zurückreicht, als beide als Protektorate oder Kolonien zum Britischen Empire gehörten, ist es bisher nicht gelungen, Äthiopien in diese Zusammenarbeit wirksam zu integrieren. Die Gründe dafür sind in der Zugehörigkeit zu verschiedenen „Lagern“ im Ost-West-Konflikt ebenso wie in den innenpolitischen Problemen Äthiopiens zu sehen. Erst allmählich normalisiert sich das Verhältnis zwischen den Staaten der Region und läßt für die Zukunft verbesserte Kooperationsmöglichkeiten erwarten.²⁶

Im Mekongbecken haben politische Konflikte bisher eine engere Zusammenarbeit zwischen den Anliegerstaaten China, Myanmar (Burma), Laos, Kambodscha und Vietnam verhindert. Das Mekong-Komitee, dem die drei Untieranliegerstaaten angehören, hat sich in der Vergangenheit nahezu ausschließlich auf den Austausch von Informationen und auf die Ausarbeitung von langfristigen Entwicklungsplänen beschränkt. Eine Einbeziehung der Volksrepublik China ist ebenfalls bisher ge-

²⁵ Vgl. René Klaff, Der Induswasserkonflikt – Ansätze eine pragmatischen Wasserpolitik in der Konfliktregion Südasien, in: Barandat, Wasser – Konfrontation oder Kooperation, S. 234-262; Ashok Swain, Conflict over Water: The Ganges Water Dispute, in: Security Dialogue, Bd. 24 (1993), Nr. 4, S. 429-439; ders., Displacing the Conflict: Environmental Destruction in Bangladesh and Ethnic Conflict in India, in: Journal of Peace Research, Jg. 33, Nr. 2 (Mai 1996), S. 189-204; Elizabeth Corell and Ashok Swain, India: The Domestic and International Politics of Water Scarcity, in: Ohlsson, Hydropolitics., S. 123-148.

²⁶ Vgl. Manuel Schiffler, Konflikte um den Nil oder Konflikte am Nil?, in: Barandat, Wasser – Konfrontation oder Kooperation, S. 263-276; Jan Hultin, The Nile: Source of Life, Source of Conflict, in: Ohlsson, Hydropolitics, S. 29-54; Raj Krishna, The Legal Regime of the Nile River Basin, in: Joyce R. Starr und Daniel C. Stoll, The Politics of Scarcity. Water in the Middle East. Boulder, Co, 1988, S. 23-40.

scheitert. Diese beharrt auf der nationalen Souveränität über die Wasserressourcen auf ihrem Territorium und hat z. B. deshalb 1997 – ähnlich wie die Türkei – gegen die Annahme der Wasser-Konvention in den Vereinten Nationen gestimmt. Ohne die Mitwirkung Chinas ist jedoch eine umfassende Entwicklung des Mekongbeckens nicht möglich.²⁷

Einvernehmliche Regelungen werden naturgemäß dann erschwert, wenn ein Staat – unabhängig davon, ob es sich um einen Oberlauf- oder einen Unterlaufstaat handelt – in der Region dominiert und seine Interessen ohne Absprache mit anderen Staaten durchsetzen kann. Dieser wird nur dann an einer einvernehmlichen Lösung interessiert sein, wenn er andernfalls wichtige Ziele auf anderen Gebieten nicht erreichen kann oder wenn er ein besonderes Interesse an regionaler Stabilität hat, zu deren Voraussetzungen kooperative Regelungen in der Wasserfrage gehören. Im letzteren Fall – so z. B. die USA im Verhältnis zu Mexiko – kann er dann als „gutmütiger Hegemon“ („*benevolent hegemon*“) wirken.

