



UFZ-Bericht

UFZ-UMWELTFORSCHUNGSZENTRUM LEIPZIG-HALLE GMBH

Nr. 10/2004

**Möglichkeiten und Grenzen partizipativer
Verfahren zur Überwindung asymmetrischer
Wasserkonflikte**

Nora Schiessler, Andreas Renner, Arved Lüth
(unter Mitarbeit von Hannah Büttner und Constance
Helmchen)

im Auftrag des:

UFZ-Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle GmbH
Department Ökonomie, Soziologie und Recht

Möglichkeiten und Grenzen partizipativer Verfahren zur Überwindung asymmetrischer Wasserkonflikte

Archedis

Nora Schiessler / Andreas Renner / Arved Lüth
(unter Mitarbeit von Hannah Büttner und Constanze Helmchen)

Im Auftrag des
UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH
Department Ökonomie, Soziologie und Recht

UFZ-Bericht Nr. 10/2004

Gliederung

VORWORT	7
1 EINLEITUNG	9
1.1 Problemstellung	9
1.1.1 Allgemein: Konflikte um Wasser.....	9
1.1.2 Spezifisch: Asymmetrisch gelagerte Wasserkonflikte.....	12
1.1.3 Leitthesen der Arbeit.....	15
1.2 Konzeptionelle Grundlagen	16
1.2.1 Rechtswissenschaften (Völkerrecht).....	16
1.2.2 Interaktionsökonomik (Wirtschaftsethik).....	16
1.2.3 Politikwissenschaften (Neue Formen politischer Steuerung: Governance).....	17
1.3 Aufbau der Arbeit	18
2 INTERNATIONALES RECHT: DEFIZITE BEI DER LÖSUNG ASYMMETRISCHER WASSERKONFLIKTE?	19
2.1 Prinzipien	19
2.2 Internationale Abkommen	22
2.3 Regionale Abkommen	25
2.4 Zwischenfazit: Grenzen des internationalen Rechts zur Lösung asymmetrischer Wasserkonflikte	27
3 ÖKONOMISCHE ANREIZANALYSE: INSTRUMENT FÜR DIE IDENTIFIZIERUNG WECHSELSEITIG VORTEILHAFTER ARRANGEMENTS?	31
3.1 Einführung: Ökonomischer Ansatz	31
3.2 Spieltheoretische Rekonstruktion: Das Problem der Allmende bei asymmetrischen Interessenskonstellationen	36
3.2.1 Die Grundvariante (Symmetrie): Das Problem gemeinschaftlicher Güter und seine spieltheoretische Analyse.....	36
3.2.2 Asymmetrie: Das Rambo-Spiel.....	37
3.3 Identifizierung vorteilhafter Interessenskonstellationen	39
3.3.1 Das Linkage-Problem.....	40
3.3.2 Intra-Issue Linkages (“kleine Pakete”).....	41
3.3.2 Inter-Issue Linkage” (“große Pakete”).....	45
3.3.4 Finanzielle Kompensationen.....	49

3.4	Die Rolle politischer Rahmenbedingungen.....	53
3.4.1	Hemmfaktoren.....	54
3.4.2	Begünstigende Faktoren.....	56
3.5	Ansätze zur Institutionalisierung von Konfliktlösungsmechanismen	59
3.5.1	„Harte“ Mechanismen: Schlichtungs- und Schiedsverfahren	59
3.5.2	„Weiche“ Mechanismen: Moderation und Mediation.....	61
3.5.3	Ausblick.....	64
4	DIALOG UND PARTIZIPATION: ZUKUNFTSWEISENDE VERFAHREN ZUR LÖSUNG ASYMMETRISCHER WASSERKONFLIKTE?	65
4.1	Einführung: Zivilgesellschaftliche Beteiligung als Hoffnungsträger?.....	65
4.2	Status quo: Verankerung zivilgesellschaftlicher Beteiligung in der internationalen Wasserpolitik	67
4.2.1	Dialog und Partizipation im internationalen Recht.....	67
4.2.2	Dialog und Partizipation im grenzüberschreitenden Flussmanagement.....	71
4.3	Wissenschaftliche Begründungsmuster für zivilgesellschaftliche Beteiligung.....	76
4.3.1	Partizipative Verfahren als neue Form politischer Steuerung („New Governance“).....	76
4.3.2	Good Governance und das Leitbild der partizipativen Demokratie.....	77
4.3.3	„Sustainable Governance“: Nachhaltigkeit als gesellschaftlicher Such-, Lern- und Gestaltungsprozess.....	79
4.3.4	Einordnung in den Gesamtargumentationszusammenhang.....	82
4.4	Umsetzung des Konzepts: Zivilgesellschaftliche Beteiligung in der Praxis	83
4.4.1	Überblick über die verschiedenen Formen der Partizipation	83
4.4.2	Partizipatives Konfliktmanagement: Umweltmediation	88
4.4.3	Lessons learnt.....	92
4.5	Transnationale Foren für Dialog und Partizipation	95
4.5.1	Nichtregierungsakteure als transnationale Akteure.....	95
4.5.2	Globale Politiknetzwerke.....	98
4.5.3	Weitere Initiativen mit Potenzial zum globalen Politiknetzwerk.....	104
4.5.3	Ausblick.....	105
5	FAZIT	108
5.1	Ökonomische Rekonstruktion des Problems.....	108
5.2	Die „Wasserkrise“ als „crisis of governance“ – Dialog und Partizipation als zukunftsweisende Formen politischer Steuerung.....	109
	ANHANG	112
	Abkürzungen und Akronyme	112
	Karten und geographische Hintergrundinformationen	113
	Kriterien für Good Governance	124
	Literaturverzeichnis.....	126

Verzeichnis der Abbildungen und Boxen

Abbildung 1. Mögliche Effekte der Nutzungen von Oberliegern auf Unterlieger	42
Abbildung 2. Spektrum öffentlicher Beteiligung	87
Abbildung 3. Konfliktbearbeitungsverfahren.....	89
Abbildung 4. Kontinuum zwischen Dialog und Mediation.....	92
Abbildung 5. Netzwerk-Typen.....	100
Box 1. Weltbank-Direktive	21
Box 2. UN-Flussgebietsübereinkommen.....	24
Box 3. Columbia	43
Box 4. Nile Basin Initiative.....	43
Box 5. Beispiel für intra-issue linkage	45
Box 6. Euphrat.....	46
Box 7. Colorado	46
Box 8. Ägypten, Sudan und Äthiopien	48
Box 9. Lesotho Highlands Water Project.....	50
Box 10. Ägypten und Sudan	50
Box 11. Tijuana	51
Box 12. Mekong.....	51
Box 13. Rhein.....	51
Box 14. Internationale Kredite als Kompensationsform	53
Box 15. Prestige-Projekte.....	55
Box 16. Friedenspolitik	56
Box 17. Oderanrainer	57
Box 18. IGH-Urteil über den Gabčíkovo-Nagymaros Damm.....	60
Box 19. Beispiele für Mediation	62
Box 20. Great Lakes in Nordamerika.....	63
Box 21. Mediation Project Yacyreta Dam	64
Box 22. Mekong.....	74
Box 23. Okavongo.....	74
Box 24. Estonian-Russian Transboundary Water Commission	75
Box 25. Donau.....	75
Box 26. Rosia Mountains	97
Box 27. Spanish National Hydrological Plan.....	97
Box 28. Spolana an der Elbe	97
Box 29. World Commission on Dams (WCD).....	101
Box 30. World Water Council (WWC).....	101
Box 31. Global Water Partnership	102
Box 32. Wasserinitiative von UNEP und dem Weltwirtschaftsforum	102
Box 33. The Water and Nature Initiative der IUCN	103
Box 34. Die Water for Life-Initiative der EU	104
Box 35. World Water Assessment Programme (WWAP).....	105
Box 36. Living Waters WWF.....	105
Box 37. Water for Peace.....	105

Vorwort

Die vorliegende Studie wurde im Auftrag des **UFZ-Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle GmbH** und des **Wittenberg-Zentrums für Globale Ethik e.V.** durchgeführt. Sie ist in einem engen Zusammenhang zu sehen mit einer Forschungsausrichtung am UFZ, die sich mit der ökonomischen Analyse institutioneller Arrangements des grenzüberschreitenden Gewässermanagements befasst, sowie mit dem methodisch-konzeptionellen Ansatz des Wittenberg-Zentrums.

Die vorliegende Studie ergänzt die derzeit am UFZ laufenden Forschungsarbeiten zum Thema grenzüberschreitendes Gewässermanagement. Sie beleuchtet innovative Ansätze zur Lösung internationaler Ressourcenkonflikte. Als Untersuchungsgegenstand wurden dabei bewusst solche Ressourcenkonflikte ausgewählt, die als besonders schwer lösbar gelten: **grenzüberschreitende, asymmetrisch gelagerte Konflikte** um die Nutzung der in vielen Regionen der Welt knappen **Ressource Wasser**.

Die Grundthese der Studie lautet, dass **Dialog- und Beteiligungsverfahren** helfen können, wechselseitig vorteilhafte Formen der Kooperation im Wassersektor aufzuspüren und umzusetzen. Mit der Einbindung relevanter **Stakeholder-Gruppen** lassen sich emotional geführte Debatten (etwa im Zusammenhang mit dem Bau von Staudämmen) auf eine sachliche Ebene heben und trotz vordergründig **scharfer Interessensgegensätze** das **gemeinsame Interesse an einer kooperativen Problembearbeitung** aufzeigen. Gerade dort, wo das Völkerrecht an seine Grenzen stößt, gewinnen, so die Ausgangsvermutung, dezentrale Problembearbeitungsprozesse an Bedeutung. Die Studie rekurriert auf den, auch am Wittenberg-Zentrum vertretenen, interaktionsökonomischen bzw. **wirtschaftsethischen Ansatz**, der die moderne Gesellschaft als „ein Unternehmen der Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil“ (John Rawls) rekonstruiert. Inwieweit noch unrealisierte Kooperationschancen entdeckt werden, hängt insbesondere von der Form der Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteursgruppen ab. Die Studie möchte folglich nicht allein **Konstellationen** identifizieren, die eine Kooperation für alle Beteiligten attraktiv machen. Sie möchte vor allem auch den Blick darauf lenken, dass es letztlich von den **Verfahren** des Dialogs und der Partizipation abhängt, ob eine Problemlösung wahrscheinlich wird oder nicht.

Die Studie dient der **Sondierung des Forschungsfeldes**. Die Ausgangsthesen der Arbeit werden substantiiert und durch eine Fülle von Fallbeispielen aus der Praxis illustriert. Ziel der Arbeit ist, das Terrain für **weiterführende Forschungsprojekte** abzustecken, die das vorhandene Wissen zu diskursiven Problembearbeitungsprozessen auf das Handlungsfeld internationaler Ressourcen- bzw. Wasserkonflikte übertragen.

Zwischenergebnisse wurden zusammen mit Prof. Dr. Ingo Pies vom Wittenberg-Zentrum für Globale Ethik sowie mit Prof. Dr. Bernd Hansjürgens und Dipl.-Ing. Ines Dombrowsky vom UFZ in einem

Arbeitstreffen am 14. August 2003 in Wittenberg diskutiert sowie im Rahmen einer Veranstaltung mit dem Thema „Die ‚Water for Life‘ – Initiative der EU: Zwischenstand und Ausblick“ am 27. November 2003 in Berlin präsentiert. Wir bedanken uns bei den Professoren Pies und Hansjürgens sowie bei Frau Dombrowsky für wertvolle Hinweise zum Thema und Manuskript.

Bensheim / Berlin, im April 2004

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

1.1.1 Allgemein: Konflikte um Wasser

Die **globale Wassersituation** ist ernst: **40% der Weltbevölkerung** leidet unter Wasserknappheit. Mehr als eine Milliarde Menschen haben keinen ausreichenden **Zugang zu Wasser** und 2,5 Milliarden verfügen über keine befriedigenden Abwasseranlagen. Angesichts des steigenden Bevölkerungswachstums rechnet man damit, dass Mitte dieses Jahrhunderts im besten Fall zwei Milliarden Menschen in 48 Ländern und im schlimmsten Fall sieben Milliarden Menschen in 60 Ländern von Wasserknappheit betroffen sein werden.¹ Nach Einschätzung von Umweltpartnern und Wissenschaftlern der UN-Umweltbehörde (UNEP) im Jahre 2000 werden Wasserknappheit und Wasserverschmutzung jeweils sogar zu den vier wichtigsten Umweltproblemen des 21. Jahrhunderts zählen.²

Zu Recht steht das Thema Wasser deshalb schon seit einiger Zeit weit oben in der **politischen Agenda**: Neben den Konferenzen, die nur über Wasser abgehalten wurden, wie z.B. die **Internationale Süßwasserkonferenz** vom Dezember 2001 in Bonn oder die Weltwasserforen – das dritte „**World Water Forum**“ fand Anfang des Jahres in Japan statt –, wird das Thema auch zu zahlreichen anderen Anlässen diskutiert.³ So waren – basierend auf den Zielen des **Millenium-Gipfels 2000** in New York⁴ – einer der wenigen Erfolge des UN-Gipfels für nachhaltige Entwicklung in **Johannesburg 2002** die konkreten Vorgaben auf dem Wasser- bzw. Abwassersektor: geplant ist, bis zum Jahr 2015 erheblich mehr Menschen den Zugang zu Trinkwasser und die Abwasserentsorgung zu ermöglichen.⁵ Eines der Ziele des G8-Gipfels Anfang Juni 2003 in Evian war es dann, den Versprechen von Johannesburg Taten folgen zu lassen; die entsprechenden Ergebnisse wurden in einem Wasseraktionsplan zusammengefasst.⁶ Der Bedeutung des Wassers wurde mit der Ernennung des Jahres 2003 zum „**Jahr des Süßwassers**“ durch die UN ein weiteres Zeichen gesetzt. Die UNO will damit zu mehr Bewusstsein

¹ United Nations World Water Assessment Programme (2003), S. 10.

² 1. Klimawandel, 2. Wasserknappheit, 3. Zerstörung der Wälder / Wüstenbildung, 4. Wasserverschmutzung. Vgl. Der Tagesspiegel vom 5.9.2002, S. 2.

³ Für eine Darstellung der wichtigsten Meilensteine im Wasserbereich siehe <http://www.unesco.org/water/wwap/milestones/index.shtml> (besucht am 13.10.03).

⁴ Vgl. <http://www.un.org/millennium/summit.htm> (besucht am 15.12.03).

⁵ Vgl. Art. 7 a) des Annex zur Resolution 2, Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development des Johannesburggipfels, zu finden u.a. in: Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 26.8.-4.9.2002, UN-Dok. (A/CONF.199/20), aus: <http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/documents.html> (besucht am 15.12.03).

⁶ Zum G8-Wasseraktionsplan siehe:

http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003_g8_summit/summit_documents/water_-_a_g8_action_plan.html (besucht am 13.10.03).

und einem verstärkten Handeln im Bereich des nachhaltigen⁷ – d.h. ökonomische, ökologische und soziale Aspekte ausgleichenden – Umgangs bei der Bewirtschaftung mit den knappen Wasserressourcen und des Schutzes der Trinkwasservorräte aufrufen.

Grundsätzlich lässt sich die globale Wasserproblematik auf zwei fundamentale Probleme reduzieren – auf **Wasserknappheit** und **Wasserverschmutzung**.

- Obwohl auf den ersten Blick weltweit Süßwasser in ausreichender Menge vorhanden zu sein scheint, ist in einzelnen Regionen wegen der räumlichen und zeitlichen Variation der Niederschläge das Wasserangebot sehr unterschiedlich. So sind **Quantitäts- oder Verteilungskonflikte** dann wahrscheinlich, wenn die zur Verfügung stehenden Wasserressourcen nicht die Bedürfnisse aller Anrainer befriedigen können, u.a. aufgrund von Klimawandel, Bevölkerungswachstum und steigendem Lebensstandard. Dann wird auch von einer Verknappung des Wassers gesprochen, die in bestimmten Fällen in Konflikten um den Zugang zu Wasserressourcen enden kann. Ein solcher Disput entbrannte beispielsweise über die Wasser von Euphrat und Tigris. Vor allem mit dem Baubeginn des **Atatürk-Damms** durch die Türkei und der Auffüllung des Staudamms im Januar 1990 wurde die Abhängigkeit der Unterlieger Syrien und Irak von der Türkei deutlich: in dieser Phase wurde die von der Türkei abgegebene Wassermenge um 75% reduziert.
- Wenn hingegen ein Gewässer verschmutzt und damit dessen Wasserqualität beeinträchtigt wird – z.B. durch Einleitung von Düngemitteln, mangelnde kommunale oder industrielle Kläranlagen, Versalzung durch Übernutzung des Grundwassers, Belastungen durch Sickerwasser unzureichend gesicherter Mülldeponien – , kann dies **Qualitäts- oder Verschmutzungskonflikte** zwischen den Anrainern hervorrufen. Ein bekanntes Beispiel dafür liefert der Rhein, denn die Verschmutzung des grenzüberschreitenden Flusses und der damit einhergehende Rückgang der Fischereierträge, 1950 im völligen **Aussterben der Rheinlachs** gipfelnd, wurden sogar schon 1449 beklagt. Neben Dauereinleitungen spielten auch Störfälle – wie im Jahre 1986 bei den Firmen Sandoz, BASF, Bayer Leverkusen sowie Ciba-Geigy – als Verschmutzungsursachen eine wichtige Rolle.⁸

⁷ Vor dem Hintergrund, dass es ökologische Grenzen des Wirtschaftens gibt, basiert das Nachhaltigkeitskonzept auf der Idee, ein Gleichgewicht zwischen den Anforderungen der modernen Gesellschaft und denen der Natur zu finden. Mit dem Brundtlandbericht wurde eine bis heute gültige Definition nachhaltiger Entwicklung geboren: „Unter dauerhafter Entwicklung verstehen wir eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen.“ Es ist damit kein entwicklungspolitisches Paradigma, sondern ein umfassendes Leitbild jedweder nationalen wie internationalen Wirtschaftspolitik, dessen Hauptaspekte die Befriedigung wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Grundbedürfnisse aller Menschen und die Erhaltung aller Entwicklungschancen für nachfolgende Generationen sind. Vgl.: World Commission on Environment and Development (1987).

⁸ Spillmann (2000), S. 164f.

In engem Zusammenhang mit Qualitäts- und Quantitätskonflikten stehen Konflikte durch verschiedene Nutzungen. So können z.B. durch die Abholzung von Wäldern, Maßnahmen zur städtischen Entwicklung oder auch durch Flussbegradigungen Überschwemmungen verursacht werden. Das **Elbe-Hochwasser** des Jahres 2002 zeigt, dass Quantitäts- und Qualitätsfaktoren auch miteinander gekoppelt sein können: das Hochwasser hatte eine **Dioxin-Ausschwemmung** auf einem verseuchten Fabrikgelände der tschechischen Chemiefabrik Spolana zur Folge.

Ebenso können der Bau und die Nutzung von Dämmen zur Stromerzeugung mit anderen Nutzungen konkurrieren. Da das Wasser je nach Produktionsbedarf gestaut und wieder freigegeben wird, können Wasserversorgung, Überschwemmungsschutzmaßnahmen, ökologische Überlegungen und freizeitliche Nutzungen der Unterlieger beeinträchtigt werden. Dies war z.B. beim indischen **Farakka-Damm** am Ganges der Fall, der die von Bangladesh benötigten Wassermengen von der Trockenzeit in die Regenzeit verschob.

Problematisch ist ferner, dass zum einen Lösungsansätze oft zur Ursache eines anderen Wasserproblems werden können. Staudämme, mit denen man die zeitliche Variation der Niederschläge auszugleichen versucht, können z.B. zu großen, sozial kritischen Umsiedlungsmaßnahmen führen oder bei einer ungenauen Planung auch in der Verlandung des Stausees resultieren. So begleiteten Umweltprobleme sowie ein großes soziales Konfliktpotenzial das Umsiedlungsprogramm im Rahmen des chinesischen **Drei-Schluchten-Staudammprojekts** am Jangtsekiang (nach Schätzungen sollen mindestens 1,13 Mio. Menschen davon betroffen worden sein).⁹ Zum anderen kann die Wasserproblematik Teil anderer, übergeordneter Konfliktfelder werden – wie das im israelisch-arabischen Konflikt der Fall ist, der sich um Herrschaft, Sicherheit und Wohlfahrt dreht¹⁰ – in deren Rahmen die Wasserthematik unter Umständen auch als Verhandlungsinstrument bzw. Druckmittel eingesetzt wird.

Potentiell konfliktträchtig wird Wasser vor allem aufgrund des sich verschlechternden Verhältnisses Wasserangebot – Wassernachfrage, des steigenden Bevölkerungswachstums und des Klimawandels; im Zusammenspiel mit ethnischen Rivalitäten und Machtkämpfen um die politische, wirtschaftliche oder kulturelle Vormachtstellung in einer Region kann sich die Situation sogar noch verschärfen.¹¹ Aus diesem Grund ist auch gerade in den 90er Jahren die These von drohenden oder gar schon bestehenden „**Kriegen um Wasser**“ häufig vertreten worden. Allerdings ist der Ausdruck „Wasserkriege“ nach den neuesten Erkenntnissen ein Mythos: so liegt der letzte Wasserkrieg insgesamt 4500 Jahre zurück.¹² Wenn tatsächlich gewaltsam ausgetragene Konflikte um Wasser auftreten, dann sind diese

⁹ Zuck (1999), S. 283. Generell zur Diskussion über Staudämme siehe: http://www.dams.org/report/wcd_uberblick.htm (besucht am 13.10.03).

¹⁰ Renger (1997), S. 87.

¹¹ Petrella (2000), S. 61.

¹² Dieser Krieg wurde zwischen den sumerischen Stadtstaaten Lagash und Umma über Grenzkanäle entlang des Tigris geführt. Vgl. hierzu im besonderen: Wolf (1998).

oft durch andere Einflussfaktoren wie z.B. sicherheitspolitische Motive oder bereits bestehende zwischenstaatliche Konflikte erklärbar und nicht aus der kritischen Wassersituation selbst.¹³

Faktisch werden Konflikte im Wasserbereich zahlenmäßig sogar bei weitem durch **zwischenstaatliche Kooperation** übertroffen. So traten in den letzten 50 Jahren 37 akute, d.h. in irgendeiner Form gewaltsame Konflikte auf, während in derselben Zeit 150 Verträge über Wasser ausgehandelt und unterzeichnet wurden.¹⁴ Das lässt darauf schließen, dass Kooperation anstelle von Konflikten die Regel in den internationalen Beziehungen über Wasser ist. Das ist ein positives Signal. Und dennoch: Schwierigkeiten zwischen den Staaten über die Nutzung von grenzüberschreitenden Gewässern treten noch immer auf. Zudem reichen die meisten der etablierten Kooperationsmechanismen nicht immer aus, um den zugrunde liegenden Konflikt vollständig zu lösen.

