

Konflikt und Kooperation an grenzüberschreitenden Flüssen

Ines Dombrowsky

Werden im 21. Jahrhundert die Kriege um Wasser geführt? Von dieser Frage ausgehend diskutiert der Artikel das Konflikt- und Kooperationspotenzial an grenzüberschreitenden Flüssen. Welche Anreize gibt es für Kooperation und was führt zu Konflikten? Den theoretischen Überlegungen werden Erfahrungen an der Elbe sowie am Jordan gegenübergestellt.

Grenzüberschreitende Flüsse, Wasserkonflikte, Kooperation

In den vergangenen Jahren ist verstärkt die strategische und sicherheitspolitische Bedeutung von Süßwasserressourcen in das öffentliche Bewusstsein getreten. Gleichzeitig sind die verfügbaren Wasserressourcen vielerorts einer zunehmenden Verknappung und Verschmutzung ausgesetzt. Ferner wird die Zunahme von Extremereignissen wie Hochwasser und Dürren verzeichnet. Diese Entwicklungen betreffen nach Zahlen des UN-Umweltprogramms UNEP von 2002 auch die weltweit 263 internationalen Flussgebiete, die nationale Grenzen überschreiten und etwa 45% der weltweiten Landfläche ausmachen. Im Falle grenzüberschreitender Wasserressourcen kann die Nutzung des Oberanrainers mit negativen Effekten auf den Unteranrainer einhergehen und somit Anlass zu zwischenstaatlichen Konflikten geben. Aber auch Wassergütefragen können Auslöser von zwischenstaatlichen Spannungen sein.

Dr. Ines Dombrowsky, geb. 1968, Mitarbeiterin im Department Ökonomie am Helmholtz Zentrum für Umweltforschung. Schwerpunkte: grenzüberschreitendes Gewässermanagements und Wasserbewirtschaftung. Publikationen: Conflict, Cooperation and Institutions in International Water Management – An Economic Analysis, 2007.
E-Mail: ines.dombrowsky@ufz.de.



Insbesondere der Streit um knappe Wasserressourcen im Nahen Osten hat zu Vorhersagen geführt, dass die Kriege des 21. Jahrhunderts um Wasser geführt würden.¹ Im Kern verfolgen die entsprechenden Autoren einen neomalthusianischen Ansatz, der annimmt, dass mit einem entsprechenden Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum die Nachfrage nach Wasser steigen und sich damit die endliche Ressourcenbasis verknappen wird. Eine zunehmende Knappheit bedeutet einen zunehmenden Konflikt, der letztlich auch gewaltsam ausgetragen werden kann. Andere Autoren hingegen argumentieren, dass Wasser grundsätzlich auch Anlass zu Kooperation geben kann. Auf konzeptioneller Ebene postulieren Sadoff und Grey, dass Anrainerstaaten Kooperationsgewinne generieren können, indem sie den Nutzen aus der Ressource teilen (sogenanntes *benefit-sharing*).²

Wolf et al. haben mehr als 1800 zwischenstaatliche „Ereignisse“ an internationalen Gewässern identifiziert und kommen zu dem Ergebnis, dass mehr als zwei Drittel dieser Ereignisse „kooperativ“ waren und nur 37 Ereignisse als gewaltsame Auseinandersetzung zu charakterisieren seien, von denen 30 zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarstaaten vor 1970 stattfanden.³ Das wirft jedoch die Frage auf, wie fundiert die Vorhersagen über Wasserkriege tatsächlich sind. Um ein besseres Verständnis des Konflikt- und Kooperationspotenzials an grenzüberschreitenden Flüssen zu gewinnen, soll im Folgenden auf der konzeptionellen Ebene gefragt werden, unter welchen Bedingungen rationale, eigennutzorientierte Akteure im Falle negativer Effekte an grenzüberschreitenden Flüssen Anreize haben zu kooperieren. In einem zweiten Schritt werden diese theoretischen Überlegungen Erfahrungen zu Konflikt und Kooperation an der Elbe sowie am Jordan gegenübergestellt.

Anreize für Kooperation an grenzüberschreitenden Flüssen?

Aus einer ökonomischen Perspektive lassen sich Oberlieger-Untерlieger-Probleme an grenzüberschreitenden Flüssen als einseitig gerichtete Externalitätenprobleme charakterisieren.⁴ Eine Ressourcenaneignung im Oberlauf, wie die Wasserentnahme oder die Abwassereinleitung, geht in der Regel mit negativen externen Effekten (bzw. Externalitäten) im Unterlauf einher. Im Gegensatz dazu kann die Bereitstellung von wasserbezogener Infrastruktur im Oberlauf auch positive externe Effekte im Unterlauf verursachen. Im Folgenden soll die Analyse auf negative unidirektionale Externalitätenprobleme beschränkt werden, da diese insgesamt den schwierigeren Fall für Kooperati-

¹ Vgl. Homer-Dixon 1994; Klare 2001.