3 Die Suche nach internationalen Regelungsansätzen

Meine Fragestellung lautete: Aus welchen Gründen und unter welchen Bedingungen kommt es zu internationalen Konflikten über die Nutzung von Wasser? Welches Verhältnis besteht zwischen Konflikten um Wasser und anderen Konflikten? Und schließlich: Welche Regelungsmechanismen und Lösungsansätze haben sich in der Vergangenheit bewährt, welche könnten sich in der Zukunft als erfolgversprechend erweisen?

Ursachen und Arten von Wasserkonflikten

Die Frage nach den Ursachen von Wasserkonflikten läßt sich dahingehend beantworten, daß es sich primär um Verteilungskonflikte um ein knappes Gut handelt, von dem die Anlieger einen ihren Bedürfnissen entsprechenden quantitativen und qualitativen Gebrauch machen wollen. Dies schließt die Forderung nach Reinhaltung und Bestandserhaltung der Frischwasserressourcen ebenso wie der im Süßwasser lebenden biologischen Ressourcen sowie der unterirdischen Wasserspeicher ein. Dabei stehen sich in der Regel die Interessen der durch die Geogra-

²⁷ Vgl. Joakim Öjendal, *Mainland Southeast Asia: Co-operation or Conflict over Water?*, in: Ohlsson, *Hydropolitics*, S. 149-177; Prachoom Chomchai, *Institutional Aspects of Developing and Managing Conflicts over the Use of an International River Basin: A Mekong Case-Study*, in: Werner Pfennig und Sarasin Viraphol (Hg.), *ASEAN – UN Cooperation in Preventive Diplomacy*. Bangkok, 1995, S. 218-247.

<i>Rang</i>	<i>Verteilungskonflikte</i>	<i>Verschmutzungskonflikte</i>
<i>primärer Konflikt</i>	Wasser ist die Ursache eines zwischenstaatlichen Konflikts.	Der Wasserkonflikt läßt sich von anderen Konflikten isolieren und läßt sich integrativ oder institutionell lösen.
<i>sekundärer Konflikt</i>	Dem Wasserkonflikt liegt ein anderer internationaler Konflikt zugrunde.	Mit dem Wasserkonflikt geht ein anderer ökologisch-ökonomischer oder gesellschaftlicher Konflikt einher.

Abb. 2
Arten von Wasserkonflikten

phie privilegierten Oberlauf- und der benachteiligten Unterlaufstaaten diametral gegenüber. Während die einen die nationale Verfügungsmacht über die auf ihrem Territorium vorkommenden Wasserressourcen beanspruchen, betrachten die anderen Wasser als ein öffentliches Gut, dessen Nutzung allen zusteht und dessen Verteilung einvernehmlich geregelt werden müsse.

Internationale Verteilungskonflikte können primärer ebenso wie sekundärer Art sein. Als ein primärer Wasserkonflikt mit militärischen Risiken, die nur durch die machtpolitische Dominanz der Türkei im Zaum gehalten werden, ist der Konflikt über das Euphratwasser anzusehen, der sich am Bau des GAP-Projektes in der Türkei entzündet hat. Beim Konflikt über die Nutzung des Nilwassers hat Ägypten seinerseits – hier jedoch der Unterliegerstaat – militärische Aktionen angedroht, sollten der Sudan oder Äthiopien Maßnahmen ergreifen, die zu einer Reduzierung des für Ägypten lebenswichtigen Nilwassers führen könnten. Eine Regelung des Konfliktes setzt voraus, daß eine gerechte Lösung für die Verteilung der umstrittenen Wasserressourcen gefunden wird, die keinen Anlieger über Gebühr benachteiligt.