Gerade vor diesem Hintergrund ist eine Untersuchung von Lösungsmechanismen für Wasserkonflikte interessant.

1.1.2 Spezifisch: Asymmetrisch gelagerte Wasserkonflikte

Derzeit existieren **261 Wassereinzugsgebiete**, die politische Grenzen zweier oder mehr Staaten kreuzen. Weltweit werden **19 Wassergebiete** gar von fünf und mehr Anrainerstaaten geteilt. An erster Stelle steht die Donau mit 17 Anrainern, gefolgt von insgesamt fünf Flussgebieten – Kongo, Niger, Nil, Rhein und Sambesi – die von neun bis elf Staaten geteilt werden. **13 Flussgebiete** – Amazonas, Ganges-Brahmaputra-Nghna, Tschadsee, Tarimbecken (Westchina), Aralsee, Jordan, Kura-Araks (südlicher Kaukasus), Mekong, Tigris-Euphrat, Wolga, La Plata, Memel, Weichsel – haben zwischen fünf und acht Anrainerstaaten.¹⁵ International¹⁶ sind Konflikte um Wassernutzungen praktisch vorprogrammiert, da Schwierigkeiten durch wachsende und konkurrierende Ansprüche der Anlieger kaum ausbleiben können.

¹³ Biermann / Petschel-Held (1998), S. 302.

¹⁴ Wolf (2001), S. 60.

¹⁵ Vgl. Giordano / Wolf (2003), S. 164. Europa verfügt insgesamt über 71 internationale Gewässereinzugsgebiete, Afrika über 60, Asien über 53, gefolgt von Nordamerika mit 39 und Südamerika mit 38 internationalen Einzugsgebieten. Interessant ist auch die Betrachtung des Prozentanteils der Fläche, die in diesen Gebieten liegt. 62% des afrikanischen Kontinents liegen in internationale Gewässereinzugsgebieten, gefolgt von Südamerika mit 60% und Europa mit 54%, 39% der Fläche Asiens und 35% Nordamerikas. Diese Erhebungen wurden im Jahr 1999 im Rahmen des Freshwater Dispute Database Project durchgeführt. Vgl. Wolf / Natharius / Danielson / Ward / Pender (1999).

¹⁶ Selbstverständlich können auch innerhalb eines Landes allein aufgrund regionaler klimatischer oder demographischer Unterschiede Konflikte zwischen verschiedenen Landesteilen oder auch zwischen den unterschiedlichen wassernutzenden Sektoren entstehen. Allerdings können diese Differenzen zumeist entweder durch die zentrale Regierungsinstanz oder auf dem gerichtlichen Wege beigelegt werden. Das ist auf internationaler Ebene nicht in diesem Maße möglich.

Anrainerstaaten teilen zwar immer ein gemeinsames Gewässer, aber nicht immer auch die gleichen Interessen. Vielmehr besteht zwischen ihnen jederzeit ein **asymmetrisches Verhältnis**, das sich durch ihre unterschiedlichen Nutzungsansprüche – und den damit verbundenen unterschiedlichen Präferenzen – ergibt. Folgendes Szenario verdeutlicht die Situation: Zwei Staaten teilen sich einen gemeinsamen See. Land A verfügt über viel Industrie, Land B über wenig Industrie. Beide betreiben etwas Fischfang. Während es Land A weniger kostet im Falle einer zu großen Wasserverschmutzung auf den Fischfang zu verzichten, hat Land B diese Möglichkeit nicht.

Daraus folgt: Bei gemeinsamen Seen oder Grenzflüssen, die von allen Anliegern gleichermaßen geteilt werden wird, das asymmetrische Verhältnis allein durch die **unterschiedlichen Interessen** bedingt. Das trifft auch auf Flüsse zu, die quer zur Grenze zweier Länder fließen und bei denen das Ober-Unterlieger-Problem vorliegt. Hier tritt neben die asymmetrischen Interessen jedoch noch die **hydrologische Asymmetrie** – resultierend aus der jeweiligen Lage am Flusslauf – hinzu. Diese „klassischen“ asymmetrischen Konflikte sollen im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung stehen. Denn die Anreize der Staaten in den jeweiligen Situationen unterscheiden sich voneinander. Bei Konflikten über Grenzseen und Grenzflüsse suchen die Staaten trotz unterschiedlicher Nutzungsinteressen prinzipiell nach einer Lösung des Problems, von dem sie zwar in unterschiedlicher Intensität, aber dennoch alle betroffen sind. Damit befinden sie sich in einer ähnlichen Ausgangsposition für Verhandlungen. Das ist jedoch bei Ober-Unterlieger-Problemen nicht der Fall. Warum sind diese Situationen anders als andere zwischenstaatliche Wasserkonflikte?

Wasserkonflikte sind prinzipiell gekennzeichnet durch die sich aus der jeweiligen Lage am Flusslauf ergebenden Interessen der Anrainerstaaten. Ökonomischer Hintergrund ist das Problem der externen Effekte. **Externe Effekte** beschreiben eine Situation, in der sich die durch einen Staat verwirklichten Aktivitäten auch auf einen anderen Staat auswirken, wobei zwischen positiven und negativen externen Effekten unterschieden werden kann. Negative externe Effekte bestehen, wenn die Auswirkungen von Aktivitäten eines Staates das Nutzenniveau anderer Staaten reduzieren, positive externe Effekte liegen vor, wenn durch Aktivitäten eines Staates der Nutzen anderer Staaten erhöht wird,¹⁷ ohne dass die Auswirkungen sich in Preissystemen niederschlagen.

Somit kann die Art und Weise, wie ein Land mit seinen Flüssen umgeht, weitreichende Folgen für andere Länder haben. **Positive externe Effekte** treten z.B. auf, wenn zum Zweck der Energiegewinnung Maßnahmen zur Flussregulierung vom Oberlieger getroffen werden, durch die der Unterlieger gleichzeitig von Hochwasserschutzmaßnahmen, einer durch Staureservoirs garantierten Verfügbarkeit von Wasser in Trockenperioden sowie einer Verringerung von Verschlammung und Sedimentablagerung und von der damit einhergehenden Verbesserung der Wasserqualität profitiert.¹⁸

¹⁷ Feess (1998), S. 42.

¹⁸ Sadoff (2002), S. 20.

Problematisch sind jedoch die **negativen externen Effekte**, die in den meisten Fällen dominieren. So können zum einen Oberlieger die Wassermenge, die den weiter stromabwärts gelegenen Ländern zuteil wird, einseitig manipulieren – eine Verringerung verursacht Wasserverknappungen, eine Vergrößerung der Wassermasse kann Überschwemmungen zur Folge haben. Zum anderen können sie die Wasserqualität durch Verschmutzung derart beeinflussen, dass damit zugleich diejenige Wassermenge bestimmt wird, die die stromabwärts gelegenen Länder zur Trinkwassergewinnung oder für die Bewässerung der Landwirtschaft verwenden können. Somit sind diejenigen Länder, die auf Wasser angewiesen sind, dessen Quelle außerhalb ihres Territoriums liegen, prinzipiell vom guten Willen der stromaufwärts gelegenen Länder abhängig.¹⁹

Externe Effekte rufen bei grenzüberschreitenden Flussläufen große Ungleichgewichte hervor, da sie hier zumeist **einseitig** gerichtet sind (während bei Konflikten über Grenzseen und Grenzflüsse oft reziproke, d.h. **wechselseitig** gerichtete Externalitäten auftreten, die das gemeinsame Interesse der Staaten an einer Lösung begründen). Am häufigsten strahlen negative Externalitäten vom Oberlieger auf den Unterlieger aus, so wie im April 1948, als **Indien** als Oberlieger des Indus die Abhängigkeit Pakistans dergestalt ausnutzte, dass es das Induswasser fünf Wochen lang zurückhielt und in dieser Zeit in Pakistan 600.000 Hektar Land nicht bewässert werden konnten.²⁰ Seltener hingegen sind Externalitäten, die vom Unterlieger auf den Oberlieger wirken, z.B. wie die Umsiedlungsmaßnahmen, die in **Sudan** aufgrund der Rückstauung durch den Assuan Staudamm des Unterliegers Ägypten notwendig wurden.²¹

Traditionell wird Wasserwirtschaft durch die jeweiligen nationalen Administrationen betrieben. Aber: „Wasser fließt und kennt keine Grenzen.“²² Folglich herrscht ein großer Bedarf an grenzüberschreitender Kooperation.

¹⁹ Clarke (1994), S. 111-114.

²⁰ Biermann / Petschel-Held (1998), S. 294.

²¹ Dombrowsky (2003), S. 5.

²² Zitiert nach Esselborn (2000-2001), S. 4.

1.1.3 Leitthesen der Arbeit

Die beiden Leitthesen der Arbeit beziehen sich auf die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Lösung internationaler Wasserkonflikte.

These 1: Auch bei asymmetrischen Konstellationen lassen sich wechselseitig vorteilhafte Vereinbarungen realisieren.

Bei den zu beleuchtenden internationalen Wasserkonflikten asymmetrischer Natur gibt es – auf den ersten Blick – keine gemeinsamen Interessen an einer kooperativen Lösung. Dies zeigt sich auch an der Ausgestaltung des Internationalen Wasserrechts. Zwar stellt dieses Kriterien zur Lösung auch asymmetrischer Wasserkonflikte bereit, letztlich muss eine Lösung jedoch auf politischer Ebene, abhängig vom Willen der Staaten, gefunden werden. Hintergrund ist die Tatsache, dass es den Staaten obliegt, Abkommen und Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren, und dass es zudem keine supranationale Instanz gibt, die die Einhaltung internationaler Vereinbarungen in diesem Bereich überwachen kann. Die vorliegende Studie untermauert die These, dass auch bei asymmetrisch gelagerten Konflikten **wechselseitig vorteilhafte Vereinbarungen** möglich sind, die durch eine Fülle **unterschiedlicher Formen der Kompensationen** realisiert werden können.

These 2: Durch die Überwindung sowohl des Informations- als auch des Umsetzungsproblems tragen Verfahren zur Einbindung von Stakeholder-Gruppen in den Problembearbeitungsprozess zur Lösung asymmetrischer Wasserkonflikte bei.

Die Forderung nach einer Einbindung von Stakeholdern in politische Problembearbeitungsprozesse hat sich insbesondere im Bereich der Umwelt- und Entwicklungspolitik in den letzten Jahren immer stärker durchgesetzt. Es wird im Folgenden die These vertreten, dass eine zivilgesellschaftliche Beteiligung auch bei Konflikten, die aufgrund ihres grenzüberschreitenden Charakters traditionell über zwischenstaatliche Verhandlungen gelöst werden, einen substanziellen Beitrag leisten kann,

- erstens das notwendige Wissen bereit zu stellen, um wechselseitig vorteilhafte Arrangements überhaupt erst entdecken zu können (**Wissens- bzw. Informationsproblem**) und
- zweitens über die Transparenz und Bürgernähe der Problembearbeitung die Akzeptanz der Problemlösungen so zu steigern, dass eine dauerhafte Befriedung der Konfliktparteien möglich ist (**Umsetzungs- bzw. Motivationsproblem**).

Dabei kann eine Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure gezielt durch die Politik angestoßen werden, etwa im Rahmen der Arbeit **zwischenstaatlicher Flusskommissionen**, oder auch durch die Zivilgesellschaft selbst „inszeniert“ werden. Neben der Arbeit **internationaler Nichtregierungsorganisationen** wie Green Cross oder WWF, die sowohl im Bereich der Konfliktvermittlung tätig als auch im Bereich der zivilgesellschaftlichen Protestmobilisierung aktiv sind, sind es hier vor allem die **tri-**

sektoralen Partnerschaftsinitiativen unter Beteiligung von Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Politik, die sich in den letzten Jahren dynamisch entwickelt haben. Hierzu zählen Initiativen wie die in Johannesburg 2002 gegründete „**Water for Life**“ – Initiative der **Europäischen Union** oder die „**Wasser-Initiative**“ des **Weltwirtschaftsforums** gemeinsam mit dem United Nations Environmental Programme (UNEP). Hierbei handelt es sich um neue Formen der Netzwerksteuerung, die mit Rosenau und Czempiel als „governance without government“ charakterisiert werden können.²³

1.2 Konzeptionelle Grundlagen

Die Studie ist interdisziplinär angelegt. Sie verknüpft im Kern drei Disziplinen, die gesellschaftliche Regelungsmechanismen aus verschiedenen Perspektiven, mit unterschiedlichen Fragestellungen und Grundannahmen, beleuchten. Daher mag es nicht überraschen, dass sich die Arbeitsgebiete in Teilen überschneiden. Im Einzelnen:

1.2.1 Rechtswissenschaften (Völkerrecht)

Auf internationaler Ebene wird der Regelungsmechanismus durch das Internationale Recht gestellt. Möchte man asymmetrische Wasserkonflikte genauer beleuchten, muss man sich daher zwangsläufig auch mit dem internationalen Recht beschäftigen, das sich als Rechtsordnung definiert, die die Beziehungen zwischen Völkerrechtssubjekten und damit insbesondere zwischen Staaten regelt. Bei einer Untersuchung muss man neben dem universellen Völkerrecht, das die weltweit gültigen völkerrechtlichen Regeln umfasst, auch das regionale Völkerrecht sowie das Recht einzelner internationaler Organisationen betrachten. Bei den Quellen des Völkerrechts gilt es, zwischen primären – d.h. Verträgen, Gewohnheitsrecht, allgemeinen Rechtsgrundsätzen – sowie sekundären Rechtsquellen, wie richterlichen Entscheidungen oder Lehrmeinungen zu unterscheiden. Völkerrechtliche Verträge nehmen unter den Rechtsquellen eine herausragende Stellung ein. Je nach Anzahl der Vertragsparteien werden bilaterale und multilaterale Verträge voneinander unterschieden; bei Konventionen handelt es sich um Verträge, mit denen allgemeine Rechtsregeln aufgestellt werden, die im internationalen Bereich die Gesetzgebung darstellen. Das Umweltrecht ist noch ein relativ neuer Teilbereich, mit dem sich das Völkerrecht beschäftigt. Die meisten der bisher in diesem Bereich getroffenen völkerrechtlichen Verträge stellen überwiegend regionales Völkerrecht dar.²⁴

1.2.2 Interaktionsökonomik (Wirtschaftsethik)

Für die vorliegende Studie ist eine Vielfalt verschiedener Theoriestränge und Diskussionslinien innerhalb der Ökonomik relevant, die insbesondere in das Kapitel 3 mit einfließen. Vor allem geht es um

²³ Rosenau / Czempiel (1992).

²⁴ Vgl. u.a. Ipsen (1999), S. 93ff sowie S. 855ff.

die unter dem Begriff der „Interaktionsökonomik“²⁵ subsumierten gesellschaftstheoretischen Ansätze, die Ökonomik als eine Anreizanalyse gesellschaftlicher Institutionen verstehen und Handlungsempfehlungen zur Verbesserung des institutionellen Rahmenwerks, d.h. einer wünschenswerten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, herzuleiten versuchen. Dieser Ansatz verdeutlicht, dass die Ökonomik geschichtlich betrachtet – und vor allem aufgrund des Begründers der klassischen Ökonomie Adam Smith – eng mit der Sozialphilosophie und Gesellschaftstheorie verknüpft ist. Denn Ökonomik wird hier als Disziplin verstanden, die eine Anreiz- und Institutionenanalyse rekonstruiert, welche die Entwicklung moderner Gesellschaften über die Entdeckung und Realisierung wechselseitiger Tausch- bzw. Kooperationsgewinne erklärt. Es handelt sich um eine angewandte Ökonomik, die ein Instrumentarium an die Hand gibt, wie Lösungsvorschläge für politisch-gesellschaftliche Probleme entwickelt werden können, die eine wechselseitige Besserstellung versprechen.

1.2.3 Politikwissenschaften (Neue Formen politischer Steuerung: Governance)

Zwar können die Wirtschaftswissenschaften die Anreize für Verhandlungslösungen und damit die Triebkräfte für Veränderungsprozesse erklären, allerdings stehen die Verfahren, durch die derartige Prozesse begünstigt werden, nicht im Mittelpunkt ihres Interesses. Das hingegen versucht die Governance-Theorie zu leisten.

Politische Steuerungsverfahren werden in den Politikwissenschaften unter dem Begriff „**Governance**“ diskutiert, einem Begriff, der oft verschieden belegt ist, was eine allgemeinverbindliche Definition erschwert. Diese Diskussion dreht sich um gesellschaftliche Steuerungstheorien im Zeitalter der zunehmenden Vernetzung und komplexeren Verhältnisse (Klimawandel, Risikotechnikfolgeabschätzung, Globalisierung, etc.). Vor allem geht es dabei um den Wandel im Verhältnis Staat-Zivilgesellschaft-Wirtschaft sowie um Konzepte neuer Formen politischer Steuerung und Koordination kollektiven Handelns. Governance wird deshalb auch oftmals verstanden als Versuch zur Sicherstellung der dauerhaften Funktionsfähigkeit des politischen Systems und in diesem Sinne auch dessen Nachhaltigkeit unter veränderten globalen und gesellschaftlichen Bedingungen. Dieser Gedanke ist durch den Begriff der „**Good Governance**“ noch um die Frage nach demokratischer Akzeptanz und Legitimität der Prozesse erweitert worden; so wie „**New Governance**“ auf die Notwendigkeit verweist, neue Modelle des Regierens – so z.B. die Beteiligung nicht-staatlicher Akteure – zu entwickeln und zu nutzen. Kürzlich ist die Debatte noch um die Idee des „**Sustainable Governance**“ bereichert worden, bei der es um den Ausgleich ökonomischer, sozialer und ökologischer Interessen geht.

Im Rahmen dieser Diskussion sind partizipative Verfahren zur Einbindung der Betroffenen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene in den Mittelpunkt gerückt. So hat der Gedanke der Governance Eingang in wichtige internationale Dokumente gefunden (z.B. auf europäischer Ebene im

²⁵ Siehe dazu v.a. Karl Homann, u.a. Homann (2000).

Governance-Weißbuch, im Sechsten Umweltaktionsprogramm der Europäischen Kommission oder auch in der Aarhus Konvention). Sie alle transportieren die Idee der partizipativen Demokratie, die auch im Wassersektor z.B. durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie Einzug erhält. Forschungsbedarf besteht vor allem noch im Hinblick auf die zu nutzenden Verfahren.

1.3 Aufbau der Arbeit

Die drei Disziplinen sind im Verlauf der Argumentation von unterschiedlicher Relevanz.

- Während das **Kapitel 2** primär auf das **internationale Völkerrecht** zurückgreift, werden
- in **Kapitel 3** Lösungsmechanismen auf Grundlage der **ökonomischen Anreizanalyse** hergeleitet (Interaktionsökonomik, Wirtschaftsethik).
- Das **Kapitel 4** bringt die prozessuale Dimension in die Analyse ein und geht der Frage nach, inwieweit neue **Formen der Governance**, bei denen die betroffenen Akteursgruppen in den Problembearbeitungsprozess eingebunden werden, die Suche und Umsetzung wechselseitig vorteilhafter Lösungsansätze fördern können.

Im Anschluss (**Kapitel 5**) werden die zentralen Ergebnisse zusammengefasst und weiterführende Forschungsfragen formuliert. Dem interaktionsökonomischen Ansatz kommt dabei eine Schlüsselfunktion zu: Die Existenz wechselseitig vorteilhafter Kooperationsgewinne wird als die Triebfeder der in der Studie skizzierten Entwicklungen interpretiert.

In Form von Boxen begleiten eine Anzahl von – aus Sekundärliteratur gewonnenen – Beispielen die Kapitel. Mit ihrer Hilfe soll dem Leser die Argumentation veranschaulicht werden, auch wenn die Beispiele in dieser Studie nur hypothetischen Stellenwert haben können.

2 Internationales Recht: Defizite bei der Lösung asymmetrischer Wasserkonflikte?

Grenzüberschreitende Wasserkonflikte werden seit über einem Jahrhundert durch das Völkerrecht thematisiert. Schon lange versuchen Staaten, Konflikte auf diesem Gebiet durch den Abschluss bi- und multilateraler Verträge beizulegen. Grundlage ist die Einsicht, dass Wassermanagement und –politik nicht an Staatsgrenzen enden können. Während in der Vergangenheit noch die Frage nach der Schiffbarkeit als gebrauchende Nutzung im Vordergrund standen, traten mit einer fortschreitenden verbrauchenden Nutzung (wie z.B. Bewässerung, Verschmutzung, Ableitung) neue zu regelnde Aspekte hinzu.

In diesem Kapitel sollen zunächst die wichtigsten **Prinzipien des internationalen Wasserrechts** über die Nutzung grenzüberschreitender Gewässer und dann die bedeutendsten internationalen und regionalen Wasserabkommen dargestellt werden. Eine kurze Analyse des jeweiligen Lösungspotenzials begleitet diese Darstellung.

2.1 Prinzipien

Es existieren einige völkergewohnheitsrechtliche Regeln über die Kooperationspflichten von Flussanrainern. Diese bilden einen „Mindeststandard“, an den die Staaten auch ohne vertragliche Verpflichtungen gebunden sind, da Völkergewohnheitsrecht durch die von einer Rechtsüberzeugung getragene internationale Übung der Rechtssubjekte entsteht, d.h. durch allgemeine Übung und die Anerkennung der Übung als Recht.

Im Wasserbereich gestaltete sich die Herausbildung von gewohnheitsrechtlich anerkannten Regeln nicht ganz einfach. Hintergrund ist, dass – oftmals abhängig von der jeweiligen hydrologischen Lage der Staaten – von den Staaten lange unterschiedliche und bisweilen sogar konkurrierende Prinzipien für den Umgang mit Verteilungskonflikten vertreten wurden. Zwei dieser gegensätzlichen, traditionell vertretenen Positionen sind besonders interessant, da sie die Grundströmungen des heutigen internationalen Wasserrechts widerspiegeln. Es handelt sich hier um das Prinzip der absoluten territorialen Souveränität und um das Prinzip der absoluten territorialen Integrität.

- Gemäß des **Prinzips der absoluten territoriale Souveränität** sind die Wasserressourcen innerhalb eines Territoriums eines Staates dessen exklusives Eigentum und der Staat hat das uneingeschränkte Recht, diese nach seinem Gutdünken zu nutzen. Diese Position, auch als sog. „Harmon-Doktrin“²⁶ bekannt, privilegiert die Oberlieger.