² Vgl. Sadoff/ Grey 2002; Sadoff/ Grey 2005.

³ Vgl. Wolf/ Yoffe/ Giordano 2003.

⁴ Für eine ausführliche Darstellung vgl. Dombrowsky 2007a; Dombrowsky i.E.

on darstellen.⁵ Dabei soll die Frage gestellt werden, ob sich Kooperation auf der Basis von rationalem, eigennutzorientierten Verhalten erklären lässt. Es wird angenommen, dass es zu Kooperation kommt, wenn sich mindestens ein beteiligter Akteur besserstellen kann, ohne dass ein anderer schlechter gestellt wird.

Negative Externalitätenprobleme lassen sich auf der Basis des berühmten Coase-Theorems analysieren.⁶ Das Coase-Theorem besagt, dass es möglich ist, in bilateralen Verhandlungen über Seitenzahlungen (bzw. Kompensationen) eine effiziente Allokation zu erreichen und damit Kooperationsgewinne zu realisieren. Dies setzt voraus, dass Verfügungsrechte wohl definiert und Transaktionskosten hinreichend klein sind. Gemäß Coase sind Verfügungsrechte wohl definiert, wenn entweder die sogenannte Laissez-faire-Regel oder die sogenannte Verursacherregel gilt. Im Falle der Laissez-faire-Regel liegen alle Rechte beim Schädiger (hier: Oberanrainer), im Falle der Verursacherregel liegen sie beim Geschädigten (hier: Unteranrainer). Transaktionskosten umfassen die Kosten des Vertragsabschlusses (Informations- und Verhandlungskosten) sowie die Kosten der Vertragsdurchsetzung (Überwachungs- und Durchsetzungskosten). Im Falle der Laissez-faire-Regel können die Akteure Kooperationsgewinne realisieren, wenn der Oberanrainer die Externalitäten generierende Aktivität auf das effiziente Niveau reduziert (an dem sich der marginale Nutzen des Oberanrainers und die marginalen Kosten für den Unteranrainer aus der Erzeugung der Externalität entsprechen) und der Unteranrainer den Oberanrainer für den entgangenen Nutzen über eine Seitenzahlung kompensiert.

In der Nutzung internationaler Flüsse besteht allerdings das Problem, dass in der Regel keine der Voraussetzungen des Coase-Theorems erfüllt ist. Zunächst gibt es im internationalen System keine Instanz, die Verfügungsregeln definiert; Verfügungsrechte können nur in freiwilligen Vereinbarungen der Anrainerstaaten festgelegt werden. In der Regel haben wir es mit erheblichen Problemen unvollständiger und asymmetrischer Information zu tun, was aber die Identifizierung möglicher Kooperationsgewinne schwierig macht. Zum Dritten kann es auch zu langwierigen Verhandlungen über die Aufteilung der Kooperationsgewinne kommen. Viertens gibt es im internationalen System keine Instanz, die Verträge durchsetzt. Und schließlich haben wir es häufig mit mehr als zwei Anrainerstaaten zu tun. Das aber wiederum bedeutet, dass alle diese Einzelprobleme bewältigt werden müssen, um tatsächlich Kooperationsgewinne zu realisieren. Dabei stellt eine Einigung auf Verfügungsrechte eine entscheidende Voraussetzung für weitere Verhandlungen über die Realisierung von Effizienzgewinnen dar. Um den möglichen

⁵ Für einen Vergleich der Kooperationsbedingungen von negativen und positiven unidirektionalen Externalitätenproblemen siehe Dombrowsky i.E.

⁶ Vgl. Coase 1960.

Umgang mit der Frage der Verfügungsrechte weiter zu analysieren, soll im Folgenden zunächst auf das Völkerrecht zurückgegriffen werden.