Die Konflikte über die Nutzung des Jordanwassers und der unterirdischen Wasserspeicher in der Region sind jedoch als eher sekundär einzuschätzen, obwohl es sich ebenfalls um die gerechte Verteilung einer hier sogar besonders knappen Ressource handelt. Primär ist jedoch der Nahost-Konflikt, bei dem es im Kern um die Frage nach der Anerkennung der nationalen Existenz und militärischen Sicherheit Israels ebenso wie um die eines unabhängigen Palästinenserstaates geht sowie um die Gewährleistung der Sicherheit der Staaten der Region. Verschiedene kleinere Konflikte zwischen Israel und Syrien, insbesondere die Ableitung des oberen Jordan bzw. seiner Quellflüsse für die nationale Wasserver-

sorgung, haben wiederholt zu militärischen Aktionen zwischen beiden Ländern geführt und den Nährboden für den Sechstage-Krieg von 1967 bereitet. In diesem Krieg hat sich Israel nicht nur sichere Grenzen, sondern auch eine gesicherte Wasserversorgung erkämpft. Die Gewährleistung seiner Wasserversorgung, die nach Auffassung Israels die Kontrolle über den Südlibanon, die Golanhöhen und den Mountain Aquifer bedingt, ist daher eines der größten Hindernisse für die Umsetzung der Übereinkunft von Oslo ebenso wie für eine Friedensregelung mit Syrien.

Die Frage nach Regelungs- und Lösungsansätzen muß sich daher in erster Linie auf die dem Konflikt zugrundeliegenden Ursachen beziehen. Bei sekundären Konflikten ist daher darauf zu achten, daß für den Wasserkonflikt (Teil-)Lösungen gefunden werden, durch die eine Regelung des zugrundeliegenden primären Konflikts nicht erschwert, vielleicht sogar erleichtert wird. So könnte eine Zusammenarbeit zwischen Israelis und Palästinensern bei der Aufteilung und/oder der Erschließung neuer Wasserressourcen vertrauensbildend wirken und künftige Lösungen auf anderen Gebieten erleichtern.

Im Hinblick auf Umwelt- bzw. Verschmutzungskonflikte ist die Unterscheidung zwischen primären und sekundären Wasserkonflikten jedoch nicht ausreichend. Für ihre Lösbarkeit bietet sich eine weitere Differenzierung an. Die Empirie zeigt – z. B. im Fall des Rhein-Regimes oder der Regelung offener Wasserfragen zwischen den USA und Kanada –, daß eine Lösung dann eher möglich ist, wenn es sich bei den Konfliktpartnern um Staaten handelt, die stark miteinander vernetzt sind sowie über eine hohe institutionelle Problemlösungskapazität verfügen und außerdem wirtschaftlich in der Lage sind, durch Umweltauflagen erhöhte Wasserkosten zu tragen.²⁸ Demgegenüber wird die Lösung von Wasserproblemen – z. B. im Gangesbecken – außerordentlich erschwert, wenn es sich bei den beteiligten Staaten um Entwicklungs- oder Schwellenländer handelt, die entlang gesellschaftlicher, ethnischer und machtpolitischer Konfliktlinien angesiedelt sind und bei denen Wasserkonflikte mit der Degradation erneuerbarer Ressourcen (Wasser,

²⁸ Auf die Bedeutung der Vernetzung verweist insbesondere Durth, *Grenzüberschreitende Umweltprobleme und Integration*, S. 76ff.; ferner ders., *Zwischenstaatliche Kooperation bei grenzüberschreitenden Oberlauf-Unterlauf-Problemen und Regionale Integration*. Vortrag zum Themenbereich „Integration und Umwelt“, gehalten im Graduiertenkolleg „Integrationsforschung“. (Quelle: Sächsische Landesbibliothek). Die Verallgemeinerung dieser Aussage unter Ausblendung der anderen Bedingungsfaktoren erscheint der Verfasserin jedoch problematisch.

Land, Vegetation) einhergehen, die sich also gleichzeitig in sozioökologischen Krisenregionen befinden.²⁹

Während bei Konflikten zwischen entwickelten Industriestaaten eine Regelung mit einer Verdichtung und Institutionalisierung der Integration einhergehen wird, müssen im Fall von Entwicklungsgesellschaften – ähnlich wie bei den sekundären Ressourcenkonflikten – die angestrebten Lösungen die grundlegenden sozioökonomischen und ökologischen Probleme der beteiligten Länder mitbedenken bzw. vorrangig für diese Lösungen finden.