²⁶ Diese Bezeichnung geht auf die ausdrückliche Berufung auf das Prinzip der absoluten territorialen Souveränität durch US-Attorney General M. Harmon im Jahre 1896 zurück, als er den mexikanischen Anspruch auf das nördlich der Grenze entspringende Wasser wie folgt kommentierte: „...the fundamental principle of internatio-

- Im Gegensatz dazu steht beim **Prinzip der absoluten territorialen Integrität** der Schutz der Unterlieger im Vordergrund. Es besagt, dass Länder stromabwärts das Recht auf eine beständige und nicht künstlich verminderte Wasserführung auch derjenigen Flüsse haben, deren Quellen in einem anderen Land liegen.²⁷

Beide Prinzipien haben nur wenig Unterstützung bei Rechtswissenschaftlern und in der Staatenpraxis erhalten, von der großen Mehrheit der Rechtsgelehrten wird das Prinzip der absoluten territorialen Souveränität sogar vehement abgelehnt. Eine gemäßigte, ausgleichende Position stellt das **Prinzip der beschränkten territorialen Souveränität und Integrität** dar, nach dem jeder Staat das Recht hat, das Wasser auf seinem Territorium zu nutzen, unter der Bedingung, dadurch die Interessen der anderen Staaten nicht zu gefährden. Im Gegensatz zu den beiden zuerst vorgestellten Prinzipien hat diese Theorie – als Ausdruck der gegenseitigen Anerkennung von Rechten und Pflichten – als Grundlage folgender Prinzipien Geltung erlangt.

Weithin akzeptiert als allgemeine Regel des Völkergewohnheitsrechts ist das **Prinzip der angemessenen und vernünftigen Nutzung**, das auf eine optimale Entwicklung des Flusseinzugsgebiets abzielt und auch auf Grundwasserressourcen anzuwenden ist. Es besagt, dass jeder Staat das Recht hat, das Wasser des Flussgebiets zu dem er gehört, zu nutzen, wobei ihm der Besitz und die Verwaltung eines angemessenen und vernünftigen Teils der Ressourcen übertragen wird. Dieses Prinzip stellt ein nutzenorientiertes Konzept dar, durch das der nutzbringende Gebrauch von endlichen Wasserressourcen maximiert und zugleich die Lasten minimiert werden sollen.²⁸

Neben dem Prinzip der angemessenen und vernünftigen Nutzung ist ein zweites Prinzip inzwischen anerkanntes Gewohnheitsrecht: das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen, die aus der allgemeinen No-Harm-Rule abgeleitete sog. **No-Significant-Harm-Rule**. Danach sind Staaten dazu verpflichtet, von ihrem Gebiet aus keine erheblichen Beeinträchtigungen für menschliches Leben und Gesundheit sowie für die von Menschen genutzten Gegenstände in einem anderen Staat zuzulassen. Dieses Verbot hat große Anerkennung als allgemeines Prinzip des internationalen Rechts gefunden.²⁹ Auch internationale Projektfinanzierungsorganisationen wie z.B. die Weltbank haben signalisiert, dass sie keine Projekte finanziell unterstützen, die wahrscheinlich auf dem Gebiet eines anderen Staates Schaden verursachen.³⁰ Herrschende Meinung ist, dass der zu befürcht-

nal law is the absolute sovereignty of every Nation as against all others within its own territory... all exceptions, therefore, to the power of a Nation within its own territory must be traced up to the consent of the Nation itself. They can flow from no other legitimate source“. Zitiert nach Barrett (1994), S. 15. Später wurde diese Position jedoch von den Vereinigten Staaten wieder aufgegeben. Vgl. Ipsen (1999), S. 909.

²⁷ Ipsen (1999), S. 909.

²⁸ Eckstein (1995), S. 73-82.

²⁹ Ipsen (1999), S. 913.

³⁰ Dieses Prinzip kam auch im Trail Smelter Fall zur Anwendung, in dem es um einen Streit über grenzüberschreitende Luftverschmutzung zwischen den USA und Kanada ging. Das Gericht beschloss, kein Staat sei

tende oder zugefügte Schaden „erhebliche“ Konsequenzen für die öffentliche Gesundheit, die ökonomische Produktivität oder die Umwelt eines anderen Staates hat.³¹

Diese beiden Prinzipien werden vor allem hinsichtlich ihres Verhältnisses zueinander – insbesondere im Falle einer Normkollision – diskutiert.³² Denn sollte die „No significant harm“-Regel Vorrang haben, so wäre es z.B. sich später entwickelnden Oberliegern nicht erlaubt, einen Damm zu bauen, der seinen Nachbarn stromabwärts erheblichen Schaden zufügen könnte. Im Falle, dass das Prinzip der angemessenen Nutzung dominieren sollte, so müsste der Schaden, der Unterliegern durch einen Staudamm zugefügt werden würde, in die Entscheidung über den Bau eines solchen miteinbezogen werden.³³ Die heutige zwischenstaatliche Vertragspraxis zeichnet sich durch den Versuch aus, einen Ausgleich zwischen diesen beiden konkurrierenden Grundsätzen herzustellen.³⁴

Box 1. Weltbank-Direktive

Die „Operational Policy 7.50“ – in Verbindung mit den „Banc Procedures 7.50“ – vom Juni 2001 gibt die Strategie der Weltbank bei Projekten an internationalen Wasserläufen wieder. Deren Kernelemente sind die no-harm-Regel, die **Prinzipien der vorherigen Benachrichtigung** und der **Good Faith Negotiation**, gemäß denen Staaten verpflichtet sind, sich gegenseitig über Maßnahmen zur Nutzung grenzüberschreitender Gewässer zu informieren und diese Ankündigung mit ausreichend Daten- und Informationsmaterial zu begleiten, so dass der benachrichtigte Staat objektiv die potentiellen Auswirkungen des Projekts überprüfen kann. Diesem muss die Möglichkeit gegeben werden, zu dem Projekt Stellung zu nehmen. Falls ein benachrichtigter Staat annimmt, durch die angekündigte Aktion erheblich beeinträchtigt zu werden, so sind die Staaten verpflichtet, gemeinsam die Fakten zu prüfen und sich um eine akzeptable Lösung zu bemühen, d.h. auch, dass der benachrichtigende Staat nicht mit seinem geplanten Projekt beginnt bzw. die Arbeiten erst einmal aussetzt, solange der Konflikt ungelöst ist.³⁵ Die Bank bezieht sich damit auf die meisten der gewohnheitsrechtlichen Regeln im Wasserrecht, auch wenn sich ihre Definition internationaler Wasserläufe auf Oberflächengewässer beschränkt, die durch zwei oder mehr Staaten fließen.³⁶

berechtigt, sein Gebiet so zu nutzen – oder eine solche Nutzung zu dulden -, dass dadurch das Gebiet eines anderen Staates geschädigt wird. Obwohl es hier um Luftverschmutzung ging ist es wahrscheinlich, dass das Gericht zu einem ähnlichen Ergebnis im Falle anderer Verschmutzungen, wie z.B. bei Wasser, gekommen wäre. Vgl. Eckstein (1995), S. 78.

³¹ Eckstein (1995), S. 75-78.

³² Dies kam insbesondere im Rahmen der Annahme der UN-Flussgebietskonvention zum Ausdruck (vgl. auch Box 2). Der ehemalige Special Rapporteur Stephen McCaffrey, der hauptsächliche Verfasser des ILC-Konventionsentwurfs von 1991 empfindet die in der Version von 1994 vorgenommenen Veränderungen als gering, „die no-harm-Regel“ bleibt seiner Meinung nach dominant gegenüber der angemessenen Nutzungsregel. Dellapenna hingegen stellt fest, dass einige Veränderung in Art. 7 darauf schließen lassen, dass die „no-harm-Regel“ dem Prinzip der angemessenen Nutzung untergeordnet zu sein scheint. Vgl. McCaffrey (1995), sowie Dellapenna (1996), S. 232ff.

³³ McCaffrey (1995), S. 399.

³⁴ Beyerlin (2000), S. 85. So wird die UN-Flussgebietskonvention auch dahingehend interpretiert, keinem der beiden Prinzipien Vorrang einzuräumen, sondern diese vielmehr miteinander zu verbinden. Vgl. Brunée / Toope (2002), S. 152.

³⁵ Eckstein (1995), S. 82ff. Zu OP 7.50 und BP 7.50 siehe:

<http://wbln0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/> (besucht am 3.12.03).

³⁶ Dombrowsky (1995), S. 117f.

Neben diesen zumeist recht speziellen Wassernutzungsprinzipien spielen zudem auch noch einige allgemeine Prinzipien der Umweltpolitik in diesem Zusammenhang eine Rolle und sollen daher kurz Erwähnung finden:

- Die Rede ist erstens vom **Vorsorgeprinzip**, das auf die Vermeidung von – in erster Linie langfristigen – Umweltschäden abzielt, vor allem deshalb, da viele Umweltschäden nicht nachträglich korrigiert werden können.
- Die Verhinderung von Schäden ist jedoch nicht immer möglich und mit Blick auf die damit verbundenen Nutzen und Kosten auch nicht um jeden Preis sinnvoll. Aus diesem Grund gewinnt das **Verursacherprinzip** (auch als Polluter Pays Principle bekannt) an Bedeutung, da der Verursacher für die durch sein Handeln entstehenden Schäden verantwortlich ist und daher einen Anreiz hat, Handlungen, die zu Schäden führen, die größer als der erwartete Nutzen sind, von vorneherein zu vermeiden. Dieses Prinzip stößt jedoch dann ins Leere, wenn sich ein Verursacher nicht feststellen lässt, ein Schaden nicht zweifelsfrei zugeordnet oder einfach noch nicht abgeschätzt werden kann.
- Auf der hier skizzierten ökonomische Logik der Abwägung von Nutzen und Kosten basiert auch das **Nutznießprinzip**, dem gemäß derjenige zahlt, der den Nutzen davon trägt. Es findet vor allem dann Anwendung, wenn es keinen Rechtsrahmen gibt, der das Verursacherprinzip durchsetzen würde.

Die Identifikation dieser einschlägigen Regeln des Völkergewohnheitsrechts wurde vor allem durch internationale Gremien wie dem **Institut de Droit International**, der **International Law Association** sowie der **International Law Commission** geleistet. Ihre Arbeiten – die Salzburger Erklärung, die Helsinki-Regeln und die UN-Flussgebietskonvention – waren wesentliche Weichenstellungen für das internationale Wasserrecht. Mit ihnen wurden die völkergewohnheitsrechtlichen Regeln festgeschrieben.

2.2 Internationale Abkommen

Die **Salzburger Erklärung** „on the utilisation of non-maritime international waters“ wurde am 11. September 1961 vom Institut de Droit International angenommen. Sie beinhaltet die Feststellung und Empfehlung rechtlicher Prinzipien bezüglich internationaler Gewässer, so z.B. die Prinzipien der eingeschränkten Gebietshoheit und der gerechten Nutzung. Ferner fordert das Institut in dieser Resolution bei der Nutzung von Gewässersystemen die Abwägung sämtlicher Auswirkungen von Eingriffen in die „hydrographische Einheit“ zu einem Prinzip der Staatenpraxis zu erklären.³⁷

Mit den „**Helsinki Rules on the Uses of the Water of International Rivers**“, 1966 von der International Law Association (ILA) – einem privaten Zusammenschluss führender Völkerrechtler – verab-

schiedet, wurde Völkergewohnheitsrecht begründet. Die Helsinki-Regeln wurden seitdem häufig in bi- und multilateralen Verhandlungen herangezogen und sind inzwischen für alle gültigen Verträge in Mitteleuropa und Nordamerika zur Nutzung internationaler Flussgebiete Grundlage geworden.³⁸ Die Helsinki-Regeln haben den Gedanken des „internationalen Flusseinzugsgebiets“, das Grund- und Oberflächenwasser innerhalb eines Wassereinzugsgebiets berücksichtigt, begründet. Mit den „Seoul Rules on International Groundwater“ von 1986 wurden die Helsinki-Regeln schließlich auch auf grenzüberschreitende Grundwasserleiter ausgedehnt. Neben dieser räumlichen Komponente basieren die Helsinki-Regeln gedanklich auf der Doktrin der eingeschränkten Gebietshoheit sowie dem Prinzip der gerechten Nutzung.³⁹

Eindeutig werden die Kriterien und Prioritäten für unterschiedliche Nutzungen allerdings nicht festgelegt. So sind weder Wassergebrauchs- noch Wasserverbrauchsnutzungen hinlänglich definiert, noch werden verbindliche Antworten auf konkrete Fragen oder Kriterien für eine Nutzungsverteilung geboten. Zumindest zwingen die Helsinki-Regeln die Verhandlungspartner im Sinne eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes zur Anerkennung der Rechte der anderen Seite und damit zur Aufgabe der absoluten Souveränität und Integrität bei Vertragsabschluss. Zudem lösen sie bestimmte Verhaltenspflichten (z.B. Konsultationen) sowie Verfahren des Interessenausgleiches (z.B. Kommissionen) bei den Verhandlungspartnern aus. Ferner bietet die Unbestimmtheit der Helsinki-Regeln im Detail den Vorteil, für jedes Gewässersystem gelten zu können, deren Anrainer oft divergierende Interessen haben sowie verschiedenen Rahmenbedingungen unterworfen sind.⁴⁰

Die Helsinki-Regeln waren ein einflussreicher Versuch, Regeln des internationalen Rechts zu kodifizieren und weiter zu entwickeln. Da sie allerdings vor nunmehr über dreißig Jahren verfasst wurden nehmen sie nicht mehr zu allen heutigen Schlüsselproblemen Stellung.⁴¹ Dieses Defizit sollte mit dem **UN-Übereinkommen über das Recht der nicht die Schifffahrt betreffenden Nutzung internationaler Wasserläufe**⁴² (im Folgenden UN-Flussgebietsübereinkommen genannt) behoben werden, das 1997 von der UN-Generalversammlung verabschiedet wurde. Die International Law Commission (ILC) war 1970 von der Staatengemeinschaft beauftragt worden, einen entsprechenden Entwurf zu erarbeiten, 1994 konnte dieser schließlich in New York vorgelegt werden. Als „framework convention“, d.h. Rahmenvertrag konzipiert, versucht dieses Übereinkommen, die Kooperation zwischen den Staaten anzuregen und Normen und Regeln als Anleitung für die Regelung konkurrierender Nutzungen zu setzen.

³⁷ Dombrowsky (1995), S. 115.

³⁸ Barandat (2001).

³⁹ Dombrowsky (1995), S. 112-115.

⁴⁰ Barandat (1993), S. 28f.

⁴¹ McCaffrey (1995), S. 404.

⁴² UN General Assembly document A/RES/51/229 vom 8. Juli 1997.

Der Begriff des „internationalen Flusseinzugsgebiets“ wird durch den des „internationalen Wasserlaufs“ erweitert und die Grundprinzipien nachhaltiger Nutzung und die Forderung nach Schadensminimierung bestätigt. Konkret handelt es sich hier um das Prinzip der angemessenen und vernünftigen Nutzung (Equitable and reasonable utilization and participation, Art. 5), sowie um die Verpflichtung, keinen erheblichen Schaden zuzufügen (Obligation not to cause significant harm, Art. 7) als auch regelmäßig hydrologische und andere relevante Daten und Informationen auszutauschen (Regular exchange of data and information, Art. 9) und über geplante Maßnahmen rechtzeitig zu informieren (Information concerning planned measures, Art. 11, und Notification concerning planned measures with possible adverse effects, Art. 12). Art. 5 und 7 – Schlüsselregelungen für die Rechte von Unter- und Oberliegern – sind die kritischsten und schwierigsten Artikel des Übereinkommens,⁴³ da eine große Zahl von Staaten nicht gewillt ist, Einschränkungen bezüglich ihrer nationalen Entwicklungsziele und -möglichkeiten hinzunehmen und einem auf Verbindlichkeit angelegten Abkommen beizutreten.⁴⁴ In Konsequenz sind vor allem Instrumente zur Konfliktprävention und Mechanismen zur Konfliktregulierung nur schwach ausgeprägt,⁴⁵ ebenso werden Menschenrechte, vor allem Beteiligungsrechte an Entscheidungen über Großprojekte, nur unzureichend beachtet.⁴⁶

Box 2. UN-Flussgebietsübereinkommen

In den Verhandlungen über den ILC-Entwurf (vom 7. bis 25. Oktober 1996 und 24. März bis 4. April 1997 im Rechtsausschuss der UN-Generalversammlung) wurden die unterschiedlichen Interessen der beteiligten Staaten und vor allem der Unwille einer großen Zahl von Staaten, sich auf konkrete Regelungen einzulassen, besonders deutlich. Es ließen sich zwei große Lager ausmachen, die die jeweiligen Interessen bezüglich der speziellen Anliegerproblematik widerspiegeln. Auf der einen Seite das Lager der Oberanlieger (vertreten u.a. durch die Türkei und Äthiopien, Indien, China, Frankreich, Slowakei und Schweiz), das versuchte, Standards zu schwächen und Verhandlungen zu verzögern, um eigene Projekte vorher zum Abschluss zu bringen. Dem gegenüber stand das Lager der Unterlieger – zu dem Syrien, Portugal, Ägypten, Niederlande, Irak, Brasilien und Ungarn gehört und dass durch Finnland, Österreich und Deutschland, z.T. auch von USA und Kanada aufgrund übergeordneter, vor allem umweltpolitischer Motive, unterstützt wurde.⁴⁷ Vor allem um die Schlüsselregelungen der Art. 5 und 7 entbrannte die Diskussion. Eine zentrale Frage innerhalb der Debatte um Art. 5 war das Verhältnis zwischen dem Recht auf angemessene Nutzung (§1) und der Kooperationspflicht (§2). So wollten einige Oberlieger den §2 ändern. Der türkische Vertreter schlug vor, dass die Art und Weise der Ausgestaltung der Kooperation in den Abkommen zwischen den Staaten geregelt werden solle. Dieser Vorschlag wurde von Unterliegern und „mixed-motives“-Ländern mit dem Argument abgelehnt, dass so nur Staaten, die ein Abkommen unterzeichnen würden, zur Kooperation verpflichtet wären, obwohl Kooperation ein völkerrechtliches Prinzip und keine Detailfrage sei, die von den Parteien eines speziellen Abkommens geklärt werden solle. Letztlich verhinderte die Ablehnung des Vorschlages durch die Mehrheit der Unterlieger und „mixed-motives“-Länder dessen Berücksichtigung in der Konvention. Eine Diskussion entbrannte ebenfalls um einen möglichen Vorrang von Art. 7 gegenüber Art. 5 im Falle einer Normkollision, in der eine Gruppe von Oberliegern die Streichung der no-harm-rule forderten, eine Gruppe, bestehend aus Unterliegern und einigen umweltbewussten „mixed-motives“-Ländern argumentierten, dass die Anwendung der no-harm Regel angemessen und vernünftig

⁴³ Bosjnakovic (2003), S. 5.

⁴⁴ Barandat (2001)

⁴⁵ Letztlich ist Art. 33 über die Konfliktregulierung als Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Positionen der Staaten anzusehen. Neben der Empfehlung, traditionelle Konfliktlösungsmechanismen anzuwenden beinhaltet der Artikel nämlich zusätzlich die Pflicht zur Tatsachenfeststellung. Vgl. Wouters (2003).

⁴⁶ Barandat (1999), S. 38.

⁴⁷ Barandat (1999), S. 39f.

sein könnte und eine dritte Gruppierung eine ältere Fassung unterstützte. Hier zeigte sich vor allem der Unwille einiger Oberlieger, Teile ihrer Souveränität abzugeben, um einen Konsens zu erreichen.⁴⁸

Auch nach der Abstimmung blieb das UN-Flussgebietsübereinkommen strittig. Die Türkei argumentierte, dass es sich um einen Mandatsverstoß handle, da der Entwurf über die Erarbeitung einer „framework convention“ hinausgehe. Frankreich beklagte aus seiner Sicht Verfahrensverstöße bei der Annahme des Konventionstextes. Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass Frankreich größter ausländischer Investor beim türkischen Südostanatolien-Projekt ist, und für die französische Wirtschaft die Möglichkeit bestehen könnte, auch in Äthiopien tätig zu werden, sobald dort mit der Aufstauung und Nutzbarmachung des Nilwassers begonnen wird. Für die ablehnende Haltung waren hier wohl Wirtschaftsinteressen ausschlaggebend, die sich bei der Türkei – neben Burundi und China – auch in der Ablehnung der Konvention niederschlugen.⁴⁹

Obwohl im Unterschied zu den eine Rechtsmeinung widergebenden Helsinki-Regeln ein verhandeltes Dokument, stellt das UN-Flussgebietsübereinkommen rechtlich bisher dennoch nur „soft law“ – d.h. Prinzipienklärungen noch ohne rechtliche Verpflichtung – dar, da es aufgrund einer unzureichenden Zahl an Ratifikationen bisher noch nicht in Kraft treten konnte. Da es jedoch ausreichend Spielraum für individuelle, auf die speziellen Eigenarten des Flussgebiets abgestimmte Regelungen und die Fortschreibung von Nutzungen zulässt, ist es vor allem als „Orientierungshilfe“ von politischer Bedeutung.

2.3 Regionale Abkommen

Neben die internationalen Übereinkommen sind heute auch eine große Anzahl von Vereinbarungen getreten, die auf zwischenstaatlicher Ebene, d.h. direkt zwischen den Anrainerstaaten einzelner Flüsse und Seen getroffen wurden. Hierzu zählen unter anderem Abkommen über die Zusammenarbeit zum **Schutz des Bodensees**, der **Donau**, der **Elbe** und des **Rheins**, das **Great Lakes Water Quality Agreement**, der Vertrag über die Zusammenarbeit am **Amazonas**, über einen Aktionsplan ein gemeinsames **Sambesi Flussgebiet** betreffend, über den **Ganges**, den **Mahakali** zwischen Indien und Nepal und den **Mekong**. Die Vereinbarungen fallen inhaltlich sehr weit auseinander, sie reichen von der Statuierung prozeduraler Kooperationspflichten bis hin zur Schaffung gemeinschaftlicher Institutionen.⁵⁰

Parallel zu den zwischenstaatlich ausgehandelten Vereinbarungen haben sich Staaten auch auf regionaler Ebene auf Nutzungs- und Schutzprinzipien, sowie auf die Einrichtung von Flussgebietsorganisationen und auf Managementrichtlinien geeinigt, die z.T. sogar weitreichender sind als das UN-Flussgebietsübereinkommen.⁵¹ Darunter fallen die sog. Helsinki-Konvention sowie das Protokoll über gemeinsame Wassergebiete der South African Development Community (SADC).