Im Völkerrecht werden verschiedene Theorien unterschiedenen, nach denen Verfügungsrechte an internationalen Gewässern definiert werden. Laut der Theorie der absoluten territorialen Souveränität hat ein Anrainerstaat das Recht, die Ressourcen in seinem Territorium zu nutzen. Diese Theorie entspricht der Laissez-faire-Regel im Coase-Theorem. Demnach hat ein Anrainerstaat das Recht auf den natürlichen Zufluss der Ressource in sein Territorium. Diese Doktrin ist mit der Verursacherregel im Coase-Theorem gleichzusetzen. Völkerrechtler weisen aber beide Theorien als faktisch kurzfristig und rechtlich anarchisch zurück.⁷ Stattdessen zeige sich, dass die Mehrzahl der existierenden Wasserabkommen die Theorie der eingeschränkten territorialen Souveränität widerspiegeln, nach der das Recht eines Staates die Ressource zu nutzen durch das Recht anderer Anrainerstaaten, die Ressource zu nutzen, eingeschränkt wird.⁸ In der Konvention der Vereinten Nationen zur nicht-schiffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe von 1997 findet diese Theorie im Prinzip der gerechten und billigen Nutzung (*equitable and reasonable utilization*) Niederschlag.⁹ Das bedeutet, dass für den Fall international grenzüberschreitender Wasserläufe gemäß des Völkerrechts die im Coase-Theorem angenommen Anfangsverteilungen nicht tragbar sind. Während der Oberanrainer die Möglichkeit hat, de facto eine Doktrin der absoluten territorialen Souveränität zu realisieren, entspricht dies nicht den Standards des Völkerrechts. Stattdessen ist zunächst eine Einigung auf eine wie auch immer geartete „gerechte“ Verteilung der Verfügungsrechte erforderlich, bevor über die Realisierung und Aufteilung der Kooperationsgewinne verhandelt werden kann. Während die Realisierung möglicher Kooperationsgewinne einen Anreiz für eine entsprechende Klärung über Verfügungsrechte bieten kann, ist es durchaus möglich, dass der Oberanrainer bei einer Umverteilung trotz Kooperationsgewinnen gegenüber einer De-Facto-Doktrin der absoluten territorialen Souveränität schlechtergestellt wird. In diesem Fall kann ein völkerrechtlich befriedigendes Ergebnis nicht allein auf der Basis rationalen, eigennutzorientierten Verhaltens erklärt werden. Stattdessen müssen zusätzlich Gerechtigkeitsüberlegungen ins Spiel kommen.

Unter Vernachlässigung des Völkerrechts besteht natürlich auch die Möglichkeit, dass der Unteranrainer pragmatisch vorgeht und sich gemäß der Laissez-faire-Variante im Coase-Theorem gegenüber dem Status quo beserstellt, ohne dabei eine Umverteilung der Verfügungsrechte einzufordern. Drittens gibt es Möglichkeit, dass der Unteranrainer auf eine gerechte Lösung

⁷ Vgl. McCaffrey 2003, S. 135.

⁸ Ibid., S. 137-149.

⁹ Vgl. United Nations 1997.

besteht, aber der Oberanrainer nicht von einer De-Facto-Doktrin der absoluten territorialen Souveränität abrückt. In diesem Fall besteht der Konflikt fort; das Ergebnis ist weder effizient noch fair.

Elbe: Tschechische Republik – Deutschland

Das Einzugsgebiet der Elbe umfasst knapp 150.000 km², wovon etwa ein Drittel in der Tschechischen Republik und etwa zwei Drittel in insgesamt zehn der 16 Länder der wiedervereinigten Bundesrepublik Deutschland (BRD) liegen. Ein wesentlicher Konfliktpunkt im Elbeeinzugsgebiet in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts war die Frage der Wasserqualität. Dabei waren insbesondere die westdeutschen Anrainerländer im Unterlauf durch erhebliche Verschmutzungen in der Tschechoslowakisch-Sozialistischen Republik (ČSSR) und der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) im Oberlauf betroffen.¹⁰ Über lange Zeit scheiterten aber die Versuche der BRD, mit der DDR-Führung in Verhandlungen zu treten. Als es 1983 zu ersten Gesprächen um die Elbeverschmutzung kam, forderte die DDR Kompensationszahlungen für eine Minderung der Verschmutzung und vertrat somit eine klassische Oberanrainerposition. Da dies aber dem Verursacherprinzip widerspricht, wollte die Bundesrepublik auf diese Forderung nicht eingehen. Bei einem erneuten Vorstoß 1985 machte die DDR-Führung die Verbesserung der Wasserqualität zusätzlich von einer Veränderung des Grenzverlaufs abhängig. Auch diese Forderung lehnte die Bundesrepublik ab.¹¹ Erst ab Anfang 1989 kam es dann unter dem ersten Umweltminister der DDR zu ernsthaften Verhandlungen.

Die Situation änderte sich schlagartig mit dem Fall der Berliner Mauer im November 1989. Innerhalb weniger Monate wurde der Vertrag über die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE) verhandelt und am 8. Oktober 1990 direkt im Anschluss an die deutsche Wiedervereinigung unterzeichnet.¹² Das Ziel des Vertrages ist es, die Wasser- und Sediment-

¹⁰ Daten über die entsprechenden Verschmutzungsquellen wurden erst nach dem Zusammenbruch des Sozialismus bekannt. Im Nachhinein hat sich gezeigt, dass der Anteil der DDR an der Verschmutzung wesentlich höher war als der der ČSSR (z.B. Durth 1996, S. 209).