Elemente vertraglicher Regelungen

Da also jeweils der politische, ökonomische und soziale Kontext eines Wasserkonfliktes mitbedacht werden muß, kann es sich im folgenden nur um die Nennung von einigen Elementen handeln, die in eine Regelung von Wasserkonflikten einbezogen werden sollten:

- nachhaltiger Umgang mit den vorhandenen Ressourcen
 - gerechte Verteilung von Nutzen und Kosten
 - Gegenleistungen und Trade Offs
 - Verzicht auf Drohung oder Anwendung von Gewalt
 - Wirkung internationaler Interdependenz und Institutionen
 - positive internationale Rahmenbedingungen.
1. Dauerhafte Lösungen setzen in der Regel voraus, daß die gemeinsamen Wasserressourcen langfristig erhalten bleiben („*sustainable development*“) und der Umwelt kein nachhaltiger Schaden zugefügt wird.
 2. Wichtig ist ferner eine gerechte oder billige Verteilung von Nutzen und Kosten bzw. Schäden unter den Anliegerstaaten. Bei jedem Projekt oder Abkommen sollte darauf geachtet werden, daß kein Partner inakzeptable Schäden davonträgt, die nicht durch einen entsprechenden Nutzen aufgewogen werden. Wenn der Bau eines Kraftwerkes am Oberlauf eines Stromes oder seine industrielle Nutzung den Unterlieger beträchtlich belastet – z. B. Ungarn im Fall des Gabcikovo-Kraftwerkes oder Argentinien am Itaipu-Damm –, sollte dieser eine ausreichende Information und eine Berücksichtigung seiner berechtigten Interessen erwarten können.

²⁹ Für die Betonung der den meisten Wasserkrisen zugrundeliegenden Entwicklungskonflikte vgl. den vorzüglichen Abschlußbericht des Environment and Conflict Projektes ENCOP, s. Bächler u. a., *Kriegsursache Umweltzerstörung*, Bd. I, S. 292f.

3. Die Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten wird erleichtert durch die Möglichkeit von Gegenleistungen und Trade Offs. Im Konflikt über das Euphratwasser könnten Zusagen der Türkei über die Lieferung einer konstanten Wassermenge sowie über zusätzliche Stromlieferungen an die Deblockierung internationaler Kredite oder die Vereinbarung von langfristigen Lieferverträgen für landwirtschaftliche und industrielle Produkte geknüpft werden. Im Nahostkonflikt wäre das Äquivalent für die Aufgabe von Territorium die Gewährleistung einer gesicherten Wasserversorgung Israels.
4. Ein besonderes Problem stellen asymmetrische Machtverhältnisse und Nutzenerwartungen dar. Bisher haben die Türkei ebenso wie Ägypten ihre Auffassungen in den jeweiligen Wasserkonflikten unabhängig von ihrer Lage am Ober- bzw. Unterlauf durch die Androhung militärischer Gewalt durchgesetzt. Dauerhafte Regelungen sind jedoch nur dann möglich, wenn alle Beteiligten auf die Anwendung oder Androhung von Gewalt verzichten.
5. Die Regelungsfähigkeit eines Konfliktes hängt auch von der Vernetzung der beteiligten Staaten, z. B. in gemeinsamen Institutionen, die den Informationsaustausch und damit die Erwartungssicherheit erhöhen, sowie ihrer Kooperationsfähigkeit ab. Ein Vergleich der Chancen für eine Regelung der europäischen Wasserkonflikte im Vergleich zu denjenigen in Asien und Afrika verweist auf die enorme Bedeutung internationaler Vernetzung und Kooperation. Auch wenn in den meisten außereuropäischen Regionen die Voraussetzungen für eine enge wirtschaftliche und politische Integration nicht in gleicher Weise wie in Europa gegeben sind, könnte auch in diesen Ländern über eine begrenzte und punktuelle Zusammenarbeit Kooperation erprobt und allmählich eine gemeinsame Vertrauensbasis geschaffen werden. Ein Beispiel dafür ist die Kooperation zwischen Israel und Jordanien in den achtziger Jahren bei der Verteilung des Yarmukwassers, durch welche weiterreichende Wasserregelungen im israelisch-jordanischen Friedensvertrag erleichtert wurden.
6. In den meisten bisherigen Analysen über Wasserkonflikte wird ein wichtiger Faktor vernachlässigt: die internationalen Rahmenbedingungen. Viele Konflikte – die Beispiele reichen von der Elbe bis zum Nil und zum Mekong – erwiesen sich in der Vergangenheit deshalb als lösungsresistent, weil die Anliegerstaaten unterschiedlichen Blöcken angehörten. Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes beeinflusst häufig die Dominanz von konkurrierenden Regionalmächten den Ausgang eines Konfliktes. Andererseits können auch internationale Organisationen, wie die UN und ihre Sonderorganisationen, vor allem aber Weltbank und Entwicklungsfond über die Gewährung oder Versagung von internationalen Krediten regulierend auf den Austrag von Konflikten einwirken. Gelegentlich üben auch die Staatengemeinschaft oder ein regionaler „benevolent hegemon“ auf die Konfliktparteien oder einen Konfliktpartner politischen Druck aus.