⁴⁸ Bosnjakovic (2003), S. 26f.

⁴⁹ Barandat (1999), S. 40ff. Vgl. auch Barandat (2001).

⁵⁰ Beyerlin (2000), S. 83-106.

⁵¹ Klaphake / Scheumann (2001), S. 11.

Die „Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes“, auch als „Helsinki Konvention“⁵² bekannt, wurde auf dem KSZE-Umweltschutztreffen in Sofia 1989 initiiert. Sie wurde am 17. März 1992 von 25 Staaten unterzeichnet und bis Mai 2002 von 33 Staaten – einschließlich der Europäischen Union – ratifiziert. Bereits Anfang Oktober 1996 trat das Übereinkommen innerhalb der United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) in Kraft, mit der Folge, dass zum ersten Mal verbindliche Vorschriften und allgemeine Standards zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Gewässer sowohl für West-, als auch für Ostmittel- und Osteuropa Geltung fanden.⁵³

Auch die Helsinki-Konvention⁵⁴ schreibt die Helsinki-Regeln fort. Die wesentlichen Standards sind die Anerkennung der Interessen und Rechte anderer Anlieger (d.h. das Prinzip der beschränkten Souveränität), eine ökologisch solide und rationelle Wasserbewirtschaftung, die Bewahrung der Wasservorkommen und der Umweltschutz.⁵⁵ Zu diesem Zweck sind Programme zur Überwachung des Zustands grenzüberschreitender Gewässer (Art. 4 und 11), Zusammenarbeit bei Forschung (Art. 5 und 12), Informations- (Art. 6 und 13) und Konsultationspflicht (Art. 10) sowie Hilfeleistung (Art. 14 und 15) vorgesehen. Damit sind die in der Helsinki-Konvention getroffenen Regelungen insgesamt wesentlich konkreter und detaillierter als das UN-Flussgebietsübereinkommen gefasst und sehr viel stärker an den Bedürfnissen der Praxis orientiert⁵⁶ – auch, weil bei der Implementierung bei der Arbeit bereits vorhandener und erfolgreich arbeitender Umweltschutzregime wie der Internationalen Kommission zum Schutz des Rheins angesetzt wird.

Im Zuge einer kompletten Reform des südafrikanischen Wassersektors zwischen 1994 und 1997 kam es 1995 auch zur Verabschiedung des **Protocol on Shared Watercourses der South African Development Community (SADC)**, das im Jahre 2000 durch ein überarbeitetes Protokoll ergänzt wurde.⁵⁷ Die Politik und Gesetzgebung zielt auf Nachhaltigkeit, Fairness und öffentliches Vertrauen in Bezug auf die knappe Ressource Wasser ab, was in dem Slogan „some for all forever“ seine Entsprechung findet. Konkret sieht das Protokoll die Einrichtung einer internationalen Flusskommission durch die

⁵² Im Zuge der Helsinki-Konvention kam es noch zur Erarbeitung zweier anderer Konventionen, die ebenfalls von Bedeutung für das Management grenzüberschreitender Gewässer sind – die „Espoo Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context“ und die „Helsinki Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents“. Vgl. Bosjnakovic (2003), S. 7-12.

⁵³ Holtrup (1999), S. 3.

⁵⁴ Die Konvention ist u.a. einzusehen bei: <http://www.unece.org/env/water/text/text.htm> (besucht am 15.12.03).

⁵⁵ Ipsen (1999), S. 868.

⁵⁶ Beyerlin (2000), S. 89ff.

⁵⁷ Das Protokoll vom 28. August 1995 wurde in Johannesburg von Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Südafrika, Swaziland, Tansania, Sambia und Simbabwe unter Bezugnahme auf die Helsinki-Regeln und das UN-Flussgebietsübereinkommen (s. Präambel) unterzeichnet. Vgl. http://www.sadc.int/index.php?lang=english&path=legal/protocols/&page=p_shared_watercourse_systems. Das überarbeitete Protokoll findet sich unter http://www.sadc.int/index.php?lang=english&path=legal/protocols/&page=p_shared_watercourse_revised.

Mitgliedstaaten auf Grundlage der jeweiligen Einzugsgebiete vor.⁵⁸ Jeder dieser Kommission steht jeweils ein Rat – zusammengesetzt aus den Delegationen der an dem Abkommen beteiligten Staaten – als wichtigstes Gremium vor. Er hat die Aufgabe, die notwendigen Entscheidungen zur Umsetzung des Abkommens zu treffen und die Vertragsparteien u.a. hinsichtlich folgender Themen zu beraten:⁵⁹

- Maßnahmen zur langfristig nachhaltigen Bestimmung des Wasserdargebots;
- Rolle der Bevölkerung der Vertragsparteien in Bezug auf Planung, Nutzung, Entwicklung und Schutz des Flusssystemes;
- Maßnahmen, die der Konfliktlösung zwischen zwei oder mehreren der Vertragsparteien dienen.

2.4 Zwischenfazit: Grenzen des internationalen Rechts zur Lösung asymmetrischer Wasserkonflikte

Das internationale Wasserrecht hat sich in den letzten Jahre stark weiter entwickelt, die internationalen Abkommen ebenso wie die große Zahl an zwischenstaatlichen Abkommen (in den letzten 50 Jahren wurden rund **157 Verträge** verhandelt und unterzeichnet⁶⁰) bezeugen dies. Allerdings sind die Fragen und Konflikte um die Nutzung grenzüberschreitender Gewässer noch lange nicht abgeschlossen. Das hat mehrere Gründe:

Das Haupthindernis für das Zustandekommen von völkerrechtlichen Regelungen ist nach wie vor die Frage nach der **staatlichen Souveränität**. Rechtlich verbindliche, supranationale Abkommen kommen entweder gar nicht zustande oder werden nur sehr schwach ausgestaltet, weil die beteiligten Akteure darin eine Einschränkung ihrer staatlichen Souveränität sehen.⁶¹ So reichen die meisten eingegangenen Kooperationspflichten nicht viel weiter als bestehendes Völkergewohnheitsrecht. Die Hälfte der Verträge verfügt über **keine Überwachungsregelungen**, zwei Drittel regeln nicht die **Wasserverteilungen**, vier Fünftel verfügen nicht über **Durchsetzungsmechanismen** und schließlich werden auch **nicht alle Anliegerstaaten** bei der Vertragsschließung berücksichtigt.⁶²

Zudem können nach Aushandlung und Unterzeichnung eines Abkommens im darauf folgenden Prozess noch weitere Probleme lauern. Denn auf die schwierigen Verhandlungen zur Ausarbeitung und Annahme eines völkerrechtlichen Vertrages muss i.d.R. noch ein innerstaatliches Zustimmungsverfahren

⁵⁸ Nachhaltigkeit und Fairness werden in Art. 2 Nr. 1-7 thematisiert, die Beziehungen zur Öffentlichkeit in Art. 5 Buchstabe b) (iv), und die Regelungen bzgl. der Flusskommissionen finden sich in Art. 3-5 des SADC-Protokolls von 1995 wieder.

⁵⁹ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1999), S. 103.

⁶⁰ Wolf (2001), S. 60.

⁶¹ Görrissen (1993), S. 237.

ren in Form einer innerstaatlichen **Ratifikation** folgen. Während in den internationalen Verhandlungen noch Aspekte wie politischer Druck oder Angst vor Prestigeverlusten eine Rolle spielen, so handelt es sich hier um eine rein nationale Angelegenheit. Wird das innerstaatliche Zustimmungsverfahren nicht durchgeführt oder scheitert es, dann unterbleibt die an sich nachfolgende völkerrechtliche Ratifikation als letzter Rechtsakt, mit dem der betreffende Staat das Inkrafttreten des Vertrages beeinflussen kann.⁶³

Ferner ist selbst das Vorhandensein völkerrechtlicher Regeln bei weitem noch keine Garantie dafür, dass auch in jedem Fall die Konfliktlösung im Sinne dieser Regeln erfolgt.

- Zum einen existiert **keine supranationale Instanz**, die Mitglieder der internationalen Gemeinschaft zur Einhaltung von getroffenen Regelungen anhalten bzw. sogar zwingen könnte. Zwar könnte der Internationale Gerichtshof (IGH) in Streitfällen angerufen werden, doch erfordert dies die vorherige Zustimmung der beteiligten Parteien.⁶⁴
- Zum anderen verfügt auch die UN prinzipiell über **kein wirksames Druckmittel**, um Konventionen oder andere Maßnahmen gegen die Interessen einzelner Staaten durchzusetzen. Gemäß Art. 1 Absatz 7 der UN-Charta herrscht für die UN-Organe ein Interventionsverbot, das eine Einflussnahme in die inneren Angelegenheiten eines Staates untersagt und die Achtung der territorialen Integrität und politischen Unabhängigkeit dieses Staates festschreibt. Allenfalls drei Einflussmöglichkeiten stehen der UN unter bestimmten Umständen offen. Im Falle von Verstößen gegen Normen des Völkerrechts kann sie z.B. Guthaben im Ausland einfrieren oder das Außerkrafttreten bestehender Verträge, sog. Retorsionen bzw. Repressalien, veranlassen. Auf zwei weitere Alternativen weist z.B. Barandat hin. Zum einen die kollektiven Maßnahmen gem. Art. 42 UN-Charta. Der Sicherheitsrat ist nach Art. 42 befugt, Maßnahmen „zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ zu ergreifen – 1992 hat der UN-Sicherheitsrat ökologische Probleme als potentielle Bedrohung des Weltfriedens anerkannt (UN-Dok. A/47/253). Fraglich ist, ob darunter auch die Durchsetzung eines Anspruchs auf angemessene Nutzung zu subsumieren ist. Zum anderen könnte ggf. nach Art. 54 (1) „Verbot des Aushungerns der Zivilbevölkerung“ des 1. Zusatzprotokolls zu den Rotkreuzabkommen⁶⁵ das „Zudrehen des Wasserhahns“ einen Völkerrechtsverstoß darstellen, wie dies auch nach Zemmali im Nagorno-Karabagh-Konflikt (südlicher Kaukasus) für denkbar gehalten wird.⁶⁶ Barandat resümiert, dass, wenn eine solche Handlung bereits im

⁶² Wolf (2001), S. 62. Nach Barandat hingegen sei ein Grund für die Vielzahl bilateraler Wasser-Verträge sicherlich auch die praktische Unmöglichkeit von „Patentlösungen“, d.h. dass die Rahmenbedingungen und die Interessen der Anrainer oft und vor allem regional sehr verschieden sein können. Vgl. Barandat (1993), S. 30.

⁶³ Ipsen (1999), S. 109f.

⁶⁴ Vgl. Art. 36 IGH-Statut: <http://www.icj-cij.org/icjwww/ibasicdocuments/ibasicstext/ibasicstatute.htm>

⁶⁵ Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12.8.1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I), vom 8.6.1977.

⁶⁶ „The cutting of civilian water supplies and irrigation works in the Kura-Aras Basin, in particular, within the Nagorno-Karabagh conflict, may even constitute a war crime under international humanitarian law.“ Zemmali

Krieg völkerrechtswidrig sei, „dies natürlich im Frieden erst recht gelten muss.“ Die völker-gewohnheitsrechtliche Geltung des Art. 54, sowie des Art. 55 „Verbot der Veränderung der natürlichen Umwelt“ und Art. 56 „Schutz von Objekten, die gefährliche Kräfte in sich bewe-gen“ des 1. Zusatzprotokolls ist zwar auch nach Barandat nicht unumstritten, er ist jedoch der Meinung, dass die Staatenpraxis zeige, dass sie weitgehend als Gewohnheitsrecht akzeptiert seien.⁶⁷ Insgesamt ist aber jede dieser drei Möglichkeiten nur als Ausnahme von der Regel zu betrachten.

Die obigen Ausführungen machen klar: die einheitliche Anerkennung völkerrechtlicher Regeln bezüglich der Nutzung internationaler Wasserläufe ist schwer zu realisieren. Nicht nur, dass von verschiede-nen Staaten unterschiedliche und oftmals sogar **konkurrierende Prinzipien** für den Umgang mit Wasserkonflikten vertreten werden, sondern die Staaten blockieren auch auf UN-Ebene die Anerken-nung völkerrechtlicher Kodizes zur Nutzung internationaler Wasserläufe. Allein die Tatsache, dass es insgesamt **27 Jahre** dauerte, bis das **UN-Flussgebietsübereinkommen 1997** angenommen werden konnte, verdeutlicht die Schwierigkeiten, sich auf rechtliche Regelungen über die Nutzung grenzüber-schreitender Gewässer zu einigen. Dies spiegelt sich auch darin wieder, dass mit der UN-„**framework convention**“ nur erste Minimalstandards begründet werden, die die anerkannten Grundprinzipien zwar bestätigen, Instrumente zur Konfliktprävention und Mechanismen zur Konfliktregelung jedoch kaum vorsehen.⁶⁸ Zudem ist das UN-Flussgebietsübereinkommen bisher aufgrund einer unzureichenden Zahl an Ratifikationen noch immer nicht in Kraft getreten, so dass die dort festgeschriebenen Prinzi-pien bisher nur politisch wegen der Bereitstellung von geeigneten Managementkriterien von Bedeu-tung sind.

Auch die zahlreichen bilateralen und regionalen Abkommen haben ihre Schwachstellen. Vor allem die direkt zwischen den Anrainerstaaten einzelner Flüsse und Seen getroffenen Vereinbarungen sind zu-meist in Bezug auf **Überwachungs- und Sanktionsmöglichkeiten** unzureichend ausgestaltet. Manko der regionalen Vereinbarungen bzgl. Nutzungs- und Schutzprinzipien ist, dass ihr Geltungsbereich per definitionem auf die jeweiligen Unterzeichnerstaaten beschränkt ist. Das ist zwar insofern von Vorteil, als dass ein Konsens allein wegen der regionalen Gemeinsamkeiten und Beziehungen prinzipiell sehr viel einfacher zu gewährleisten ist als bei internationalen Abkommen. Es ist aber auch von Nachteil, da nicht zwingend gewährleistet ist, dass diese Abkommen auch effektiv wirken, u.a. wenn nicht das ganze Flusseinzugsgebiet abgedeckt ist – entweder weil ein Anrainer nicht beitreten möchte oder von seinen Nachbarn nicht miteinbezogen wird.

(1995), zitiert nach: Department for International Development Cooperation Ministry for Foreign Affairs (2001), S. 40.

⁶⁷ Vgl. Barandat (1993), S. 32f.

⁶⁸ Barandat (2001).

Obwohl das internationale Wasserrecht nur **unzureichende Mechanismen** zur abschließenden Regelung von Wasserkonflikten zur Verfügung stellen kann, so ist es insgesamt doch als Orientierungshilfe gesehen und kann so u.a. für die Beurteilung der Legitimität bestimmter Positionen herangezogen werden.⁶⁹ Außerdem bleibt das internationale Recht für die Verhandlung von zwischenstaatlichen Verträgen unabdingbar, sobald Staaten sich z.B. auf eine Konfliktlösung geeinigt haben. Dennoch muss der Prozess der Lösungsfindung noch immer auf politischer Ebene erfolgen – eine Einigung bleibt somit von der Bereitschaft der Staaten abhängig.⁷⁰

⁶⁹ Stroh (2003), S. 74f.

⁷⁰ Dombrowsky (1995), S. 119.

3 **Ökonomische Anreizanalyse: Instrument für die Identifizierung wechselseitig vorteilhafter Arrangements?**

Es konnte gezeigt werden, dass das Internationale Wasserrecht keine ausreichenden Instrumente zur Lösung von Wasserkonflikten, insbesondere asymmetrischer Natur, bietet. Wenn das Recht keinen Lösungsmechanismus darstellt, auf welche Weise können diese Konflikte dann, so stellt sich die Frage, gelöst werden? – Im Folgenden wird dargelegt, dass es eine Fülle von Möglichkeiten gibt, einen Interessensausgleich zwischen den betroffenen Parteien herbeizuführen. Die im internationalen Wasserrecht bestehenden Anreizprobleme (die dazu führen, dass internationale Vereinbarungen oftmals nicht abgeschlossen, ratifiziert oder eingehalten werden) können, so die These, in sehr vielen Fällen durch das Schnüren geeigneter Pakete oder das Aushandeln finanzieller Kompensationen überwunden werden.

3.1 **Einführung: Ökonomischer Ansatz**

Ökonomik soll als eine wissenschaftliche Disziplin verstanden werden, die sich nicht nur über den Untersuchungsgegenstand „Wirtschaft“ definiert und ausschließlich in Geldeinheiten messbare Phänomene untersucht, sondern als eine Disziplin, die sich (wie alle modernen Wissenschaften) über ihre Methode definiert,⁷¹ hier: als eine **Anreiz- und Institutionenanalyse**, welche die Entwicklung moderner Gesellschaften über die Entdeckung und Realisierung wechselseitiger Tausch- bzw. Kooperationsgewinne rekonstruiert. Zivilisatorischer Fortschritt, so die Kernaussage, lässt sich daran festmachen, dass es gelingt, den gesellschaftlichen Regelrahmen dergestalt weiterzuentwickeln, dass der Raum für die Realisierung möglicher **Kooperations- und Tauschgewinne** wächst. Dem Regelrahmen für die Wirtschaft (Ordnungspolitik) sowie für Politik und Gesellschaft (Verfassungspolitik) kommt eine herausragende Bedeutung zu. In immer mehr Bereichen wird versucht, gezielt Wettbewerbsprozesse zu etablieren, um in einem **dezentral organisierten Lern- und Suchprozess** neue Produkte, Dienstleistungen oder auch politische Konzepte zu generieren.⁷² Die Frage, wie gesellschaftliche Lern- und Suchprozesse so organisiert werden können, dass internationale (und zudem asymmetrisch gelagerte) Konflikte um die knappe Ressource Wasser konstruktiv gelöst werden können, knüpft somit unmittelbar an dem hier skizzierten Forschungsprogramm an.

Den Unterschied zwischen der traditionellen **Wirtschaftswissenschaft** (insbesondere ihrem Herzstück: der neoklassischen Wohlfahrtsökonomik) und der auf die Verbesserung der gesellschaftlichen Regelungsmechanismen zielenden **Interaktionsökonomik** lässt sich illustrativ an dem Beispiel Ro-

⁷¹ Vgl. hierzu das Forschungsprogramm von Gary Becker (1976/82). Für eine Einordnung der Diskussion siehe Renner (2002) sowie die verschiedenen Bände aus der Reihe „Konzepte der Gesellschaftstheorie“ von Pies und Leschke.

⁷² Siehe hierzu u.a. Renner / Schick (2000), Hayek (1945/52, 1975/96, 1969).

binson Crusoes auf seiner einsamen Pazifikinsel illustrieren, das in wirtschaftswissenschaftlichen Lehrbüchern weit verbreitet ist:⁷³

- Während die sich die traditionelle Wirtschaftswissenschaft mit der Frage der Optimierung des Ressourceneinsatzes (Allokation) befasst und Antworten liefert, wie Robinson sein Zeitbudget optimal auf die vorhandenen Alternativen (etwa Fischfang mit der Hand versus Bau eines Fischnetzes) verteilen sollte, um seinen Nutzen zu optimieren (in Abhängigkeit der jeweiligen Opportunitätskosten und den erwarteten Erträgen), stellt
- die Interaktionsökonomik andere Fragen: Sie kommt dann zum Einsatz, wenn Robinsons Kollege, Freitag, hinzukommt und Spielregeln geschaffen werden müssen, die das Zusammenleben der beiden regeln. Hier kommt die Frage ins Spiel, wie Anreize gesetzt werden können, die dazu führen, dass die Vorteile der Arbeitsteilung (Tauschgewinne) realisiert werden können. Die Ausgestaltung des Rechtssystems wird mit Blick auf die Chancen, die sich für die Realisierung wechselseitiger Tauschgewinne ergeben gestaltet.

Die vorliegende Studie greift maßgeblich auf die interaktionsökonomische Analyse zurück, indem Konstellationen gesucht werden, bei denen – scheinbar unlösbare – Konflikte zwischen Flussober- und -unterliegern im Sinne eines **wechselseitig vorteilhaften Tauschhandels** überwunden werden können. Die traditionelle wirtschaftswissenschaftliche Analyse kommt indirekt auch ins Spiel: Wechselseitig vorteilhaft werden Arrangements sein, bei denen ausreichend Manövriermasse besteht, mit der die potenziellen Nutznießer die Verursacher grenzüberschreitender **externer Effekte** (der Untersuchungsgegenstand der neoklassischen Wohlfahrtsökonomik⁷⁴) für Verhaltensänderungen kompensieren können.

Für die Interaktionsökonomik ist die **kategoriale Unterscheidung** zwischen der Ebene der **Spielregeln** (Rahmenordnung) und der Ebene der **Spielzüge** (Handlungsordnung) grundlegend. Bei nahezu allen sozialen Interaktionen lässt sich eine Kluft zwischen konfligierenden Interessen auf der Handlungsebene (beispielsweise zur Frage, welcher Preis für ein bestimmtes Gut gezahlt werden soll) einerseits und gemeinsamen Interessen auf der Ebene der Rahmenordnung (etwa das Interesse an einer Wettbewerbspolitik, die einen fairen Wettbewerb sicherstellt) andererseits ausmachen. Während die konfligierenden Interessen oftmals unmittelbar sichtbar sind, bedarf es einer differenzierten Analyse der jeweiligen Dilemmastruktur, um die gemeinsamen Interessen in den Blick zu rücken.⁷⁵

Zwei Hauptprobleme stehen dabei im Mittelpunkt der Analyse:

- das oben angerissene **Informationsproblem**, das sich darauf bezieht, dass die Lösung sozialer Dilemmata zunächst erfordert, diese als solche zu erkennen sowie

⁷³ Buchanan 1982/86; s.a. Homann / Suchanek (2000).

⁷⁴ Grundlegend hierzu Pigou (1920/32).

⁷⁵ Pies (2000).

- das **Umsetzungs- bzw. Motivationsproblem** (enforcement-Problem), das sich dadurch ergibt, dass soziale Dilemmata nur über wechselseitige Selbstbindungen aller Betroffenen überwunden werden kann, was voraussetzt, dass entsprechende Bindungen glaubwürdig eingegangen werden können.

Im wirtschaftlichen Kontext wird diese Selbstbindung durch die Politik übernommen (Ordnungspolitik), welche den Rahmen erlaubter und unerlaubter Handlungen absteckt.⁷⁶ Bei den im Fokus dieser Arbeit stehenden grenzüberschreitenden Ressourcenkonflikten ist dies schwieriger, da Politiker sich nur schwer selbst binden können und das internationale Recht in aller Regel nur über schwache Durchsetzungsmechanismen verfügt, es folglich weitgehend vom Kalkül der betreffenden Staaten (und damit der zugrunde liegenden Interessenskonstellation) abhängt, inwieweit eine wechselseitige Selbstbindung dauerhaft möglich ist.