¹¹ Vgl. Durth 1996, S. 208-211; Holtrup 1999, S. 184-187. Unter Bezug auf Strübel 1992 weist Durth darauf hin, dass die BRD zumindest an der Werra Kompensationszahlungen für Gewässerschutz in der DDR geleistet hat. Er argumentiert, dass die Verhandlungen an der Elbe an der Frage des Grenzverlaufes scheiterten. Holtrup hingegen verweist auf ein Interview mit einem an den Verhandlungen Beteiligten, der bezweifelt, dass die Frage des Grenzverlaufes ausschlaggebend war.

¹² Vereinbarung vom 8.10.1990 über die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe. Bundesgesetzblatt 1992 Teil II Seite 943. Vgl. Durth 1996, S. 213 f.

qualität der Elbe erheblich zu verbessern, ein möglichst naturnahes Ökosystem wiederherzustellen und die Belastung der Nordsee zu verringern. Zu diesem Zweck wurde eine zwischenstaatliche Kommission eingerichtet, die in Aktionsprogrammen Maßnahmen zur Zielerreichung identifiziert. Im Rahmen dieser Aktionsprogramme werden auf internationaler Ebene Handlungsprioritäten für verschiedene Handlungsbereiche und zeitlich gestaffelte Zwischenziele festgelegt. Die Maßnahmen werden dann dezentral von den Mitgliedsstaaten auf eigene Kosten implementiert. Der Erfolg der Umsetzung wiederum wird in regelmäßigen Fortschrittsberichten der Kommission dokumentiert und auch im Internet veröffentlicht.¹³

Eine Analyse der Effektivität des Elbe-Wasserqualitätsregimes zeigt, dass die Anrainerstaaten insgesamt einen relativ hohen Grad an Zielerreichung aufweisen.¹⁴ Sowohl die Tschechische Republik als Oberanrainer als auch die Bundesrepublik Deutschland als Unteranrainer haben signifikante Summen in die Verbesserung der Wasserqualität investiert. Im Falle der Tschechischen Republik beliefen sich die Investitionen in öffentliche Kläranlagen zwischen 1990 und 2004 auf etwa 500 Millionen Euro, im Falle der Bundesrepublik auf etwa 2,7 Milliarden Euro, wovon der Großteil in die Neuen Länder floss.¹⁵ Gleichzeitig gab es Transfers vom Bundesumweltministerium und dem Hamburger Hafen an die Tschechische Republik in der Höhe von etwa 10 Millionen Euro¹⁶; aber diese Summe ist gering im Vergleich zu den tschechischen Eigeninvestitionen. Insofern haben hier beide Staaten „koooperiert“ und sind über eigennutzorientiertes Verhalten im engen Sinne hinausgegangen, indem sie das Verursacherprinzip und somit, zumindest implizit, das Prinzip der eingeschränkten territorialen Souveränität anerkannt haben. Auf die Frage, warum Tschechien kooperiert hat, wurde in Interviews geantwortet, dass Tschechien ein übergeordnetes Interesse hatte und hat, auch in Umweltfragen zu kooperieren, um den Zugang zu westlichen Märkten und eine stärkere wirtschaftliche Integration nach Westen zu erreichen.¹⁷ Da 1994 Tschechien Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union (EU) aufnahm und ihr 2005 beitrug, half spätestens seit 1994 die Umsetzung der IKSE-Vereinbarungen, den Anforderungen der EU im Wasserbereich gerecht zu werden. Tschechische Interviewpartner haben auch darauf hingewiesen, dass Tschechien intern schon lange ein Flussgebietsmanagement betrieben

¹³ Vgl. Holtrup 1999; Dombrowsky 2007b.

¹⁴ Vgl. Dombrowsky 2007b. Nicht alle Erfolge sind aber primär auf die Existenz der IKSE zurückzuführen.

¹⁵ Eigene Abschätzung auf der Basis von IKSE 1996 und IKSE 2005.

¹⁶ Vgl. Holtrup 1999, S. 220.

¹⁷ So z.B. Slavomír Vosika, Geschäftsführer des IKSE-Sekretariats, in einem Gespräch am 21.02.2006.

hat und dass es nur konsequent war, diesen Ansatz auch auf das gesamte Einzugsgebiet auszuweiten.¹⁸

Die Bundesrepublik Deutschland als Unteranrainer hat aber auch ihren Teil zur Verbesserung der Wasserqualität beigetragen, wobei hier neben den entsprechenden Investitionen auch industrielle Stilllegungen eine wichtige Rolle spielten. Außerdem war Deutschland als Anrainer an der Deutschen Bucht selbst an einer Verbesserung der Qualität der Nordsee interessiert und als EU-Mitgliedsstaat zur Einhaltung der entsprechenden EU-Richtlinien sowie seiner eigenen gewässerbezogenen Gesetzgebung verpflichtet.