Mögliche Lösungsmethoden

Bei den Regelungsmöglichkeiten kann zwischen verschiedenen Vorgehensweisen unterschieden werden:³⁰

- Einzelfallregelungen
- umfassende oder Paketlösungen
- Errichtung regionaler Regime und Institutionen/Organisationen
- Entwicklung eines internationalen Wasserrechts.

1. Einzelfallregelungen

Bei Einzelfallregelungen suchen die Konfliktparteien einen begrenzten Ausgleich, z. B. durch Gegenleistungen, finanzielle Entschädigungen oder Zusagen anderer Art, zu erreichen. Der Umfang dieser Leistungen und die Verteilung von Nutzen und Kosten wird sehr davon abhängen, wie groß die Interessendifferenzen und wie kooperativ oder konfrontativ die Machtasymmetrien zwischen den beteiligten Staaten ausgeprägt sind. Nur in den wenigsten Fällen dürfte die Aufteilung des vorhandenen Wassers zwischen zwei Staaten, wie sie von Indien und Pakistan im Hinblick auf das Induswasser vorgenommen wurde, allein eine befriedigende Lösung sein. Ein Blick auf die verschiedenen Wasserkonflikte zeigt vielmehr, daß allgemeine (militärische und ökonomische) Machtpotentiale von größerer Bedeutung sind als die asymmetrische Verfügung über einen Strom als Oberlauf- bzw. Unterlaufstaat.

2. Umfassende oder Paketlösungen

In diesem Fall ist die Lösung eines Wasserkonflikts im Rahmen einer größeren politischen Regelung zu sehen, z. B. als Teil eines Friedensvertrages (Beispiel israelisch-jordanischer Friedensvertrag). Eine andere Form umfassender Lösungen bezieht sich zwar auf einen Einzelfall, die Regelung erfolgt aber über eine multilaterale Vereinbarung (Beispiel Aktionsprogramm „Rhein 2000“). Andere Formen von Junktimestrategien werden im UNDP praktiziert (z. B. in Südostasien), indem die Gewährung von Entwicklungshilfe an von den Anliegern gemeinsam getragene Wassernutzungen gebunden wird.