Die beiden oben skizzierten Theoriestränge rekurren jeweils auf die für die Ökonomik grundlegende Verhaltensannahmen (*homo oeconomicus*) und erklären soziale Phänomene (Märkte, gesellschaftliche Entwicklung, institutionelle Weiterentwicklung des Rechts etc.) durch Rückgriff auf eigenorientiertes individuelles Verhalten. Ein paradigmatischer Unterschied hingegen besteht insbesondere im Hinblick auf die normative Grundlegung der beiden oben skizzierten Theoriestränge:

- Die neoklassische Wohlfahrtsökonomik (und mit ihr die Theorie der externen Effekte) leitet Handlungsempfehlungen ab, die auf einer Aggregation von Einzelnutzen basiert und ist damit dem Vorwurf ausgesetzt ist, Annahmen über die Präferenzen der Bürger von außen zu setzen.⁷⁷ Die Wohlfahrtsökonomik wird dahingehend kritisiert, implizit einen allwissenden und wohlwollenden Diktator zu unterstellen, der zum einen treffsicher erkennt, welche Politiken das Gemeinwohl fördert und diese – ohne jegliche Friktion – umsetzt. Demokratietheoretische Erwägungen haben in dem Theoriekonzept keinen Raum.⁷⁸
- Die Interaktionsökonomik versucht diese Probleme dadurch zu überwinden, dass sie den Blick auf die Interessenskonstellationen der Betroffenen lenkt. Die Zustimmungsfähigkeit aller Betroffenen wird zum normativen Maßstab der Disziplinen erhoben, die faktische Zustimmung ist der Test, ob die Politikberater richtig lagen. Der Raum der wechselseitig vorteilhaften Arrangements ist insbesondere dann unendlich groß, wenn nicht zwei alternative Zustände verglichen werden, sondern zwei alternative Entwicklungen ausgehend vom *status quo*. Eine Gruppe, die bestimmte Privilegien bei einer Reform einbüßen sollte, wird dieser trotzdem dann zustimmen, wenn sie bei einem unverändertem Regelwerk größere Nutzeneinbußen zu erwarten hätte. Der Ansatz knüpft folglich unmittelbar an demokratietheoretische Überlegun-

⁷⁶ Grundlegend hierzu Eucken (1952/90).

⁷⁷ So etwa der zentrale Kritikpunkt James Buchanans (1954/87; 1959/87).

⁷⁸ Hierzu Downs (1957), Demsetz (1969).

gen an und wird entsprechend auch im Rahmen der ökonomischen Theorie der Verfassung diskutiert.⁷⁹

Die Koexistenz zweier teils gegensätzlicher Paradigmen in der Volkswirtschaftslehre zeigt sich in aller Deutlichkeit an dem **Coase-Theorem** bzw. der ökonomischen Theorie des Rechts,⁸⁰ die für die Analyse asymmetrischer Wasserkonflikte von Bedeutung ist. Oftmals wird das Beispiel des Konflikts zwischen Betreiber einer das Wasser verschmutzenden Industrieanlage und den übrigen Nutzern des Flusses (Badegäste, Fischer) illustriert:

- Aus interaktionsökonomischer Sicht verdeutlicht das Coase-Theorem allen voran die Bedeutung der Transaktionskosten: Wenn Verhandlungen zwischen allen Anliegern des Flusses mit keinerlei Kosten verbunden wären, würde – unabhängig von der Ausgangsverteilung der Wassernutzungsrechte – das gleiche Ergebnis im Hinblick auf die Nutzung des Flusses erzielt werden. In Abhängigkeit der Präferenzen und Opportunitätskosten der Betroffenen würden einmal Zahlungen an das Unternehmen geleistet, die Verschmutzung um einen bestimmten Grad zu reduzieren bzw. das Unternehmen würde die Flussanrainer für ihren Nutzenentgang finanziell kompensieren, je nachdem wie die Nutzungsrechte verteilt sind. Nicht die Allokation, sondern die Verteilung variiert mit der jeweiligen Rechtslage, durch Verhandlungen wird jene Allokation herbeigeführt, die zu einer optimalen Abwägung der jeweiligen Nutzen und Kosten, die mit der Nutzung des Flusses bzw. mit der Vermeidung von Emissionen verbunden sind.
- Die wohlfahrtsökonomische Sichtweise interpretiert das Coase-Theorem in Tradition der von Arthur Cecil Pigou entwickelten Theorie der externen Kosten und zeigt auf, dass diese durch eine gezielte Ausgestaltung des Rechtsrahmens internalisiert werden können. Die von Coase hervorgehobene Bedeutung der Transaktionskosten zur Internalisierung externer Effekte wird dabei vernachlässigt.⁸¹

Das hier angesprochene Phänomen des Politik- bzw. Staatsversagens ist Untersuchungsobjekt der **Ökonomischen Theorie der Politik** – synonym: Neue Politische Ökonomie (NPÖ), Public-Choice-Theorie; Ökonomische Theorie der Demokratie – , die das Instrumentarium der ökonomischen Anreizanalyse auf das Feld der Politik anwendet und ebenfalls der Interaktionsökonomik bzw. Wirtschaftsethik zugeordnet werden kann. Politiker werden als Akteure modelliert, die primär nach Macht streben. Nicht persönlicher Reichtum, sondern die Möglichkeiten zur Sicherung der eigenen Wiederwahl bestimmen demnach die Dynamik in repräsentativen politischen Systemen. Das Problem, dass Politiker nicht unmittelbar die Interessen der von ihnen regierten Bürger vertreten, besteht bei weitem nicht allein in autokratischen Systemen. Vielmehr zeigt die ökonomische Theorie der Politik eine Reihe von Problemen auf, die zu einer Schlagseite im politischen Entscheidungsfindungsprozess

⁷⁹ Vgl. hierzu exemplarisch Vanberg (1994).

⁸⁰ Coase (1960), s.a. Pies / Leschke (2000).

⁸¹ Zu dieser Diskussion siehe auch Pies / Leschke (2000).

he von Problemen auf, die zu einer Schlagseite im politischen Entscheidungsfindungsprozess führen (können):

- **Principal-Agent-Problem:** Politiker lassen sich als die „Agenten“ modellieren, die im Auftrag der Bürger, der „Prinzipalen“, bestimmte Aufträge erfüllen. Aufgrund von Informationsasymmetrien und fehlenden Kontrollmöglichkeiten (und –anreizen; Problem der rational ignorance) haben Politiker Freiräume, die sie zur Verfolgung eigener Interessen ausnutzen können.⁸²
- **Organisierbarkeit von Interessen:** Im politischen Meinungsbildungsprozess gelingt es Gruppen in unterschiedlichem Ausmaß, ihre (Partikular-) Interessen zu artikulieren. Politiker werden sich daher primär an den Forderungen jener gesellschaftlichen Gruppen orientieren, die über ein hohes Sanktionspotenzial verfügen und ihren Mitgliedern selektive Vorteile zur Teilnahme bieten können.⁸³

Während die Ökonomische Theorie der Politik einen erklärenden Ansatz verfolgt, zielt die Ökonomische Theorie der Verfassung (Constitutional Political Economy, ökonomische Vertragstheorie) darauf ab, auf Grundlage der identifizierten Defizite Vorschläge für institutionelle Reformen zu machen, die eine engere Anbindung der Politik an die Präferenzen der Bürger sicherstellen. Während die Ökonomische Theorie der Politik sich folglich mit der Frage befasst, was ist, gibt die Ökonomische Theorie der Verfassung Handlungsempfehlungen, wie die institutionelle Rahmenordnung für die Politik verbessert werden kann („Verfassungsordnungspolitik“). Kriterium ist auch hier wieder die Zustimmungsfähigkeit der Betroffenen, also der Bürger.

Das Instrumentarium der Ökonomik hilft folglich, mit überaus geringen normativen Annahmen („Zustimmungsfähigkeit der Betroffenen“) Reformvorschläge abzuleiten. Sie lässt sich als eine angewandte Ökonomik interpretieren, die ein Instrumentarium an die Hand gibt, wie Lösungsvorschläge für politisch-gesellschaftliche Probleme entwickelt werden können, die eine wechselseitige Besserstellung versprechen.

⁸² Vgl. hierzu Erlei / Leschke / Sauerland (1999).

⁸³ Olson (1965).

3.2 Spieltheoretische Rekonstruktion: Das Problem der Allmende bei asymmetrischen Interessenskonstellationen

3.2.1 Die Grundvariante (Symmetrie): Das Problem gemeinschaftlicher Güter und seine spieltheoretische Analyse

Um die Konfliktsituation leichter greifbar machen zu können, kann man auf die Spieltheorie zurückgreifen, mit der diejenigen strategischen Entscheidungsstrukturen analysiert werden, die in das rationale Kalkül der Akteure eingehen. Die Spieltheorie trägt dazu bei, die Wirkung von Regeln zur Ordnung zwischenmenschlicher Beziehungen zu untersuchen. Eine bekannte klassische spieltheoretisch formulierte Situation stellt das Gefangenendilemma-Modell dar. Ursprünglich resultiert der Name aus der Situation, in der zwei Personen, die nachweisbar eine leichte, möglicherweise zusätzlich eine schwere Straftat begangen haben, diese aber (noch) nicht gestanden haben. Unterschiedliche individuelle Verhaltensweisen führen zu verschiedenen Strafmaßen und es kann gezeigt werden, dass eigennutzorientiertes Verhalten bei fehlender Kontaktmöglichkeit zu einem für beide Personen relativ schlechten Ergebnis führt.⁸⁴ Denn individuelle Rationalität ist ungleich der kollektiven Rationalität, womit das was individuell rational ist, im sozialen Kontext irrational ist und zu einer Schlechterstellung aller führt. Aufgrund der individuellen rationalen Entscheidungen wird in einer solchen Situation ein kollektiv unerwünschtes Ergebnis (vgl. Quadrant DD) erzielt: was immer der eine Akteur tut, der andere stellt sich besser, wenn er nicht kooperiert. Da sich dieses Dilemma jedoch durch symmetrische Interessen und Anreize auszeichnet, dürften beide Akteure an einer Lösung des Dilemmas interessiert sein, weil sie sich beide prinzipiell durch eine Kooperation besser stellen können (CC>DD).

Auszahlungen im Gefangenendilemma

		Spieler B	
		C	D
Spieler A	C	5,5	3,8
	D	8,3	4,4

Legende:

C: kooperieren

D: defektieren

3 – 8: Auszahlungen

(Die Bewertung von A steht vor dem Komma, die von B hinter dem Komma. Je größer die Zahl, desto besser wird ein Ergebnis durch den jeweiligen Spieler bewertet.)

Diese Dilemmasituation lässt sich auch auf Umweltprobleme übertragen. Viele Umweltgüter, wie z.B. auch ein gemeinsamer See, werden als gemeinschaftliche Ressource (sog. Allmenderessource) betrachtet. Diese ist dadurch gekennzeichnet, dass verschiedene Akteure darauf Zugriff haben, deren Nutzungen jedoch konkurrierend sind. D.h., wenn ein Akteur die Ressource nutzt, vermindert das den Gesamtbestand, der allen anderen zur Verfügung steht. Dadurch entsteht ein Rivalitätsproblem, von

⁸⁴ Wissenschaftlicher Beirat (1997), S. 229f.

dem die Beteiligten in unterschiedlichem Maße betroffen sind.⁸⁵ Für dieses Dilemma werden zwei generelle Ursachen konstatiert: erstens führt der unregelmäßige Zugang zu diesen Ressourcen zu ihrer Übernutzung, da jeder Akteur aus Furcht, dass für ihn nicht mehr viel übrig bleibt, sich möglichst rasch möglichst viel anzueignen versucht. Zweitens profitieren zwar alle künftigen Nutzer von Investitionen in die Erhaltung der Ressourcen, da die Kosten indes derjenige trägt, der die Aktivitäten unternimmt hat folglich keiner einen Anreiz zur Pflege der Ressourcen.⁸⁶

3.2.2 Asymmetrie: Das Rambo-Spiel

In der Realität sind jedoch auch Allmende-Probleme nie wirklich symmetrisch, zumindest nicht im Hinblick auf die (Opportunitäts-)Kosten der verschiedenen Nutzungsalternativen. Ein Anrainerstaat, der viel Industrie hat, wird den Verlust an Fischfangmöglichkeiten anders bewerten als ein Agrarland, das vom Fischfang abhängig ist. Für Flussgebiete ist die Asymmetrie offensichtlich.

Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob, wie oftmals konstatiert, z.B. grenzüberschreitende Flüsse tatsächlich wie viele andere Umweltgüter gemeinschaftliche Ressourcen darstellen. Denn bei den zu untersuchenden Oberlauf-Unterlauf-Problemen liegt die Konfliktursache in der möglichen Ausschließbarkeit vom Konsum und der Rivalität des Konsums – Faktoren, die bei einer Allmende-Ressource nicht vorliegen.⁸⁷ Auch handelt es sich bei asymmetrischen Konflikten um eine Dilemmastruktur, bei der – auf den ersten Blick – kein gemeinsames Interesse an einer Lösung besteht. Beispiel dafür ist das oft mangelnde Interesse von Oberliegern internationaler Flüsse, Einleitungen oder „Abzapfungen“ zu reduzieren.⁸⁸ So könnte man konstatieren, dass es sich bei der Oberlieger-Unterlieger-Problematik nicht um das soziale Dilemma handelt, das im Zusammenhang mit dem Allmende-Problem festgestellt worden ist. Im Gegensatz zu grenzüberschreitenden Seen, die ökonomisch betrachtet gemeinschaftliche Güter darstellen, sollten fließende Gewässer vielmehr zumindest als teilbare Güter betrachten werden.⁸⁹

Während zur Erklärung des Allmende-Problems üblicherweise das Gefangenendilemma herangezogen wird – bei dem symmetrische Interessen und Anreize unterstellt werden –, muss bei asymmetrischen Konflikten – mit asymmetrischen Interessen und Anreizen – folglich zunächst auf ein anderes Modell zurückgegriffen werden.

So können asymmetrische Situationen, und damit auch das Oberlieger-Unterlieger-Problem spieltheoretisch als eine **Rambo-Situation** dargestellt werden. Der „Rambo“ zeichnet sich dadurch aus, dass

⁸⁵ Bedarff / Bernauer / Jakobeit / List (1995), S. 320.

⁸⁶ Homann / Suchanek (2000), S. 139f.

⁸⁷ Vgl. Feess (1998), S. 37f.

⁸⁸ Bedarff / Bernauer / Jakobeit / List (1995), S. 320.

⁸⁹ Esselborn (2000-2001), S. 7.

für ihn Nicht-Kooperation oder eine fehlende oder nur unzureichende Mitarbeit im internationalen Kontext folgenlos und sogar einträglicher ist als Zusammenarbeit.⁹⁰ Somit ist analog zur Oberlauf-Unterlauf-Problematik in einer Rambo-Spielsituation nur einer der beiden Akteure von der Kooperation abhängig, um seinen Nutzen zu maximieren, der andere hingegen erreicht ein besseres Ergebnis gerade dadurch, dass er defektiert.

Helga Haftendorn argumentiert, dass der Akteur mit der dominanten Strategie zur Nichtkooperation nichts tun werde, um aus seiner vorteilhaften Situation heraus eine Kooperation zu suchen, wenn nicht die vorhandene Rambo-Situation durch eine Dilemma-Situation ersetzt werden würde. Dadurch könne die Macht des begünstigten Staates ausgeglichen oder verändert werden und nur dann würde die Chance auf eine Lösung steigen.⁹¹

Ines Dombrowsky hat einen Vorschlag erarbeitet, wie der Übergang von einer Rambo-Situation in eine Dilemma-Struktur – und damit der Grundlage für wechselseitig vorteilhafte Kooperationsmöglichkeiten – konzeptionalisiert werden könnte. Es handelt sich hier um die Kombination zweier Rambo-Spiele mit gegenläufigen (inversen) Anreizen sowie gespiegelten Auszahlungen, deren Addition in einer Gefangendilemmastruktur resultiert.⁹² Wie bereits oben dargestellt ist zwar mit einer Gefangendilemma-Situation das Problem noch nicht gelöst. Allerdings sind hier – im Gegensatz zum Rambo-Spiel – beide Akteure aufgrund symmetrischer Interessen und Anreize prinzipiell an einer Lösung des Dilemmas interessiert. Eine Regelung des Problems ist dann möglich, wenn beide Seiten der Überzeugung sind, dass der Nutzen einer gemeinsamen institutionellen „Paket-Lösung“ größer ist als der Nachteil durch die Aufgabe der eigenen Rambo-Position.⁹³

Die spieltheoretische Darstellung gibt einen **wichtigen Hinweis** für die Lösung konkreter Wasserkonflikte: Erfolg versprechend sind Konstellationen, bei denen gegenläufige Interessen einen Raum für Tauschgeschäfte und somit für wechselseitig vorteilhafte Kooperation im Wasserbereich schaffen. Die diesbezüglichen Konstellationen und Situationsbedingungen werden im folgenden Abschnitt vorgestellt und typologisiert.

⁹⁰ Strübel (1989), S. 253.

⁹¹ Haftendorn (1999).

⁹² Dombrowsky (2003).

⁹³ Dombrowsky (2003); auch Eissler (1999), S. 40f.

3.3 Identifizierung vorteilhafter Interessenskonstellationen

Die oben zur Illustration asymmetrischer Wasserkonflikte verwendete spieltheoretische Herangehensweise erleichtert zwar die Rekonstruktion des Problems, ist jedoch nur bedingt auf die Praxis anwendbar.⁹⁴ Dennoch muss man sich in der Theorie wie in der Praxis die gleiche Frage stellen: auf welche Weise kann der – in der Regel benachteiligte – Unterlieger tatsächlich Verhaltensänderungen beim Oberlieger erreichen?

Das System muss so ausgestaltet sein, dass beide Staaten eine Zusammenarbeit als vorteilhaft erachten. Das ist dann der Fall, wenn die asymmetrische Beziehung in eine symmetrische transformiert wird, d.h. die **hydrologische Asymmetrie** durch andere Faktoren **ausgeglichen** wird oder wie Haftendorn es formuliert: „Symmetry between the actors shall only exist as far as the hydrological asymmetry between the actors is balanced out by other factors.“⁹⁵

Beide Staaten müssen somit ein Interesse haben, das durch die jeweils andere Seite befriedigt werden kann. Um diese Möglichkeiten zu erkennen, ist es von Bedeutung, zwischen Positionen und den ihnen zugrunde liegenden Interessen zu unterscheiden, sowie sich auf die Vereinbarkeit dieser Interessen anstelle der Unvereinbarkeit der Positionen zu konzentrieren.⁹⁶ Auf dieser Grundlogik basiert das Konzept der **(Umwelt-)Mediation**.⁹⁷ Folgende kleine Skizze verdeutlicht sehr gut, um was es bei einer Lösungssuche gehen soll.

„Zwei Bauern streiten sich um einen Teich, jeder erhebt den Anspruch, dass dieser jeweils ihm allein gehöre. Schließlich stellen sie fest, dass der eine den Teich braucht, um seine Kühe zu tränken, der andere, um zu fischen. Das bedeutet: Zwar sind die Positionen der beiden Bauern, ihre Eigentumsansprüche, nicht miteinander vereinbar, ihre Interessen hingegen schon. Der eine Bauer kann seine Kühe tränken, während der andere fischt.“⁹⁸

Bei grenzüberschreitenden Flüssen ist die Situation in aller Regel so, dass der Oberlieger sich in der besseren Ausgangslage befindet, da er weitreichende Verfügungsrechte über das Wasser faktisch geltend machen kann. Dennoch lassen sich auch hier wechselseitig vorteilhafte Lösungen aufdecken, die einen Interessenausgleich herbeiführen können. Als Hebel hierfür dienen Paketlösungen wie auch finanzielle Kompensationen.

⁹⁴ So ist eine zentrale Annahme der Spieltheorie, der rational handelnde Spieler, in der Realität nur selten gegeben. Oftmals verzerren Emotionen, Fehlperzeptionen oder auch Selbstüberschätzungen die Annahme der Rationalität.

⁹⁵ Haftendorn (1999).

⁹⁶ Vgl. Mason (2001). In der Politikwissenschaft spricht man hier von einem „interest based“ Konfliktlösungstypus.

⁹⁷ Zum Konzept der Umweltmediation vgl. exemplarisch: Zilleßen (1998), Meister / Gohl (2003).

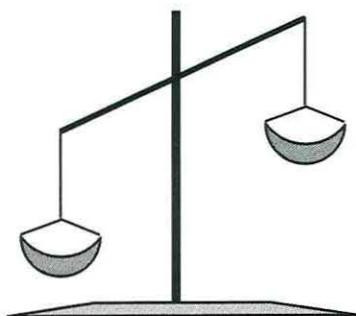
⁹⁸ Zitiert nach Mason (2001).

3.3.1 Das Linkage-Problem

Mit **Paketlösungen**, auch „linkages“ genannt, werden mehrere Sachverhalte verknüpft, und zwar zu-
meist dann, wenn mehrere Problemfelder existieren, in denen sich die beteiligten Staaten gegenseitig
blockieren. Paketlösungen werden für notwendig erachtet, um nutzungsorientierte Verhandlungen
attraktiv zu gestalten und zwar durch die Aussicht auf einen deutlich fassbaren Gewinn, der nicht
zwangsläufig im gleichen Politikfeld liegen muss.⁹⁹

Für eine tiefer gehende Analyse dieses Ausgleichsmechanismus bietet sich die Typologisierung von
Dombrowsky an, die zwischen zwei Formen von Paketlösungen („linkages“) und finanziellen Kom-
pensationen unterscheidet.¹⁰⁰

- Beim **intra-issue-linkage** geht es um Verknüpfungen innerhalb des Wassersektors, z.B. zwi-
schen Bewässerung, Hydroelektrizität, Schifffahrt, Fischerei und Umweltschutz.
- Das **inter-issue-linkage** bezieht sich auf sektorenübergreifende Paketlösungen, so wie z.B.
mit Themen aus den Bereichen Handel, Einwanderung oder auch Sicherheitsfragen.
- **Finanzielle Kompensationen** hingegen werden entweder für die zur Verfügungstellung des
Wassers, dessen Transport oder Kauf, oder für andere Vorteile, z.B. Finanzierung von Infra-
strukturmaßnahmen oder Bau von Kraftwerken und Staudämmen, erbracht.¹⁰¹



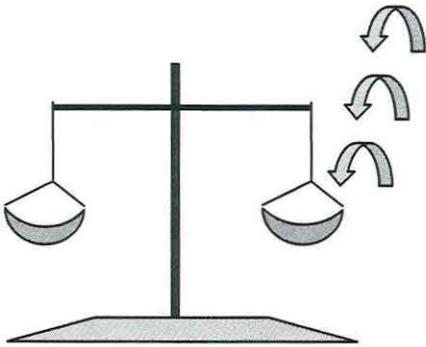
Ausgangspunkt der Überlegungen ist die konstatierte hydrologische A-
symmetrie, die bei Flussnutzungskonflikten auftritt. Dies gilt vor allem
dann, wenn das Verhalten der Oberlieger starke externe Effekte auf die
Unterlieger ausübt. In der Regel handelt es sich um negative externe Ef-
fekte, die durch die Ableitung des Wassers insbesondere für Bewässe-
rungsvorhaben oder durch die Verschmutzung des Gewässers bedingt
sind. Bildlich gesprochen: Die Waage hängt schief.