Insgesamt zeigt dieses Beispiel, dass übergeordnete politische Interessen eine wichtige Rolle im Hinblick auf Konflikt und Kooperation spielen können. So kam es während des Ost-West-Konflikts zu keiner Kooperation. Nach dem Fall der Berliner Mauer hingegen wurde eine Kooperation aufgrund von Tschechiens wirtschaftlichen Interessen möglich. Dabei wurden faktisch die Verschmutzungsrechte beider Anrainerstaaten eingeschränkt (ohne allerdings einen Standard zu definieren) und durch die Priorisierung von Maßnahmen auf Flussgebietsebene angestrebt, die gesetzten Ziele zu möglichst niedrigen Kosten zu erreichen. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass an der Elbe durchaus eine „gerechte“ und „effiziente“ Lösung realisiert wurde, ohne dass dies jedoch im Detail quantifiziert worden wäre.

Jordan: Israel – Jordanien

Das Jordaneinzugsgebiet hat eine Größe von etwa 18.300 km² und ist durch eine relative Wasserknappheit gekennzeichnet. Spätestens seit Anfang der 1950er Jahre spitzte sich die Frage der Wassernutzung insbesondere zwischen Israel auf der einen und Jordanien auf der anderen Seite zu, da beide konkurrierende Wasserentwicklungsprojekte verfolgten.¹⁹ Während Israel plante, größere Mengen des oberen Jordans bzw. des Sees Genezareth aus dem Jordaneinzugsgebiet hinaus an die israelische Küste umzuleiten, strebte Jordanien an, die Bewässerungslandwirtschaft im unteren Jordantal auszubauen. Zudem kam es 1951 und 1953 im Rahmen von israelischen Bauarbeiten am Oberen Jordan zu militärischen Scharmützeln mit Syrien.²⁰ Dies führte 1953 zu dem Versuch der USA, in der Wasserfrage zu vermitteln. Im Rahmen des sogenannten Johnston-Plans von 1955 kam es auf technischer Ebene tatsächlich zu einer Einigung über eine Aufteilung der Wasserressourcen.²¹ Allerdings hat die Arabische Liga den Johnston-Plan nicht ratifiziert,

¹⁸ So z.B. Jaroslav Kinkor, tschechischer Delegationsleiter in der IKSE von 1990-2004, in einem Gespräch am 06.04.2006.

¹⁹ Vgl. z.B. Wolf/Ross 1992; Dombrowsky 1995.

²⁰ Vgl. Wolf/Ross 1992, S. 931.

²¹ Vgl. Fußnote 24 sowie Phillips et al. i.E.

da dies eine Anerkennung des Staates Israel impliziert hätte. Nichtsdestotrotz wurden in der Folge die geplanten Projekte realisiert, wobei die USA die Vergabe von Fördermitteln von der Einhaltung des Johnston-Plans abhängig machten.²² Während dieser anfangs eingehalten wurde, hat sich die Wassernutzung aber im Laufe der Jahre zugunsten Israels verschoben.²³ Der unterschiedliche Zugang zu Wasser zwischen Israel einerseits und Jordanien andererseits ist auch im durchschnittlichen Pro-Kopf-Wasserverbrauch reflektiert. 1994 lag dieser bei etwa 360 Kubikmetern (m^3) in Israel und 220 m^3 in Jordanien.²⁴

Vor diesem Hintergrund hat Jordanien in den Friedensverhandlungen mit Israel Anfang der 1990er Jahre unter Bezug auf das Prinzip der gerechten und billigen Nutzung und den Johnston-Plan eine Umverteilung der Wassernutzungsrechte am Jordan eingefordert.²⁵ Israel lehnte dies ab und bot an, über Maßnahmen eines verbesserten Managements zu sprechen. Im Rahmen des israelisch-jordanischen Friedensvertrages von 1994 wurden letztlich im Wesentlichen die israelischen Wassernutzungen festgeschrieben. Gemeinsame Projekte wurden identifiziert, die insbesondere Jordanien zugute kommen sollten, und es wurde ein gemeinsames Wasserkomitee zur Umsetzung dieser Projekte eingerichtet. Dabei blieb der Vertrag in Hinblick auf die genauere Ausgestaltung dieser Projekte, finanzielle Verantwortlichkeiten sowie die bereitzustellenden Wassermengen vage. Unter anderem war vorgesehen, dass Israel Jordanien 50 Millionen Kubikmeter Wasser pro Jahr (Mio. m^3/a) aus noch zu identifizierenden Quellen zur Verfügung stellen sollte. In einer optimistischen Lesart ist auf jordanischer Seite der Vertrag dahingehend interpretiert worden, dass bis zu 215 Mio. m^3/a zusätzliches Wasser für Jordanien mobilisiert werden könnten.²⁶