³⁰ Die Theorie der Internationalen Beziehungen bietet dabei ein Raster, in dem Lösungsansätze diskutiert werden können. Für Einzelfalllösungen gibt der Realismus, für umfassende oder Paketlösungen die Linkagestrategie, für die Errichtung internationaler Regime und Institutionen die neoliberale Regime- und Institutionenanalyse und schließlich für die Entwicklung eines globalen Wasserrechts das Völkerrecht brauchbare analytische Folien ab. Eine etwas andere Systematik benutzt Thomas Bernauer, *Managing International Rivers*, in: Oran R. Young (Hg.), *Global Governance: International Institutions for the 21st Century*. Cambridge, MA., 1997, i. E. (Mskr.).

3. Errichtung regionaler Regime und Institutionen/Organisationen

Von einem Regime wird man dann sprechen, wenn die beteiligten Staaten eine Reihe von expliziten oder gewohnheitsmäßigen Regeln für die Reduzierung der bei einer Fortdauer des Konflikts entstehenden Kosten entwickeln und diese über einen längeren Zeitraum beachten. Diese Verhaltensregeln können, aber müssen nicht, in einem multilateralen Vertrag oder in einer Konvention niedergelegt sein. Als Beispiel wäre die 1992 von der ECE – der europäischen Regionalorganisation der UN – verabschiedete Konvention zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserstraßen und internationaler Seen (die sogen. „Helsinki Rules“) zu nennen.³¹ Etablieren sich zusätzlich von den Teilnehmern praktizierte detaillierte Verfahrensregeln, sprechen wir von einer gemeinsamen Institution. Zu den ältesten Institutionen gehören die Rhein- und die Donauschiffahrts-Kommissionen; ein weiteres Beispiel ist die noch von der britischen Kolonialmacht errichtete Nil-Kommission.

Einen Sonderfall bilden diejenigen Konflikte, an denen primär Staaten beteiligt sind, die einer gemeinsamen Organisation, wie z. B. der EU oder der ASEAN, angehören. In Europa hat der Prozeß der europäischen Integration zu einem hohen Grad an gemeinsamer Verflechtung unter den Mitgliedstaaten und zur Entwicklung gemeinsamer Werthaltungen geführt, durch die eine einvernehmliche Konfliktregelung erleichtert wird. Das erstaunliche Ergebnis unserer Untersuchungen ist jedoch, daß die Regelungskompetenz der EU bei der Reinhaltung des Rheins sehr begrenzt war, da die europäischen Standards für die Wasserreinhaltung bislang zu niedrig sind. Auch die ASEAN konnte eine multilaterale Kooperation am Mekong bisher nur wenig fördern, da zunächst die politischen Konflikte zwischen den Anrainern einer Regelung bedurften und z. B. China kein Mitglied ist.

4. Die Entwicklung eines internationalen Wasserrechts

Kernelement der im Frühjahr 1997 von der UN-Vollversammlung verabschiedeten Konvention für die nicht der Schifffahrt dienende Nutzung von internationalen Strömen³² ist der Grundsatz, daß ein Anliegerstaat einen internationalen Strom („*international watercourse*“) in einer billigen und vernünftigen Art und Weise („*equitable and reasonable manner*“) zu dem Zweck nutzen sollte, einen optimalen und substanzerhaltenden Nutzen („*optimal and sustainable utiliza-*

³¹ Vgl. Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes („Helsinki Convention“), E-ECE/1267, March 17, 1992.

³² Vgl. United Nations Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses. Doc. A/51/869, April 11, 1997. Zum Entstehungsprozeß vgl. Jörg Barandat, Dokumentation zur Entwicklung eines internationalen Wasserrechts, in: ders., Wasser – Konfrontation oder Kooperation, S. 413-431.

tion“) zu erreichen. Er ist jedoch verpflichtet, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit durch diese Nutzung kein anderer Anliegerstaat einen beträchtlichen Schaden („*significant harm*“) erleidet. Dieser hat jedoch Nachteile durch eine bestimmungsgemäße Nutzung durch die anderen Anliegerstaaten hinzunehmen, falls sie nicht „beträchtlich“ sind. Um dies zu vermeiden, werden die Anliegerstaaten zur gegenseitigen Information und Zusammenarbeit aufgefordert.³³