Es gibt nun verschiedene Möglichkeiten der Kompensation, mit denen ein Interessenausgleich herge-
stellt werden kann. In die Waagschale können gelegt werden (von unten nach oben):

⁹⁹ Barandat (1999), S. 41. Im Falle reziproker Externalitäten können Pakete auch über mehrere grenzüberschrei-
tende Gewässer geschnürt werden, so dass z.B. zwei entgegengerichtete Oberlauf-Unterlauf-Probleme gleichzei-
tig gelöst werden, um so Verhandlungsungleichgewichte aufzuheben. Vgl. Durth (1996), S. 156-159. Kritisch zu
Paketlösungen vgl. Strübel (1989).

¹⁰⁰ Dombrowsky (2003), S. 20-23.

¹⁰¹ Sadoff (2002), S. 49f.



- 2 Typen finanzieller Kompensation (zwischen den betroffenen Parteien, Transfers seitens Dritter)
- 2 Typen von inter-issue linkages (positive, negative Verknüpfung)
- 3 Typen von intra-issue linkages bei gegenläufigen hydrologischen Asymmetrien, die bei Betrachtung der hydrologischen Gesamtsituation in den Blick kommen

In der Realität ist die Unterscheidung dieser Mechanismen nicht immer trennscharf möglich, die analytische Aufbereitung hilft jedoch, die Logik hinter den einzelnen Lösungsmechanismen zu erkennen.

An dieser Stelle stellt sich die Frage, auf welche Weise und unter welchen Bedingungen diese Instrumente erfolgreich eingesetzt werden können. Neben der geographischen Lage der Staaten am Flusslauf als dem wichtigsten, die Verhandlungsposition einer Oberlauf-Unterlauf-Problematik bestimmenden Faktor,¹⁰² bestehen noch unzählige andere Beziehungen zwischen den Anrainerstaaten jedes Flusses, die die Verhandlungspositionen und die Wahl der Kompensationsmechanismen beeinflussen können. Die Bedingungen für eine erfolgreiche Verknüpfung sollen nun, auf Grundlage der von Dombrowsky getroffenen Unterscheidung, untersucht werden.

3.3.2 Intra-Issue Linkages (“kleine Pakete”)

Für das intra-issue-linkage – bei dem Fragen innerhalb des Wassersektors verknüpft werden – sind prinzipiell viele Möglichkeiten gegeben. Grundlage ist das in letzter Zeit viel beschworene Prinzip des „**benefit-sharing statt water sharing**“. Mit dieser Formel kann Staaten auf ökonomische Weise die Möglichkeit zur Realisierung einer wechselseitig vorteilhaften Situation verdeutlicht werden.

Obwohl es den Streitparteien vordergründig zumeist um Forderungen wie die Festlegung bestimmter Wassermengen o.ä. zu gehen scheint, zeigt sich bei einem Blick „hinter die Kulissen“, dass nicht unbedingt die Quantität selbst ausschlaggebend ist, sondern vielmehr, auf welche Weise das Wasser genutzt werden soll. Daher muss bezüglich der Ressource Wasser in erster Linie **über Nutzungen verhandelt** und **von Besitzfragen abstrahiert** werden. Denn Besitz ist oftmals zugleich eine Machtfrage, mit der Souveränitätsansprüche konserviert werden und die zu einer Ideologisierung des Konflikts führen kann.¹⁰³ Stattdessen muss vielmehr die Frage im Vordergrund stehen, wie die Wasserressourcen für alle Parteien gewinnbringend genutzt werden können, z.B. hinsichtlich Wasserkraft, Landwirtschaft, wirtschaftlicher Entwicklung, Schutz gesunder Wasserökosysteme etc..¹⁰⁴ Die Kooperations-

¹⁰² Bosjnakovic (2003), S. 25.

¹⁰³ Barandat (1999), S. 40.

¹⁰⁴ Ökonomisch formuliert kommt dies dem Paradigmenwechsel vom Verbrauchernutzen hin zum Systemnutzen gleich. Der Verbrauchernutzen ist derjenige Nutzen, der von einer einzigen, spezifischen Nutzung des Wassers gewonnen wird, z.B. durch ein Individuum, eine Gruppe von Individuen oder durch einen Staat. Der Systemnut-

gewinne entstehen dadurch, dass die – vormalig isoliert betrachteten – Verwendungen in aller Regel einen abnehmenden Grenznutzen aufweisen. So bringt die Umleitung von Wasser für Bewässerungszwecke dem Oberlieger einen immer geringer werdenden Zusatznutzen, der ab einem bestimmten Punkt geringer ausfällt als der Nutzen, den der Unterlieger hat, wenn er über die Wasserressource verfügen kann. Statt einer Optimierung der Wassernutzung im jeweiligen Land wird folglich die Wassernutzung im Hinblick auf die Nutzen und Kosten der verschiedenen Verwendungsmöglichkeiten über das gesamte Flussgebiet optimiert. Um die Zustimmung aller betroffenen Staaten zu gewinnen, werden die einzelnen Parteien für Zugeständnisse kompensiert, es liegt somit ein Tauschgeschäft vor.

Bevor nun verschiedene Typen von Konstellationen aufgezeigt werden, bei denen sich die externen Effekte zwischen den verschiedenen Flussanrainern ausgleichen können, soll die folgende Tabelle 1 zunächst noch einen Überblick möglicher Effekte der Nutzungen von Ober- auf Unterlieger liefern.

Abbildung 1. Mögliche Effekte der Nutzungen von Oberliegern auf Unterlieger¹⁰⁵

	Downstream Effect	Nature of Externality
Water use		
Hydropower		
Base load	Helps regulate rivers	(+)
Peak load	Creates additional peaks	(-)
Irrigation diversions	Removes water from the system	(-)
Flood storage	Provides downstream flood protection	(+)
Municipal and industrial diversions	Removes water from the system	(-)
Wastewater treatment	Adds pollution to river	(-)
Navigation	Keeps water in river	(+)
Recreation storage	Keeps water out of system	(-)
Ecological maintenance	Keeps low flows in river	(+)
Groundwater development	Reduces groundwater availability	(-)
	Reduces stream flow	(-)
Indirect use		
Agriculture	Adds sediments and agricultural chemicals	(-)
Forestry	Adds sediment and chemicals, increases runoff	(-)
Animal husbandry	Adds sediment nutrients	(-)
Filling of wetland	Reduces ecological carrying capacity, increases floods	(-)
Urban development	Induces flooding, adds pollutants	(-)
Mineral deposits	Adds chemical to surface and groundwater	(-)

zen ist der aggregierte Wert den eine Wassereinheit in einem ganzen Flusssystem generieren kann bevor sie konsumiert wird. Es wird hier von der Perspektive eines integrierten Managements ausgegangen, indem die externen Effekte eines Entwicklungspfades internalisiert werden. Ökonomischer Nutzen kann dann realisiert werden, wenn statt der Verbrauchernutzen der Systemnutzen maximiert wird. Vgl. Sadoff (2002), S. 27, 31f. Die Berechnung von Verbraucher- und Systemnutzen kann einen Einblick in die möglichen Kooperationsgewinne bieten. Allerdings ist der optimale Entwicklungspfad aus Systemperspektive nicht unbedingt die beste Option für einen einzigen Anrainer. Kompensationen müssen hier eine Rolle spielen.

¹⁰⁵ Dombrowsky (1995), S. 109.

Prinzipiell üben Nationen, die die Wasserressourcen ihrer Nachbarländer kontrollieren, eine sehr starke Machtposition aus¹⁰⁶ und zwar vor allem aufgrund externer Effekte. Die Tabelle verdeutlicht allerdings schon, dass diese Machtposition nicht immer mit ihrem Missbrauch einhergehen muss, da sich externe Effekte sowohl negativ wie auch positiv auswirken können. Staaten können diese Effekte in Betracht ziehen und durch eine gemeinsame Planung für beide Seiten vorteilhafte Nutzungen erreichen. Dies zeigen u.a. die folgenden drei Konstellationen.

Typ 1: Ausgleich positiver und negativer externe Effekte zwischen Oberlieger und Unterlieger

Besonders begünstigt wird ein intra-issue linkage, wenn sowohl positive als auch negative Effekte in einem Flussgebiet wirken. Obwohl es mehr negative Externalitäten in eine Richtung geben mag, als solche, die sich gegenseitig aufheben könnten,¹⁰⁷ handelt es sich hier um den in der Realität mit Abstand am häufigsten anzutreffenden Fall, u.a. da die Koexistenz mehrerer grenzüberschreitender Flüsse sowie die Existenz von Upstream-Effekten seltener auftreten.

In einer solchen Situation können die beteiligten Staaten gezielt nach dem Prinzip des „benefit-sharing“ vorgehen, und in der Projektplanung den Ausgleich möglicher negativer externen Effekte mit positiven externen Effekten für den betroffenen Staat vorsehen.

Box 3. Columbia

Gemäß den Vereinbarungen zwischen USA und Kanada über den Columbia von 1964 bezahlten die USA Kanada für den Nutzen aus der Flutkontrolle, während Kanada das Recht erhielt, Wasser zwischen dem Columbia und dem Kootenai zur Gewinnung von Wasserkraft zu nutzen.¹⁰⁸

Box 4. Nile Basin Initiative¹⁰⁹

Mit der Nile Basin Initiative von 1999 sind erstmalig alle Nil-Anrainer in einem gemeinsamen Forum vereint. Im Rahmen dieser Kooperation scheint die Ausarbeitung von Projekten zur Befriedigung konkreter Interessen möglich zu sein, ganz im Sinne der gemeinsamen Vision „to achieve sustainable socio-economic development through the equitable utilization of, and benefit from, the common Nile Basin water resources.“¹¹⁰ Denkbar sind Regelungen über den Bau von Wasserkraftwerken und über die Förderung der Bewässerungslandwirtschaft. Gerade bei Projekten zur Stromerzeugung durch Wasserkraftwerke können die komparativen Vorteile genutzt werden. Etwas problematischer ist die Bewässerungslandwirtschaft, da es sich hier um eine verbrauchende Nutzung des Wassers handelt. Dennoch sind auch hier enorme Effizienzsteigerungen möglich.¹¹¹

¹⁰⁶ Clarke (1994), S. 111-114.

¹⁰⁷ Dombrowsky (2003), S. 20-23.

¹⁰⁸ Wolf (2001), S. 66.

Typ 2: Ausgleich von Downstream-Effekten durch Upstream-Effekte

Hier geht es darum, dass externe Effekte nicht nur – wie zumeist angenommen – vom Oberlieger sondern auch vom Unterlieger ausgehen können. Diese Tatsache ist – obwohl insgesamt nicht sehr häufig auftretend – nicht zu vernachlässigen. So mag zum einen der Bau von Dämmen zur Bewässerung, zur Elektrizitätsgewinnung oder für den Hochwasserschutz Überschwemmungen beim Oberlieger bewirken¹¹² oder die Nutzungen des Oberliegers können allein durch den Bedarf stromab liegender Länder eingeschränkt werden.¹¹³

Intra-issue-linkage wäre in dieser Situation insofern denkbar, als dass der Unterlieger z.B. auf den Bau eines Dammes zum Zwecke der Stromgewinnung nahe der Grenze zum Oberlieger verzichtet, und dafür von den Werken des Oberliegers Energie geliefert bekommt (sofern es dort einen geeigneten Ort für den Bau eines Dammes gibt).

Typ 3: Ausgleich externer Effekte durch gegenläufige grenzüberschreitende Flusssysteme

Auch in Situationen, in denen Staaten mehrere Flüsse miteinander teilen und dort sowohl Ober- als auch Unterlieger repräsentieren ist ein intra-issue-linkage nahe liegend. Bei Konflikten zwischen diesen Staaten – die in der Literatur als sog. „mixed-motives“-Länder bekannt sind – schaffen die jeweiligen Oberlieger-Unterlieger-Asymmetrien eine eher symmetrische Abhängigkeit, welche wiederum zu einem kooperativeren Verhalten führen kann.¹¹⁴ Da jeder Staat prinzipiell um einen Ausgleich der Interessen bemüht ist, können unter Umständen Pakete über diese verschiedenen grenzüberschreitenden Gewässer gleichzeitig geschnürt werden, um auf diesem Wege evtl. bestehende Verhandlungsungleichgewichte bezüglich nur eines Flusses auszugleichen.¹¹⁵

¹⁰⁹ Vgl. offizielle Homepage: <http://www.nilebasin.org>

¹¹⁰ Msuya (2002).

¹¹¹ Mason (2001).

¹¹² Barrett (1994), S. 6.

¹¹³ United Nations World Water Assessment Programme (2003), S. 25. Das ist darauf zurückzuführen, dass die Wasserverfügbarkeit stromaufwärts durch die Nutzung und Entwicklung des Wassers durch den Unterlieger in dem Sinne beeinflusst werden kann, dass dem Oberlieger Projekte verwehrt bleiben, einfach weil der Unterlieger das Wasser mit Verweis auf seine Nutzung für sich beansprucht. (Vgl. Sadoff (2002), S. 19f. sowie in diesem Zusammenhang die Diskussion um „Erstnutzungsrechte“) Dies lässt sich nicht so sehr durch die Akzeptanz bzw. Respektierung internationaler Normen – z.B. die Anerkennung der Bedürfnisse des anderen – erklären, sondern vielmehr dadurch, dass die Unterlieger durch eine längere und intensivere Nutzung des Wassers oftmals wirtschaftlich weiter entwickelt sind als die entsprechenden Oberlieger (wie z.B. Ägypten im Vergleich mit den anderen Nil-Anrainern). Die dadurch erwachsene wirtschaftliche Stärke des Unterliegers kann eine Nutzung des Wassers am Oberlauf von dessen Einverständnis abhängig machen. Vgl. Bosjnakovic (2003), S. 25.

¹¹⁴ Biermann / Petschel-Held (1998), S. 294f.

¹¹⁵ Durth (1996), S. 156-159.

Box 5. Beispiel für intra-issue linkage

Die gegenseitige Abhängigkeit Israels und Jordaniens als zugleich Ober- wie auch Unterlieger spielten anscheinend in dem 1994 unterzeichneten Friedensvertrag eine Rolle. So wird vermutet, dass sich Israel und Jordanien m. u. a. deshalb auf die Verteilung und Nutzung des Jordanwassers verständigen konnten, weil beide Staaten in der Lage sind, sich gegenseitig das Wasser „abzugraben“: Jordanien als Oberanrainer des Yarmuk und Israel als Oberanrainer des Jordan.¹¹⁶

Da für alle drei skizzierten Typen von intra-issue linkages keinesfalls stets die notwendigen Voraussetzungen gegeben sind, müssen neben intra-issue-linkages noch andere Ausgleichsmechanismen gefunden werden. Dies ist möglich, indem der Bereich der verhandelten Aspekte weiter ausgedehnt wird – die Pakete weiter geschnürt werden.

3.3.2 Inter-Issue Linkage” (“große Pakete”)

Von inter-issue linkages spricht man, wenn in die Verhandlungen über einen Wasserkonflikt **nicht-hydrologische Faktoren** mit einbezogen werden. Es handelt sich hier um **sektorenübergreifende Paketlösungen**, und somit um wasserpolitische Zugeständnisse im Gegenzug zu Versprechungen etwa aus den Bereichen Handel, Verkehr und Infrastruktur, Einwanderung oder auch Sicherheitsfragen.

Die Verbindung der Wasserfrage mit Zugeständnissen auf anderen Gebieten ist für Staaten, die keine (militärisch, wirtschaftlich oder politisch) starke Stellung in der Region haben, oftmals die einzige Möglichkeit, ihre Ausgangsbasis für Verhandlungen zu verbessern. Die Linkage-Taktik ist daher bei unterschiedlich hoch entwickelten Staaten einer Region Erfolg versprechend.¹¹⁷ Bei einer ungleichen Machtverteilung ist der stärkere Staat selten bereit, ohne Zugeständnisse seiner Nachbarn die eigenen Ansprüche zu reduzieren, die schwächeren Staaten scheinen hingegen prinzipiell geneigter, ihrerseits ein Entgegenkommen in anderen Fragen anzubieten. Verfügt der schwächere Staat über keine finanziellen Möglichkeiten zur Kompensation des anderen, oder ist jener so reich, dass der zusätzliche Nutzen von Finanztransfers gering ausfällt, steigt die Wahrscheinlichkeit des Einsatzes von Paketlösungen.

Inter-issue-linkages sind dann wahrscheinlich, wenn entweder nur einseitig gerichtete externe Effekte vorliegen und der bevorteilte Staat keinen weiteren Nutzen in einer hydrologischen Zusammenarbeit sieht, oder wenn der privilegierte Staat z.B. politische Zugeständnisse mehr wertschätzt als hydrologische bzw. finanzielle Vorteile. Theoretisch kann man auch davon ausgehen, dass eine zunehmende Bandbreite der Verhandlungsthemen (zunächst) die Aussichten auf wechselseitig vorteilhafter Kooperation vergrößert.

¹¹⁶ Johannsen (2002), S. 4, sowie Biermann / Petschel-Held (1998), S. 294f.

Problematisch ist, dass zum einen die Eigeninteressen an einer Lösung zu verschieden sein können und zum anderen durch das inter-issue-linkage zumeist die mit den Verhandlungen verbundenen Kosten erhöht werden.¹¹⁸ Hintergrund ist, dass die mit der Lösung des Wasserproblems betrauten Ministerien oder Verwaltungen im Allgemeinen nicht autark über sektorenübergreifende Verknüpfungen entscheiden können – sowohl wegen Kompetenzüberschneidungen als auch fehlendem Fachwissen – und erst die jeweiligen Experten in den Prozess mit eingebunden werden müssen.

Bei der Betrachtung von inter-issue-linkages ist eine Unterscheidung von zwei möglichen Konstellationen möglich, die im Folgenden als Typ 1 und Typ 2 charakterisiert werden.

Typ 1: Positive Verknüpfungen

Bei den „positiven“ inter-issue-linkages handelt es sich um diejenigen sektorenübergreifenden Verknüpfungen, die üblicherweise verhandelt werden. Hier handelt es sich um einen hydrologischen Vorteil, der im Gegenzug zu Versprechungen auf anderen Gebieten ausgehandelt werden kann.

Box 6. Euphrat

Im Rahmen von Vertragsverhandlungen zwischen der Türkei und Syrien Ende der 80er Jahre forderte die Türkei Syrien auf, die Unterstützung von separatistischen Organisationen – der Dev-Sol, ASALA und im Besonderen der kurdischen Arbeiterpartei PKK – und deren bewaffneten Unabhängigkeitskampfes aufzugeben und drohte mit einer Reduzierung des Euphratabflusses.¹¹⁹

Box 7. Colorado

Während den Verhandlungen über den Colorado zwischen USA und Mexiko 1944 wurde die Wasserfrage auch mit Themen aus anderen Konfliktdimensionen verknüpft. So sollte sich Mexiko für die Erhöhung der Wassermenge zu Zugeständnissen an die USA verpflichten. Angedacht war eine angemessene Kompensation für Ölfelder, die ehemals in Privatbesitz von US-Amerikanern waren und von der mexikanischen Cardenas-Regierung verstaatlicht wurden. Auch in den Verhandlungen von 1976 versuchten die USA die Einleitung von Maßnahmen zur Beseitigung des hohen Salzgehalts im Colorado mit anderen Politikfeldern zu verknüpfen. So wurde von Mexiko u.a. erwartet, Schritte im Kampf gegen illegale Einwanderung und Drogenschmuggel in die USA zu ergreifen.¹²⁰

¹¹⁷ Bächler / Klötzli / Libiszewski / Spillmann (2003).

¹¹⁸ Dombrowsky (2003), S. 20-23.

¹¹⁹ Als Syrien daraufhin die Ausbildungslager der PKK vom eigenen Staatsgebiet in den syrisch kontrollierten Libanon verlegte, kündigte die Türkei eine Vollsperrung des Euphrat für einen Monat an. Vor die Wahl gestellt lenkte Syrien ein und machte zumindest Zugeständnisse zur Sicherung der gemeinsamen Grenzregion. Petrella (2000), S. 65; Hottinger (1992), S. 160; Durth (1996), S. 238, 250. Sehr ausführlich dazu Gruen (2000), S. 569ff.

¹²⁰ Schröter, S. 57.

Typ 2: Negative Verknüpfungen

Seltener sind die sogenannten „negative Junktims“, die z.B. in Form von **Drohungen** militärischer oder wirtschaftlicher Art neben die oben besprochenen positiven Verknüpfungen treten können. Ökonomisch rekonstruiert tauschen Staaten hier „**Verzicht**“ auf Anwendung von militärischer Gewalt oder wirtschaftlichen Druck gegen Zugeständnisse im wasserpolitischen Bereich.