Die Ambivalenz des Vertrags hat aber impliziert, dass sich seine Umsetzung als extrem zäh gestaltete und bis heute nur der kleinere Teil der vorgesehenen Maßnahmen realisiert wurde.²⁷ Insbesondere 1997 kam es in einer Dürrephase zu einer Krisensituation, in der Jordanien mit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen drohte. In dieser Situation erklärte sich Israel

²² Vgl. Wolf/Ross 1992, S. 935.

²³ Zu weiteren militärischen Auseinandersetzungen um Wasserprojekte kam es Mitte der 1960er Jahre, als die Arabische Liga im Anschluss an die israelische Inbetriebnahme der Wasserleitung an die israelische Küste den Versuch unternahm, den syrischen Jordanzufluss umzuleiten (z.B. Wolf/Ross 1992).

²⁴ Vgl. Dombrowsky 1998, S. 94.

²⁵ Vgl. Dombrowsky 2003.

²⁶ Vgl. Dombrowsky 2003. 1994 lag der Gesamtwasserverbrauch in Jordanien bei knapp 900 Mio. m^3/a .

²⁷ In diesem Zusammenhang weist Haddadin darauf hin, dass Israel kaum eigene Anreize hatte, die gemeinsamen Projekte auch umzusetzen (vgl. Haddadin 2000, S. 287).

zur Rettung der diplomatischen Beziehungen letztlich dazu bereit, für drei Jahre die Hälfte der 50 Mio. m³/a aus dem See Genezareth zur Verfügung zu stellen und danach das zugesagte Wasser durch eine andere Lösung bereitzustellen.²⁸ Da aber bislang keine Einigung über eine alternative Art der Bereitstellung erfolgt ist, wird dieser Transfer fortgesetzt. Allerdings ist Israel weiter daran interessiert, eine Alternative zu finden.²⁹

Auch das Beispiel Israel-Jordanien spiegelt somit das im Coase-Theorem ausgedrückte Spannungsverhältnis zwischen Konflikt und Kooperation wider. Grundsätzlich hat Israel eine typische Oberanrainerposition vertreten, während Jordanien eine gerechte und billige Nutzung im Sinne einer eingeschränkten territorialen Souveränität eingefordert hat.³⁰ Tatsächlich ist es in diesem Fall zu keiner nennenswerten Umverteilung der Wassernutzungsrechte gekommen, wobei Israel auf erhöhten diplomatischen Druck hin aus seiner Sicht Zugeständnisse gemacht hat, die allerdings sogar hinter den vertraglichen Vereinbarungen zurückbleiben. Gleichzeitig ist es aber auch zu keiner effizienten Verhandlungslösung gekommen. Es ist zu vermuten, dass Seitenzahlungen in Jordanien innenpolitisch nicht vertretbar gewesen wären, da sie eine Sanktionierung der israelischen Position impliziert hätte. Gleichzeitig scheint es, dass die Parteien jeweils sehr eng an ihren Verhandlungspositionen festgehalten und gar nicht erst nach einer ökonomisch zweckmäßigen Lösung gefragt haben.³¹

Schlussfolgerungen

Die dargestellten theoretischen und empirischen Analysen zeigen, dass – zumindest im Falle von durch Nutzungen im Oberlauf ausgelösten grenzüberschreitenden negativen externen Effekten – Kooperation an grenzüberschreitenden Flüssen anspruchsvoll und potenziell konfliktgeladen bleibt. Der Grund dafür ist, dass im internationalen Raum negative Externalitätenprobleme auch immer mit der grundlegenden Frage nach der Verteilung von Wassernutzungsrechten verknüpft sind. Zwar ist selbst unter einer Doktrin

²⁸ Vgl. Fischhendler i.E.

²⁹ Ibid. Laut Fischhendler ist Israel davon ausgegangen, dass die 50 Mio. m³/a durch Meerwasserentsalzung am Mittelmeer bereitgestellt und von der internationalen Gemeinschaft finanziert würden. Da aber Israel selbst Wasser vom See Genezareth ans Mittelmeer pumpt, scheint es ökonomisch besonders widersinnig, entsalztes Meerwasser quasi über den See Genezareth nach Jordanien zu pumpen.

³⁰ Unklar ist, ob man sagen kann, dass Israel zumindest implizit eine Position der absoluten territorialen Souveränität vertreten hat, da Jordanien nie vollkommen von der Nutzung des Jordans ausgeschlossen wurde.