Im Unterschied zu dem 1982 von der 3. Seerechtskonferenz (UNCLOS III) verabschiedeten Seerechtsübereinkommen enthält die Wasserkonvention keine supranationalen Elemente, geschweige denn Sanktionsmöglichkeiten. Inhaltlich geht sie nicht wesentlich über die Kodifizierung des Völkergewohnheitsrechtes hinaus. Außerdem bietet die Konvention einen breiten Auslegungsspielraum, der in Zukunft zu unterschiedlichen Interpretationen Anlaß geben dürfte. Bisher gibt es in der Staatengemeinschaft jedenfalls keinen Konsens in der Frage, wie weit die nationale Verfügungsmacht eines Staates über die von seinem Territorium aus zugänglichen Wasserressourcen reicht bzw. wann und unter welchen Bedingungen er die Rechte und Interessen der anderen Anrainerstaaten berücksichtigen muß.

4 Fazit

Die Auflage der UN-Konvention zur Nutzung internationaler Gewässer sollte nicht zu hoch bewertet werden. Zum einen ist nicht sicher, ob auch diejenigen Staaten der Konvention beitreten werden, die Konfliktparteien in internationalen Wasserkonflikten sind (z. B. China und die Türkei). Zum anderen ist in der Wasserkonvention durch ihre Ambivalenz bereits der Keim für neue Konflikte angelegt. Die Erfahrung zeigt, daß vor allem durch zwei Typen von Vereinbarungen Wasserkonflikte dauerhaft gelöst werden konnten: erstens durch umfassende Verträge, in denen die Interessen aller Beteiligten sorgfältig austariert und Kosten ebenso wie Lasten fair verteilt wurden, und zweitens durch sachbezogene Regime und Institutionen, die auf dem Interesse aller Beteiligten an einer Kooperation beruhen und deren Nutzen stets die Kosten der durch Beachtung ihrer Regeln bedingten Einschränkungen ihres Handlungsspielraums aufwiegt. Stärker noch als in multifunktionalen Institutionen bildeten sich in gemeinsamen Wasserregimen und Insti-

³³ Vgl. Heintze, Wasser und Völkerrecht, S. 288-294 (S. 290); Zum Entstehungsprozeß vgl. ferner Jörg Barandat, Dokumentation zur Entwicklung eines internationalen Wasserrechts, in: ders., Wasser – Konfrontation oder Kooperation, S. 413-431; E. J. Manner und Veli-Marti Metsälampi (Hg.), The Work of the International Law Association on the Law of International Water Resources. Helsinki 1988.

tutionen auf die Grundlage gegenseitiger Information und Berechenbarkeit gegründete Verhaltensweisen heraus, die eine kooperative Regelung auch von neuen Wasserproblemen erlauben.³⁴

Für die Zukunft ist von einer zunehmenden Verknappung der auf der Erde nutzbaren Wasserressourcen als Folge von wirtschaftlicher Entwicklung, Bevölkerungswachstum und Anhebung des Lebensstandards auszugehen. Eine verstärkte Forschung über die Ursachen von Wasserkonflikten, ihre Austragungsmodi und die Möglichkeit von einvernehmlichen Regelungen ist daher ein besonderes Desiderat angesichts der Wahrscheinlichkeit, daß in Zukunft internationale Wasserkrisen sowohl quantitativ zunehmen als auch konflikthafte Formen annehmen dürften.

³⁴ Hierdurch werden Forschungsergebnisse bestätigt, die im Hinblick auf eine institutionelle Kooperation in Sicherheitsfragen gewonnen wurden, vgl. Helga Haftendorn und Otto Keck (Hg.), *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos, 1997.