Staaten können auf der zwischenstaatlichen Ebene z.B. aufgrund von politischen Möglichkeiten, wirtschaftlichen Ressourcen oder militärischem Potenzial den Gegenspieler hinsichtlich seiner Entscheidung beeinflussen, oder sich zumindest in eine vorteilhafte Ausgangslage für Verhandlungen bringen. Zwar widerlegen zahlreiche Studien der letzten Jahre die These von der Wahrscheinlichkeit von Kriegen um Wasser in der nahen Zukunft. Allerdings zeigen einige prominente Beispiele aus dem Wassersektor, dass in gespannten zwischenstaatlichen Verhältnissen militärische Macht zumindest als Drohmittel fungieren, wenn nicht sogar als Instrument zur Erlangung von Verfügungsgewalt über Wasserressourcen genutzt werden kann: Beispielsweise konnte der Unterlieger **Ägypten** durch die im Vergleich mit dem Sudan sehr viel stärkere Armee und Luftwaffe davon ausgehen, dass sich allein deshalb der **Sudan** an die Vereinbarungen über die nach Ägypten durchzulassende Wassermenge halten würde.¹²¹ Es wird ebenfalls angenommen, dass auch **Israels** Wassernutzung wird durch militärische Macht gesichert wird,¹²² da zum einen damit den **Palästinensern** die Verfügungsgewalt über ihre Wasserressourcen sukzessive entzogen werden konnte, zum anderen auch **Jordanien** daran gehindert wurde, Wasser aus dem Jordan und nur noch eingeschränkt Wasser aus dem Yarmouk zu entnehmen.¹²³

Wirtschaftliche Macht verhalf u.a. **Ägypten** zur Durchsetzung seiner Interessen. Während der letzten 30 Jahre war Ägypten die **dominierende wirtschaftliche Macht** im Nilbecken, im Jahre 2000 mit einem pro Kopf Bruttoinlandsprodukt knapp neunmal so groß wie das des Sudans und vierzehnmal so groß wie das von Äthiopien. Diese Position ermöglichte es Ägypten viele Regelungen in Bezug auf das Nilwasser vorzugeben und Wasserprojekte allein durchzuführen.¹²⁴ Insbesondere konnte Ägypten seine überragende Position erfolgreich international einsetzen, um eine Finanzierung äthiopischer Wasserprojekte zu blockieren und eine Nutzung des Wassers am Oberlauf von seinem Einverständnis abhängig zu machen.¹²⁵

¹²¹ Hottinger (1992), S. 158.

¹²² Barthel (1996), S. 541ff.

¹²³ Renger (1997), S. 87.

¹²⁴ Tadros (1996-1997), S. 1097. Vgl. in diesem Zusammenhang die Diskussion um „Erstnutzungsrechte“.

¹²⁵ Bosjnakovic (2003), S. 25.

Box 8. Ägypten, Sudan und Äthiopien

Im Rahmen von Bewirtschaftungsplänen über die Verwendung des Nilwassers standen Ägypten und der Sudan in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts vor der Entscheidung, mit Äthiopien zusammen zu arbeiten oder sich nur für eine bilaterale Zusammenarbeit unter Ausschluss Äthiopiens zu entscheiden. Obwohl eine Kooperation der Nil-Anrainer sowohl die verfügbare Wassermenge allein durch eine verringerte Verdunstungsrate vergrößert, als auch die durch den Assuan-Staudamm produzierte Hydroelektrizität verdreifacht hätte, vertrauten Ägypten und der Sudan nicht darauf, dass Äthiopien sich an die Abmachung halten und tatsächlich Elektrizität und Wasser liefern würde. Stattdessen verfolgten Ägypten und der Sudan zusammen die zweitbeste Alternative, den Bau des Assuan-Staudamms. Darauf konnten sich die beiden Staaten einigen, weil sie im Vergleich bessere politische Beziehungen zueinander pflegten – u.a. unterstützte der Sudan Ägypten während des Israel-Konflikts – und zum Teil, weil die Assuan-Lösung beiden Staaten relativ gesehen positive Ergebnisse brachte.¹²⁶

Dieses Beispiel ist zusätzlich von besonderem Interesse, da hier zugleich ein Ausgleich hydrologischer Asymmetrie durch wirtschaftliche Macht erfolgt. Die geographischen Gegebenheiten am Unterlauf des Flusses – sanftere Uferhänge und ebenere Flächen – ermöglichten dem Unterlieger Ägypten eine schnellere wirtschaftliche Entwicklung im Vergleich mit seinen Nachbarn stromaufwärts: die Bewässerung der Landwirtschaft und die Besiedlung war sehr viel früher und einfacher möglich. Der auf die wirtschaftliche Entwicklung folgende steigende Wohlstand eröffnete dem Unterlieger Ägypten viele Handlungsräume, die in den Beziehungen mit den Oberliegern ausgenutzt werden können.¹²⁷

Die Ausführungen machen deutlich, dass die Frage, ob und wie Paketlösungen ausgestaltet werden, sich aus den jeweiligen Situationsbedingungen beantwortet. Dabei sind zwei gegenläufige Einflüsse von fundamentaler Bedeutung:

- Je größer die Bandbreite an Themen, die gemeinsam verhandelt werden, desto größer ist der **potenzielle Raum** für die Realisierung wechselseitig vorteilhafter Kooperationen
- Zugleich steigen mit wachsender Größe der Verhandlungspakete die **Transaktionskosten**, etwa durch eine notwendig gewordene, die Ressorts übergreifende Verständigung bei den jeweiligen Verhandlungspartnern.¹²⁸

Die Transaktionskosten können durch Forderungen nach einer Verknüpfung von Verhandlungsthemen auch bewusst erhöht werden. So brachten die durch die Bundesregierung 1983 initiierten Gespräche mit der **DDR-Führung** über eine Kooperation zum **Schutz der Elbe** keine nennenswerten Fortschritte, vor allem deshalb, weil die DDR den für die Bundesrepublik unakzeptablen Standpunkt vertrat, dass der Nutznießer des Elbewassers – ergo die BRD – auch für die Sanierung des Oberlaufs finanziell aufkommen müsse. Als 1985 die Gespräche wieder aufgenommen wurden, weigerte sich die DDR-Regierung, das Thema isoliert zu behandeln und forderte die Verknüpfung der Frage der Elbe-Sanierung mit der des deutsch-deutschen Grenzverlaufs. Die DDR war hier in erster Linie daran inte-

¹²⁶ Schiff / Winters (2002), S. 9ff.

¹²⁷ Dellapenna (1996), S. 247f.

¹²⁸ Vgl. in diesem Zusammenhang die Diskussion um Transaktionskosten, z.B. im Rahmen des Coase-Theorems.

ressiert, die Verhandlungen zu verhindern, um den erheblichen Umweltschutzkosten im Falle einer Einigung zu entgehen, die ungelöste Grenzfrage war als Verhandlungshemmnis wahrscheinlich nicht entscheidend. Diese Blockadehaltung wurde bis 1989 beibehalten.¹²⁹

In der Realität lassen sich daher sehr oft sektorspezifische Lösungen beobachten, für die oftmals eigene institutionelle Foren (Flusskommissionen) geschaffen werden. Wenn jedoch die Situationsbedingungen keine wechselseitig vorteilhaften intra-issue Lösungen erlauben, müssen die Pakete weiter geschmürt werden. Hierfür gilt es die institutionellen Rahmenbedingungen dahingehend weiterzuentwickeln, dass die Transaktionskosten der Verhandlungen gesenkt werden.

3.3.4 Finanzielle Kompensationen

Finanzielle Kompensationen sind aus ökonomischer Sicht das naheliegende Instrument, schließlich hat sich das Tauschmedium „Geld“ in der Geschichte entwickelt, weil es eine **drastische Senkung von Transaktionskosten** bei der Durchführung von Tauschgeschäften ermöglichte und das komplizierte Schnüren von Paketlösungen überflüssig machte. Dennoch sind finanzielle Kompensationen für die Lösung internationaler Wasserkonflikte nicht das allein dominierende Instrument.

Zu differenzieren sind dabei zwei Formen der Kompensation für wasserpolitische Zugeständnisse:

- Transferzahlungen **zwischen** den von den externen Effekten der Wassernutzung betroffenen „**Konfliktparteien**“ sowie
- Transferzahlungen **von Seiten Dritter**, die im Rahmen der **internationalen Entwicklungszusammenarbeit** geleistet werden.

Aufgrund der herausragenden Bedeutung der Ressource Wasser für die wirtschaftliche, ökologische und soziale Entwicklung weltweit gewinnen Projekte im Rahmen internationaler Programme an Bedeutung. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der UN Millennium Declaration mit ihrem Ziel, den Anteil von Menschen, die keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben, bis zum Jahr 2015 zu halbieren.¹³⁰

Typ 1: Transferzahlungen zwischen den „Konfliktparteien“

Aus ökonomischer Sicht sprechen die **niedrigen Transaktionskosten** marktlicher Tauschgeschäfte für finanzielle Kompensationen, bei denen die hydropolitischen Zugeständnisse durch finanzielle Zah-

¹²⁹ Holtrup (1999), S. 185.

¹³⁰ So heisst es in Art. 19 der United Nations Millennium Declaration: „To halve, by the year 2015 [...] the proportion of people who are unable to reach or to afford safe drinking water.“ UN-Dok (A/RES/55/2), aus: <http://www.un.org/millennium/summit.htm> (besucht am 15.12.03).

lungen „erkauft“ werden. Ein Problem ist, dass Transfers die Regierungen veranlassen, ihre Interessen aus strategischen Gründen verzerrt zu äußern, ihre Vermeidungskosten zu erhöhen und ihre Präferenzen für die Umwelt möglichst gering zu beziffern.¹³¹

Box 9. Lesotho Highlands Water Project

Lesotho und Südafrika unterzeichneten 1986 den Vertrag über das Lesotho Highlands Water Project, mit dem Wasserkraft in den Bergen Lesothos gewonnen und eine ausreichende Wassermenge für südafrikanische Industriestandorte, insbesondere in der Provinz Guateng, gesichert werden sollte. Während Südafrika Baumaßnahmen für den Wassertransfers finanzierte, trug Lesotho die Kosten für die Energiegewinnung. Außerdem bezahlte Südafrika Lesotho für das gelieferte Wasser, erwarb eine vorher abgesprochene Wassermenge von Lesotho und erklärte sich zusätzlich bereit, Lesotho ausländische Währung zur Verfügung zu stellen, damit letzteres seinen Projektverpflichtungen nachkommen konnte.¹³²

Box 10. Ägypten und Sudan

Im Rahmen des Abkommens zwischen Ägypten und dem Sudan von 1959 wurde u.a. festgelegt, dass Ägypten den Sudan für die Überflutung und damit einhergehenden Schäden und Umsiedlungsmaßnahmen, bedingt durch den Bau des ägyptischen Assuan-Staudamms nahe der gemeinsamen Grenze, finanziell entschädigt.¹³³ So schreibt Art. 6 des Abkommens fest: „The United Arab Republic agrees to pay to the Sudan Republic 15 Million Egyptian Pounds as full compensation for the damage resulting to the Sudanese existing properties as a result of the storage in the Sudd el Aali Reservoir up to a reduced level of 182 meters (survey datum). The payment of this compensation shall be affected in accordance with the annexed agreement between the two parties.“¹³⁴

Finanzielle Kompensationen sind nicht zuletzt aufgrund des **Glaubwürdigkeitsproblems** problematisch, das auf eine mangelhafte Selbstbindungsfähigkeit zurückzuführen ist. Endres z.B. führt dieses Problem u.a. auf die zeitliche Dimension zurück: So hat der Transfernehmer einen Anreiz, die damit verbundenen Gegenleistungen nicht mehr zu erbringen, sobald der das Geld erhalten hat. Umgekehrt verhält es sich, wenn der Transfernehmer zuerst seine Gegenleistung erbringt, dann hat der Transfergeber einen Anreiz, seinen Transferleistungen nicht nachzukommen. Beide Situationen lassen sich darauf zurückführen, dass Geld schnell abgezogen oder umgelenkt und Zahlungen eingestellt werden können. Eine mögliche Lösung wäre hier, einen „Weg der kleinen Schritte“ – auch als „tit for tat“ bekannt – zu beschreiten, d.h. in kürzeren zeitlichen Abständen die Einhaltung der Bedingungen auf beiden Seiten zu überprüfen. Bei zweckgebundenen Tauschgeschäften, bei denen mit den Geldern bestimmte – den Zahlern nutzenstiftende – wasserbauliche Maßnahmen finanziert werden, stellt sich das Problem der Ausbeutbarkeit nicht, da hier Leistung und Gegenleistung direkt gekoppelt sind. Entsprechend häufig ist in der Praxis diese Art von finanzieller Kompensation anzutreffen.

¹³¹ Endres (2000), S. 32ff.

¹³² Sadoff (2002), S. 52f. Vgl. Auch <http://gurukul.ucc.american.edu/ted/lesotho.htm> (besucht am 2.12.02).

¹³³ Sadoff (2002), S. 52.

¹³⁴ Zum Abkommen vgl.: <http://ocid.nacse.org/qml/research/tfdd/toTFDDdocs/110ENG.htm>.

Box 11. Tijuana

Das im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Tijuana vor allem San Diego betreffende Abwasserproblem konnte lange nicht von Mexiko und den USA gelöst werden. Während der 80er Jahre war eine kooperative Lösung des Problems praktisch unmöglich, da die Reagan Regierung keine weitreichenden Mittel zum Bau von Kläranlagen zur Verfügung stellen wollte. Dies lag zum einen daran, dass die Administration sich um eine Stabilisierung des Budgets bemühte, zum anderen an der strikten Interpretation des „polluter pays“ Prinzips durch Präsident Reagan. Vor allem da sein Nachfolger, Präsident Bush, in diesem Punkt eine weniger restriktive Position vertrat, konnte der Plan zum Bau einer Kläranlage realisiert werden, die nicht nur in den USA angesiedelt, sondern auch zum großen Teil durch die US-Regierung finanziert wurde.¹³⁵

Box 12. Mekong

Im Zusammenhang mit dem Mekong-Abkommen von 1957 half Thailand bei der Finanzierung eines Projekts zur Gewinnung von Wasserkraft in Laos im Austausch für einen Anteil der produzierten Energie.¹³⁶

Box 13. Rhein

Seit den 1930er Jahren klagten die holländischen Bauern und Wasserwerke über die zu hohe Chloridbelastung im Rheinwasser. Die Oberlieger, v.a. Frankreich und Deutschland, waren an der Reduktion ihrer Chloridemissionen wenig interessiert, da sie sich durch ihre Einleitungen nicht selbst schädigten und auch von den Reduktionen nicht direkt profitieren konnten. Politischer Druck auf sowie Schadensersatzforderungen gegen die Verschmutzer hatten keinen signifikanten Einfluss auf das Verhalten der wichtigsten Emittenten. Erst als die niederländische Regierung sich bereit erklärte, einen finanziellen Beitrag für die Reduktionen auf französischem Gebiet zu leisten, kamen die Verhandlungen in Gang.¹³⁷ Obwohl damit entgegen dem Verschmutzerprinzip gehandelt wurde, zeigt dieses Beispiel doch die Bedeutung finanzieller Leistungen als Kooperationsanreiz.

Typ 2: Transferzahlungen von Seiten Dritter

Das Interesse an einer friedvollen Lösung grenzüberschreitender Wasserkonflikte geht weit über den Kreis der unmittelbar beteiligten Konfliktparteien hinaus. Wasser ist oftmals eine Schlüsselressource für die wirtschaftliche Entwicklung, die Sicherung der Gesundheit der Bevölkerung sowie für die politische Stabilisierung von Krisenregionen. Im Rahmen der **Entwicklungszusammenarbeit** haben Projekte zur Stabilisierung der Wasserversorgung einen hohen Stellenwert. So investiert allein die Europäische Union jährlich ca. **1,5 Mrd. Euro** für Projekte im Wasserbereich; mit dem derzeit im Aufbau begriffenen EU „**water fund**“ wird diese Summe nochmals signifikant erhöht.

Transfers im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit können somit als Hebel eingesetzt werden, um einen Ausgleich zwischen den konkurrierenden Interessen herbeizuführen. Aufgrund

¹³⁵ Marty (2001), S. 385. Vgl. auch <http://gurukul.ucc.american.edu/ted/sandiego.htm> (besucht am 2.12.03).

¹³⁶ Wolf (1998), S. 258.

¹³⁷ Bedarff / Bernauer / Jakobeit / List (1995), S. 327ff.

ineffizienter Wasserversorgungssysteme in vielen Entwicklungsländern können Projekte, mit denen das Management der knappen Ressource Wasser verbessert wird, für alle beteiligten Anrainerstaaten Vorteile bringen (Stichwort: „benefit-sharing“ statt „water sharing“). Wie das Global Water Forum konstatiert, ist die Wasserkrise primär eine Steuerungskrise („**crisis of governance**“). So gesehen besteht eine enge Verknüpfung zwischen den politischen Konflikten einerseits und projektbasierten Lösungsansätzen andererseits.

Eine besondere Rolle wird dabei Kooperationen mit der Privatwirtschaft beigemessen. Da nach Schätzungen des Auswärtigen Amtes¹³⁸ eine **Finanzierungslücke in Höhe von 100 Mrd. Dollar** besteht, die investiert werden müssten, um alle Wasserprobleme zu lösen, wird eine große Hoffnung auf die Kofinanzierung durch die Privatwirtschaft gesetzt. Als Katalysatoren für solche sog. **Public Private Partnerships** agieren neben den staatlichen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit zunehmend auch mehrsektorale Partnerschaften wie die **Wasserinitiative** des Weltwirtschaftsforums oder die **Water for Life**-Initiative der Europäischen Union.

Eine wichtige Rolle spielen die Konditionen, die an die Finanzierung von Wasserprojekten (etwa: Staudammbau) geknüpft werden. So hat die Weltbank in einigen Fällen mit Kredit- und Zahlungsverprechen zur Lösung eines Wasserkonfliktes beigetragen, oftmals kann schon allein die Aussicht auf solche Kredite oder Darlehen die Kooperationsbereitschaft eines Staates erhöhen.

¹³⁸ So Kerstin Müller auf der Konferenz des Rates für Nachhaltige Entwicklung „Die Herausforderung von Johannesburg“ am 6. November 2003 in Berlin.

Box 14. Internationale Kredite als Kompensationsform

Die Wurzeln des **Indus**-Konflikts zwischen Indien und Pakistan lagen in der Aufteilung des indischen Subkontinents und der Unabhängigkeit seiner Staaten. Nach Jahren von Spannungen wurde der Indus Wasservertrag 1960 mit Hilfe der Weltbank geschlossen, nachdem diese nicht nur als Vermittler aufgetreten war, sondern den beiden Konfliktparteien auch große finanzielle Unterstützung zusagte. Zudem überzeugte die Weltbank Australien, Kanada, Neuseeland, die Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und die USA ebenfalls substantielle Kredite und Darlehen anzubieten.¹³⁹

Das **Ganges**-Abkommen zwischen Indien und Bangladesch kam – abgesehen von der ähnlichen politischen Ausrichtung der Regierungen – vor allem aus zwei Gründen zustande. Erstens erwartete Indien, dass ein zukünftiges Abkommen über den Bau eines neuen Kanals entlang des Ganges und durch Bangladesch möglich werden würde, das vorher von Bangladesch aus Angst vor dem Kontrollverlust über seine Wasserressourcen streng abgelehnt worden war. Zweitens stellte diese gütliche Einigung, wie schon 1960 der Indus-Wasservertrag, die Voraussetzung zur Sicherung von Krediten der Weltbank oder auch von UNDP dar.¹⁴⁰

Aufgrund von Bedingungen, die an Projektfinanzierungszusagen geknüpft werden können, wie z.B. Übereinkünfte mit von Entwicklungsprojekten möglicherweise betroffenen Flussanrainern, können sich noch entwickelnde Oberanrainerstaaten wie z.B. Äthiopien am Nil unter Umständen weniger von internationaler Zusammenarbeit profitieren als Unteranrainerstaaten.¹⁴¹ Möglicherweise ist das auch ein Grund, weshalb Äthiopien so lange nur Beobachter kooperativer Bemühungen der Nilanrainer blieb. Der Grund für seine jetzige aktive Mitarbeit im Rahmen der Nile Basin Initiative – 1999 ins Leben gerufen – scheint die Möglichkeit zu sein, im Rahmen der Initiative ein "Cooperative Framework" für die Zusammenarbeit zu schaffen und Fragen des internationalen Rechts klären zu können. Ein weiteres wahrscheinliches Motiv für die Zusammenarbeit scheint es gewesen zu sein, dadurch den Zugang zu finanziellen Ressourcen, z.B. von der Weltbank, zu ermöglichen.¹⁴²

Finanzielle Transferleistungen dieser Art dienen auch oft als Mittel, Druck auf die Streitparteien auszuüben. Diese finanziellen Mechanismen zur Unterstützung finanzschwacher Länder fallen hier unter eine Form positiver Anreize. Druck kann aber auch durch negative Anreize ausgeübt werden, wie z.B. wirtschaftlich mittels Handelsbeschränkungen.¹⁴³ Ferner können Internationale Organisationen (wie Weltbank) sowie Staaten oder Staatengruppen (wie EU, USA) z.B. Entwicklungshilfe, einen möglichen EU-Beitritt, Militärlieferungen an **good governance**-Kriterien oder auch an die Ratifizierung sowie Einhaltung bestimmter Verträge koppeln.

3.4 Die Rolle politischer Rahmenbedingungen

In der Praxis zeigt sich, dass neben den offensichtlichen Gegebenheiten häufig noch weitere Faktoren eine Rolle spielen. Dabei erweisen sich vor allem politische Rahmenbedingungen entweder als hinderlich oder fördernd für eine kooperative Lösungsfindung.

¹³⁹ Spector (2003), sowie Wolf (2001), S. 72f.

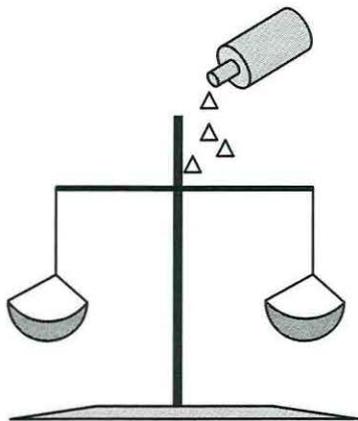
¹⁴⁰ Haftendorn (1999).

¹⁴¹ Vgl. Mason (2000), S. 66.

¹⁴² Mason (2001).

¹⁴³ Ohlhoff (2003), S. 22.