³¹ In Hinblick auf mögliche Kooperationsgewinne vgl. insbesondere Fisher et al. 2005.

der absoluten territorialen Souveränität des Oberanrainers eine wechselseitige Besserstellung durch eine Kompensationszahlung möglich, aber es bleibt aus strategischen und völkerrechtlichen Erwägungen unwahrscheinlich, dass der Unteranrainer eine absolute territoriale Souveränität des Oberanrainers als Ausgangspunkt der Verhandlungen anerkennt. Im Falle der Elbe lehnte die BRD eine entsprechende Seitenzahlung an die DDR ab, wenngleich sie an der Werra offensichtlich Seitenzahlungen vornahm. Im Falle des Jordans stand nach Wissen der Autorin in den Verhandlungen eine Seitenzahlung nie zur Debatte.

Im Falle negativer externer Effekte kann der Verteilungskonflikt aber gelöst und ein Kooperationsgewinn realisiert werden, wenn sowohl der Oberanrainer als auch der Unteranrainer eine Nutzungseinschränkung anerkennen und sich somit über Verfügungsrechte einigen. Eine solche Lösung geht aber über eigennütziges Verhalten im engen Sinne hinaus, da sie für den Oberanrainer insgesamt auf das Wasser bezogen eine Schlechterstellung gegenüber dem Status quo bedeuten kann. Im Falle der Elbe war nach dem Fall der Berliner Mauer eine Reduzierung der Wasserverschmutzung im übergeordneten politischen Interesse der Tschechischen Republik, da sie insgesamt an guten wirtschaftlichen Beziehungen zum Westen – und später an dem EU-Beitritt – interessiert war. Interessanterweise hat selbst Israel Jordanien gegenüber letztlich zur Aufrechterhaltung minimaler gutnachbarschaftlicher Beziehungen aus eigener Sicht gewisse Zugeständnisse gemacht. Das bestätigt aber, dass Paketlösungen und übergeordnete Interessen einer Lösung von grenzüberschreitenden Wasserkonflikten zuträglich sein können.

Zumindest im Falle negativer unidirektionaler Externalitätenprobleme an internationalen Flüssen ist somit damit zu rechnen, dass die Spannung zwischen Konflikt und Kooperation bestehen bleibt und dass die Anrainerstaaten dieses Spannungsverhältnis auch unter sich ändernden Rahmenbedingungen über die Zeit immer wieder neu austarieren müssen.

Dabei zeigt sich, dass Kooperation im Sinne einer wechselseitigen Besserstellung gegenüber dem Status quo problematisch bleibt, solange dieser nicht als legitimer Ausgangspunkt der Verhandlungen anerkannt ist. Insofern erfordert „Kooperation“ in diesem Fall, zunächst eine wechselseitige Einigung über die Ausgangsbedingungen für Verhandlungen herzustellen.

Ferner scheint es sinnvoll, verschiedene Grade von Konflikten an internationalen Flüssen zu unterscheiden. Typischerweise sind in ihrer Nutzung die Verfügungsrechte umstritten. Während es am Jordan in der Vergangenheit in diesem Zusammenhang tatsächlich zu militärischen Auseinandersetzungen um einzelne wasserbauliche Maßnahmen gekommen ist, war selbst in diesem Fall Wasser bislang kein Auslöser von Krieg.

Literaturverzeichnis

- Coase, Ronald H. (1960): The Problem of Social Cost, in: *The Journal of Law and Economics*, 3, S. 1-44.
- Dombrowsky, Ines (1995): *Wasserprobleme im Jordanbecken. Perspektiven einer gerechten und nachhaltigen Nutzung internationaler Ressourcen*. Frankfurt, Peter Lang Verlag.
- Dombrowsky, Ines (1998): The Jordan River Basin: Prospects for Cooperation within the Middle East Peace Process?, in: Scheumann, Waltina/Schiffler, Manuel (Hrsg.): *Water in the Middle East. Potential for Conflicts and Prospects for Cooperation*. Berlin, Springer-Verlag, S. 91-112.
- Dombrowsky, Ines (2003): Water Accords in the Middle East Peace Process: Moving Towards Co-operation?, in: Brauch, Hans G./Marquina, Antonio/Selim, Mohammed/Liotta, Peter H./Rogers, Paul (Hrsg.): *Security and the Environment in the Mediterranean. Conceptualising Security and Environmental Conflicts*, Berlin, Springer-Verlag, S. 729-744.
- Dombrowsky, Ines (2007a): *Conflict, Cooperation and Institutions in International Water Management. An Economic Analysis*, Cheltenham UK and Northampton, MA, USA, Edward Elgar.
- Dombrowsky, Ines (2007b): Institutional Design and Regime Effectiveness in Transboundary River Management – The Elbe Water Quality Regime, in: *Hydrology and Earth System Sciences Discussions* 4, S. 1625-1661.
- Dombrowsky, Ines (i.E.): Revisiting the Potential for Benefit-sharing the Management of Transboundary Rivers, in: *Water Policy*.
- Durth, Rainer (1996): *Grenzüberschreitende Umweltprobleme und regionale Integration. Zur Politischen Ökonomie von Oberlauf-Unterlauf-Problemen an internationalen Flüssen*. Baden-Baden, Nomos.
- Fischhendler, Itay (i.E.): When Ambiguity in Treaty Design Becomes Destructive: A Study of Transboundary Water, in: *Global Environmental Politics*.
- Fisher, Franklin et al. (2005): *Liquid Assets. An Economic Approach for Water Management and Conflict Resolution in the Middle East and Beyond*. Washington DC, Resources for the Future.
- Haddadin, Munther (2000): Negotiated Resolution of the Jordan Israel Water Conflict, in: *International Negotiation*, 5 (2), S. 263-288.
- Holtrup, Petra (1999): *Der Schutz grenzüberschreitender Flüsse in Europa – zur Effektivität internationaler Umweltregime*. Programmgruppe Technologieforschung Kenn-Nr. Jül-3642 D 5 (Diss. Universität Bonn), Jülich, Forschungszentrum Jülich.
- Homer-Dixon, Thomas F. (1994): Environmental Scarcities and Violent Conflict. Evidence from Cases, in: *International Security*, 19 (1), S. 5-40.
- IKSE (1996): *Abschlußbericht über den Stand der Durchführung der im „Ersten Aktionsprogramm (Sofortprogramm) zur Reduzierung der Schadstofffrachten in der Elbe und ihrem Einzugsgebiet“ enthaltenen Maßnahmen*. Magdeburg, Internationale Kommission zum Schutz der Elbe.
- IKSE (2005): *Vierter Bericht über die Erfüllung des „Aktionsprogramm Elbe“ im Zeitraum 2003 bis 2004*. Magdeburg, Internationale Kommission zum Schutz der Elbe.

- Klare, Michael T. (2001): The New Geography of Conflict, in: Foreign Affairs, 80 (3), S. 49-61.
- McCaffrey, Stephen (2003): The Law of International Watercourses – Non-Navigational Uses. Paperback Edition, Oxford, Oxford University Press.
- Phillips, David et al. (i.E.), The Jordan River Basin: 1. Clarification of the Allocations in the Johnston Plan, in: Water International.
- Sadoff, Claudia W./Grey, David (2002): Beyond the River – The Benefits of Cooperation on International Rivers, in: Water Policy, 4, S. 389-403.
- Sadoff, Claudia W./Grey, David (2005): Cooperation on International Rivers – A Continuum for Securing and Sharing Benefits, in: Water International, 30 (4), S. 420-427.
- Strübel, Michael (1992): Umweltregime in Europa: Entwicklungen – Defizite – Aufgaben. Opladen, Leske + Budrich.
- UNEP (2002): Atlas of International Freshwater Agreements. Nairobi, United Nations Environment Programme.
- United Nations (1997): Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses, Adopted by the UN General Assembly in resolution 51/229 of 21 May 1997, U.N. Doc. A/51/869, New York, United Nations.
- Wolf, Aaron/Ross, John (1992): The Impact of Scarce Water Resources on the Arab-Israeli Conflict, in: Natural Resources Journal, 32 (4), S. 919-958.
- Wolf, Aaron T./Natharius, Jeffrey A./ Danielson, Jeffrey J./ Ward, Brian S./ Pender, Jan K. (1999): International River Basins of the World, in: International Journal of Water Resources Development, 15 (4), S. 387-427.
- Wolf, Aaron T./Yoffe, Shira B./Giordano, Mark (2003): International Waters – Identifying Basins at Risk, in: Water Policy, 5, S. 29-60.

Großmächtiges Deutschland

Wider die machtpolitische Resozialisierung der deutschen Außenpolitik. Ein Plädoyer von Gunther Hellmann für einen offensiven Idealismus. Über zwanzig namhafte Wissenschaftler und Politiker aus Legislative und Exekutive diskutieren pointiert, scharf formuliert und umfassend in der Darstellung die neue Rolle Deutschlands in den internationalen Beziehungen.

- Großmächte, Halbstarke und selbstbeschränkter Realismus
- Wandel, Kontinuität und Realität deutscher Außenpolitik
- Gescheite Friedenspolitik statt Machtpolitik ohne Macht

Themenhefte 42 bis 45 – Bestellungen unter

www.welttrends.de