Bildlich gesprochen: Es wurden Faktoren untersucht, welche den Mechanismus der Suche wechselseitig vorteilhafter Arrangements in seiner Funktionsweise behindern („Sand im Getriebe“) oder fördern („Schmieröl“):



- Als hinderlich können sich Faktoren wie Demokratiedefizite oder politische Instabilität erweisen, die in Folge die Identifikation wechselseitig vorteilhafter Pakete (vorteilhaft für die Bürger der betreffenden Staaten) erschweren.
- Begünstigende Faktoren wie politische Integration (oftmals einhergehend mit wirtschaftlicher Integration) aber auch die Einbindung in internationale Strukturen¹⁴⁴ erleichtern institutionalisierte Lösungsmechanismen (wie Schiedsgerichte oder Flusskommissionen) und damit eine Senkung der mit Verhandlungen verbundenen Transaktionskosten

3.4.1 Hemmfaktoren

Die oben skizzierten Wege für wechselseitig vorteilhafte Lösungen asymmetrischer Wasserkonflikte setzen voraus, dass die Verhandlungsparteien als Agenten der Bürger des jeweiligen Landes handeln. Dies ist indessen keineswegs selbstverständlich: Zum einen gibt es viele Staaten ohne (funktionsfähige) demokratische Institutionen, die dazu führen, dass Politiker eigene Interessen verfolgen, die nicht (zwingend) denen der Bürgerschaft entsprechen. Zum anderen gibt es viele Staaten, bei denen die Instabilität des politischen Systems verhindert, dass überhaupt Verhandlungen über konstruktive Lösungsansätze möglich sind.

a) Demokratiedefizite

Wenn die Politik keiner funktionsfähigen demokratischen Kontrolle unterliegt, können Politiker eine eigene „hidden agenda“ verfolgen, die so nicht nach außen kommuniziert wird. Dies kann in der Realisierung von Prestige-Projekten (Staudammbau) liegen, mit denen sich Politiker verewigen möchten. Eine solche „hidden agenda“ erschwert die Suche nach wechselseitig vorteilhaften Vereinbarungen, da sich die Nutzen und Kosten einer Kooperation im Wasserbereich aufgrund der versteckten Motive nur schwer abschätzen lassen.

¹⁴⁴ Z.B. mittels der Ratifizierung internationaler Wasserkonventionen.

Box 15. Prestige-Projekte

Die **Türkei** strebt mit dem Atatürk-Damm als Teil des Great Anatolien Projects auch nach der Stärkung seines internationalen Prestiges. So bezeichnete Präsident Özal in seiner Rede anlässlich der Einweihung des Atatürk-Staudamms diesen „...als ein sehr bedeutsames Symbol, das die Türkei von ihrem Unterlegenheitsgefühl gegenüber dem Westen endgültig befreit...“.

Auch die **syrischen** Projekte – Bau des Assad Stausees im Euphrat-Tal und ein zweites Staudammprojekt im Khabour-Tal – erwecken, da sie sich weniger an vorhandenen Bedürfnissen der ansässigen Bevölkerung noch an sozioökonomischen Strukturen orientieren, den Eindruck, in erster Linie Prestigeobjekte zur Demonstration staatlicher Macht zu sein.¹⁴⁵

Auch führt die (von Mancur Olson beschriebene) unterschiedliche Organisierbarkeit von Interessen in demokratischen Staaten dazu, dass oftmals Politiker die Interessen bestimmter, strategisch bedeutsamer, Wählerklientele bedienen. Aus diesem Grund wird im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit die Partizipation der betroffenen Bevölkerungsgruppen gefordert, um eine Lösung zu Lasten Dritter zu verhindern.

b) Politische Instabilität

Ähnlich schwierig gestaltet sich die Suche nach wechselseitig vorteilhaften Arrangements, wenn Faktoren wie „nachbarschaftlicher Neid“ eine Einigung verhindern. Diese Situation trat z.B. im Rahmen der Planungen für das **Pancheshwar Projekt** auf, das zunächst nicht durch die Nepalesische Regierung unterstützt wurde, weil diese Indien nicht von den praktisch frei zu erzielenden Vorteilen einer Entwicklung nepalesischer Wasserressourcen profitieren lassen wollte. Auch die sieben Colorado Flussgebietsstaaten waren gemeinsam mit dem **Wellton-Mohawk Irrigation and Drainage District** gegen eine Lösung des Salzproblems des Colorados für Mexiko, die in Folge das Funktionieren des Irrigation Districts beeinträchtigen oder auf Dauer die Wasserrechte zum Vorteil Mexikos beeinflussen hätte können.¹⁴⁶

Insbesondere militärische Auseinandersetzung wirken sich maßgeblich die Chance auf eine Lösungsfindung aus. Negativbeispiel dafür ist z.B. der Wasserkonflikt im **Nahen Osten**. Die verschiedensten Vermittlungsversuche Mitte des letzten Jahrhunderts – z.B. von Seiten der UN oder auch der USA – scheiterten vor allem an den übergeordneten politischen Grundpositionen der Konfliktparteien: von Seiten Israels an sicherheitsstrategischer Überlegungen, von arabischer Seite aufgrund der Nicht-Anerkennung des Existenzrechts Israels.

Problematisch ist in erster Linie, dass in dieser Region das Wasserproblem zum Bestandteil anderer, **übergeordneter Konfliktfelder** geworden ist, die sich durch die Faktoren „Herrschaft über Territorium und Wasser“ (die umstrittenen Territorien Golanhöhen, Westbank und Südlibanon sind zugleich

¹⁴⁵ Barandat (1993), S. 14-17.

¹⁴⁶ Marty (2001), S. 353f.

aus wasserstrategischer Sicht von großer Bedeutung), „Sicherheit“ (die Wasserverfügbarkeit ist für betroffenen Staaten eine Existenzfrage) und „Wohlfahrt“ (Wasser bedingt ökonomische und gesellschaftliche Entwicklungschancen) definieren.¹⁴⁷

Als Positivbeispiel mag hingegen der **Donau-Kooperationsprozess** dienen, der von der politischen Aufbruchstimmung und der allmählichen Entspannung während der 80er Jahre erheblich profitierte.

Box 16. Friedenspolitik

Zweifelloso bereitete der KSZE-Prozess – vor allem während der 80er Jahre – den Weg für die Verhandlungen der **Helsinki-Konventionen**. Zum einen, weil der KSZE-Prozess eine Verbesserung der Sicherheit und Kooperation erforderte, zum anderen ermöglichte der Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Zentral- und Osteuropa ein transparenteres, politisches Engagement – auch von Umweltaktivisten. Diese Verhandlungen hatten wohl auch einen positiven Einfluss auf den Kooperationsprozess im **Donau-Flussgebiet**, der aufgrund der Aufbruchstimmung und der kooperativen Atmosphäre sehr viel zügiger abgelaufen sein soll, als die Prozesse zur Zusammenarbeit über andere Flussgebiete.¹⁴⁸

Vor allem in innenpolitisch zerrütteten Staaten, in denen Bürgerkrieg oder Stammesfehden eine verlässliche politische Ordnung verhindern, ist der Suche – und Umsetzung – wechselseitig vorteilhafter Arrangements äußerst enge Grenzen gesetzt. Das trifft u.a. auf den **Sudan**, aber auch auf **Äthiopien** zu, dessen Wasserprojektplanungen durch langjährige politische Schwierigkeiten (Krieg gegen Eritrea und Somalia, Bürgerkrieg, Hungersnöte) behindert wurden.¹⁴⁹

Aber auch in politisch stabilen Regionen wird eine internationale Zusammenarbeit dadurch behindert, dass sich Staaten in vielen Fällen nicht glaubhaft verpflichten können, eingegangene Vereinbarungen auch einzuhalten. Dafür gibt es mehrere Ursachen.

- Erstens existiert auf internationaler Ebene keine übergeordnete Macht, die mit der Durchsetzung von Umweltabkommen und Wasserabkommen im speziellen beauftragt ist.
- Zweitens ist die Überwachung der Vertragstreue aus technischen, ökonomischen oder politischen Gründen oft schwierig.
- Und drittens können die beteiligten Akteure aufgrund von verzerrten Wahrnehmungen und mangelnder Kommunikation eine zukünftige Vertragstreue nur schwer glaubwürdig signalisieren.¹⁵⁰

3.4.2 Begünstigende Faktoren

Zu nennen wären hier vor allem friedliche zwischenstaatliche Beziehungen, der Aufbau innerstaatlicher Demokratie sowie die Mitgliedschaft in Allianzen und Bündnissen. Die empirische Studie von

¹⁴⁷ Renger (1997), S. 87-91.

¹⁴⁸ Bosjnakovic (2003), S. 24, 31.

¹⁴⁹ Kratz (1996), S. 14f.

¹⁵⁰ Vgl. Bedarff / Bernauer / Jakobeit / List (1995), S. 323.

Yoffe / Wolf / Giordano zeigt, dass das generelle Niveau von Freundschaft und Feindschaft zwischen Anrainerstaaten durchaus mit Kooperation bzw. Konflikt über Wasser in Verbindung gebracht werden kann. Staaten, die im Allgemeinen miteinander kooperieren, lösen auch Wasserkonflikte eher kooperativ, so wie Staaten, deren Beziehungen eher unfreundlicher Natur sind, sich auch wenig kooperativ in Bezug auf Wasserthemen verhalten.¹⁵¹ Staaten, die regelmäßig in verschiedenen Themenfeldern miteinander kooperieren, fällt es leichter, Paketlösungen (inter-issue-linkage) zu finden und somit Interessenkonflikte konstruktiv zu überwinden.

Box 17. Oderanrainer

Der Streit um Fachausdrücke und Formulierungen, der den gesamten Verlauf der Verhandlungen zwischen Polen und Deutschland über die Sanierung der Oder begleitete, ist ein Indiz für die kulturellen sowie politischen Unterschiede und Probleme, die zwischen den beiden Staaten, teilweise auch zwischen Polen und der Tschechischen Republik bis heute bestehen. Die nachbarschaftlichen Beziehungen der Oderanrainer waren, abgesehen von offiziellen Regierungserklärungen und gegenseitigen Staatsbesuchen weit davon entfernt, als gut bezeichnet werden zu können. Historisch und psychologisch bedingte Vorurteile und Stereotypen sind neben wirtschaftlich-politischem Konkurrenzverhalten der Oderanrainer wesentliche Ursachen für die Schwierigkeiten der Kooperation.¹⁵²

Feindliche Beziehungen können durch Wasserverknappung, bereits vorhandene ideologische und religiöse Konflikte oder Grenzstreitigkeiten noch verschärft werden. Das zeigt sich u.a. am Beispiel der historischen Beziehungen zwischen **USA und Mexiko**¹⁵³ oder auch zwischen den **Euphrat-Anrainern**.¹⁵⁴

Dahingegen erhöhen gemeinsame Werte und eine kulturelle Verwandtschaft¹⁵⁵ sowie eine hohe gegenseitige Abhängigkeit die Chance auf eine kooperative Lösung eines Wasserkonflikts ebenso wie die Tatsache, dass Staaten in der Vergangenheit oft zusammen gearbeitet haben und enge Handelsbeziehungen pflegen. Durch diese guten Beziehungen werden das zwischenstaatliche Verständnis und eine Zusammenarbeit erleichtert.¹⁵⁶

¹⁵¹ Yoffe / Wolf / Giordano (2003), S. 81.

¹⁵² Holtrup (1999), S. 268-271.

¹⁵³ Die Vielzahl von Auseinandersetzungen um die Wasserressourcen des Colorado und des Rio Grande zwischen Mexiko und den USA, bedingt durch Misstrauen und Abneigung, begründen sich vor allem auf den aggressiven Handlungen der USA gegenüber Mexiko während des 19. Jahrhunderts, die in der Ausgliederung von 500.000 Quadratmeilen mexikanischen Gebiets an die USA während des Krieges zwischen den beiden Staaten von 1846-48 gipfelte.

¹⁵⁴ Zwischen den Euphrat-Tigris-Anrainern spielen Handelsbeziehungen nur eine geringe Rolle, politisch bestehen zwischen allen drei Staaten große Spannungen. Grenzstreitigkeiten zwischen Syrien und der Türkei, Rivalität zwischen dem Irak und Syrien um die regionale Vormachstellung, unterschiedlichen Haltungen gegenüber den Kurden belasten die Beziehungen. Bereits mehrfach befanden sich Syrien und der Irak schon an der Grenze einer militärischen Auseinandersetzung (irakische Drohung den syrischen Damm Al Tabqa zu bombardieren, der eine Reduzierung der Euphrat-Wassermenge bedingte). Vgl. Lowi, S. 138ff; Lupu, S. 357.

¹⁵⁵ Holtrup (1999), S. 396.

¹⁵⁶ Gemeinsame Grenzen in gemeinsamen Flusseinzugsgebieten ermöglichen zwar sowohl Kooperationen als auch Konflikte, zumindest eröffnen sie jedoch die Chance für trade-offs und kooperative Interaktionen zwischen den Staaten aufgrund der geographischen Nähe und anderen – nicht Wasserthemen betreffenden – Beziehungen der Staaten zueinander. Vgl. Yoffe / Wolf / Giordano (2003), S. 88.

In diesem Sinne sind Kooperationen wie z.B. in Form des **African Ministers' Council on Water Affairs (AMCOW)** positiv zu bewerten. In Folge der Internationalen Süßwasserkonferenz von Bonn im Jahre 2001 durch die afrikanischen Wasserminister im April 2002 in Nigeria initiiert und am 30. August 2003 auf dem Johannesburggipfel schließlich vorgestellt, zielt AMCOW darauf ab, sich auf höchster politischer Ebene den Herausforderungen Afrikas im Wasserbereich zu stellen. AMCOW soll dazu u.a. politische Leitlinien erarbeiten und Hilfestellung bei der Nutzung und Bewirtschaftung von Wasser für eine soziale und wirtschaftliche Entwicklung sowie die Erhaltung des afrikanischen Ökosystems leisten. In enger Zusammenarbeit mit der **Africa Water Facility** soll AMCOW ferner die Durchführung von Projekten anregen und die Verteilung von Geldern zu diesem Zweck übernehmen.¹⁵⁷ Wahrscheinlich aus diesen Gründen erfährt AMCOW international große Unterstützung. Besonders intensiv gestaltet sich die Zusammenarbeit mit der **Europäischen Union**,¹⁵⁸ die – als eine Komponente der EU-Water Initiative – seit September 2003 eine **strategischen Partnerschaft** zwischen afrikanischen und europäischen Ministern bzw. Staatsoberhäuptern unterhält.¹⁵⁹

Neben der (oftmals historisch geprägten) Intensität der zwischenstaatlichen Beziehungen spielen vor allem **unvorhergesehene Ereignisse** eine Rolle, da sie verkrustete Strukturen aufbrechen und neue Handlungsspielräume eröffnen können. Unfälle oder andere Schockerlebnisse können, so haben es Studien ergeben, den politischen und gesellschaftlichen Handlungsdruck auf die Politik und das Regime schlagartig erhöhen und **neue Handlungschancen** für Akteure eröffnen – hier wird auch oft von einem „window of opportunity“ gesprochen.¹⁶⁰ In diesem Zusammenhang ist insbesondere das oftmals entstehende Zusammengehörigkeitsgefühl auch über nationale Grenzen hinweg von Bedeutung, dass das Interesse an einer gemeinsamen Lösung erhöht. Aber auch der Aspekt, dass Unfälle o.ä. Ereignisse vielen Menschen erst bestimmte Risiken vor Augen führen, so dass sie dann Handlungsbedarf sehen, spielt hier eine große Rolle. Dies gilt beispielsweise für den **Chemieunfall von Sandoz** in Basel 1986, aber auch für Hochwasser – wie die „**Jahrhundertfluten**“ von 1993 und 1995 am Rhein, 1997 an der Oder sowie die großen Überschwemmungen des Blauen Nils in den Jahren 1998, 1999 und 2001, die wichtige Impulse für Kooperationen gegeben haben, z.B. in Form von Überschwemmungsfrühwarnsystemen der östlichen Nil-Staaten resultieren.¹⁶¹

¹⁵⁷ African Ministers Council on Water (Hrsg.): African Water Facility. Establishment and Implementation Plan. Oktober 2003. Aus: http://www.uneca.org/panafcon/Afri_min_Con_Water.pdf (besucht am 15.12.03).

¹⁵⁸ Rede von Alhaji Muktari S. Shagari, Honourable Minister of Water Resources, Nigeria, des Vorsitzenden des African Ministers' Council on Water, anlässlich der "Pan-African Implementation and Partnership Conference on Water", Addis Ababa, Äthiopien, 8.-13. Dezember 2003. Aus: <http://www.uneca.org/panafcon/speechshagari.htm> (besucht am 15.12.03).

¹⁵⁹ Vgl. European Commission: EU-Water Initiative: Water for Life. Health, livelihoods, economic development, peace and security. Implementing the Programme of Action of the WSSD. Draft 30. September 2003, S. 7, aus: <http://www.inbo-news.org/liaison/EUWaterI.PDF> (besucht am 15.12.03).

¹⁶⁰ Holtrup (1999), S. 395.

¹⁶¹ Mohamed (2001).

Falls unvorhergesehene Ereignisse oder Schockerlebnisse ausbleiben, so kann kooperatives Verhalten auch von Seiten Dritter angestoßen werden. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang Druck von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) – und anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen – auf die staatlichen Akteure. Diese Art der Beeinflussung wird im vierten Kapitel noch einmal ausführlich thematisiert, soll an dieser Stelle jedoch der Vollständigkeit halber Erwähnung finden. NGOs können diesen Druck erzeugen, indem sie sowohl die nationale Gesellschaft als auch die Weltöffentlichkeit für die Thematik im Allgemeinen und für bestimmte Probleme im Speziellen sensibilisieren und als Sprachrohr der „Schwachen“ fungieren. Dieser Druck schlägt sich zunehmend auch auf das „Agenda-Setting“ nieder und zeigt, dass Politik nicht nur von „Politikern“ gemacht wird und dass stattdessen NGOs, Unternehmen und die Zivilgesellschaft eine wachsende Rolle im internationalen System spielen.

3.5 Ansätze zur Institutionalisierung von Konfliktlösungsmechanismen

Um die Konfliktlösung zu vereinfachen (die Transaktionskosten der Verhandlungen zu senken), können Staaten Vereinbarungen über bestimmte Verfahren treffen, die bestimmte Automatismen (Moderation, Mediation, Schlichtung) in Gang setzen, wenn es zu Streitfällen kommt. Auch können sie feste Institutionen (wie Flusskommissionen) schaffen, die – in einem vorab festgesteckten Rahmen - Lösungen im Konfliktfalle selbstständig erarbeiten

Im Folgenden wird zwischen „harten“ und „weichen“ Mechanismen unterschieden. Bei „harten“ Mechanismen geben die Staaten Kompetenzen zur Streitbeilegung an Dritte, unter dem Risiko, dass sie von den Entscheidungen (etwa eines Schiedsgerichts) negativ betroffen sind. Bei den „weichen“ Mechanismen gibt es keine Verlierer, vielmehr sind sie dadurch gekennzeichnet, dass die Staaten bei ihrer bilateralen Streitbeilegung (durch Moderation oder Mediation) unterstützt werden.

3.5.1 „Harte“ Mechanismen: Schlichtungs- und Schiedsverfahren

Staaten können zum Zwecke der Konfliktlösung ein Schlichtungs- oder Schiedsverfahren (**arbitration**) in Gang setzen. Bei einem Schlichtungs- und Schiedsverfahren wird die Entscheidung an eine externe Instanz delegiert, die darüber hinaus auch inhaltlich Einfluss nimmt. Den Rahmen für die Entscheidung bildet vor allem das Recht. Ein Schlichter macht am Ende der Verhandlung einen eigenen Vorschlag zu Konfliktregelung, dem sich die Parteien unterwerfen können, aber nicht müssen. Bei einem Schiedsverfahren vereinbaren die Parteien vorher, dass sie sich dem Schiedsspruch unterwerfen.¹⁶²

¹⁶² Troja (2001), S. 10.

Zwei alternative Verfahren sind üblich: Entweder können supranationale Instanzen – so wie der Internationale Gerichtshof (IGH) oder auch Schlichtungskomitees – ad hoc mit dem Fall betraut werden, oder ihr Einsatz wird durch spezifizierte Sanktionsmaßnahmen für den Fall eines Verstoßes vorgesehen. Voraussetzung ist jedoch die Entscheidung der Staaten, eine solche Einrichtung mit dieser Aufgabe zu betrauen. Erst dann können diese die Anreize für die Anlieger so setzen, dass abkommenswidriges Verhalten als nicht lohnenswert erscheint.¹⁶³ Bekannte Beispiele für Entscheidungen internationaler Gerichte betreffen die **Oder** 1929,¹⁶⁴ den **Lac Lanoux** 1957¹⁶⁵ (zwischen Spanien und Frankreich) sowie den **Gabcikovo-Nagymaros Damm** Ungarns und der Tschechoslowakei von 1977.

Box 18. IGH-Urteil über den Gabcikovo-Nagymaros Damm¹⁶⁶

Ungarn und die Tschechoslowakei schlossen 1977 einen Vertrag über ein gemeinsames Staudammprojekt an der Donau zur Elektrizitätsgewinnung. 1989 zog sich Ungarn aus Umweltschutzbedenken vom Vertrag zurück und forderte auch die Tschechoslowakei dazu auf, die hingegen den Bau alleine weiter betrieb. Beide Staaten brachten den Streitfall 1993 vor den Internationalen Gerichtshof in Den Haag, der darüber im Jahre 1997 entschied. Dieses Urteil ist für das Recht grenzüberschreitender Wassergebiete und das Umweltvölkerrecht von besonderer Bedeutung, da es die Existenz eines Prinzips der ökologischen Notwendigkeit anerkennt, mit dem ein Staat der Verantwortung für einen Rechtsbruch – in diesem Fall des Vertragsbruchs durch Ungarn – sogar enthoben wird, falls die Schädigung der Umwelt ein essentielles Interesse des Staates gefährdet.¹⁶⁷

Diese Einrichtungen werden jedoch nur selten angerufen. Das hat – abgesehen von der befürchteten Einschränkung der Souveränität – mehrere Gründe: sie sind relativ zeit- und kostenintensiv und stellen nicht immer eine adäquate Antwort auf die speziellen Bedürfnisse der Streitparteien oder auf die speziellen Bedürfnisse der Gemeinschaft dar. Ferner müssen zum einen die Richter nicht zwingend über das für eine Entscheidung notwendige Wissen oder technische Verständnis verfügen, zum anderen vermag eine Entscheidung die zwischenstaatlichen Beziehungen zu schädigen.¹⁶⁸ Denn weil es nach der Urteilsverkündung einen Gewinner und einen Verlierer gibt, stellt das Verfahren naturgemäß keine wechselseitig vorteilhafte Situation dar. Diese Tatsache kann auch zu einem Akzeptanzproblem der Entscheidung führen. Insofern widerspricht dieser Konfliktlösungsmechanismus der ökonomischen Logik und kann wahrscheinlich nur dann für beide Seiten in Frage kommen, wenn Transaktionskosten

¹⁶³ Durth (1996), S. 52f.

¹⁶⁴ Der IGH entschied 1929, dass in Bezug auf die Oder-Schifffahrt eine Interessengemeinschaft zwischen allen Anrainerstaaten bestehe, basierend auf gleichen Rechten über die schiffbaren Flussabschnitte. Er stellte fest: „[the] community of interest in a navigable river becomes the basis of a common legal right, the essential features of which are the perfect equality of all riparian States in the user of the whole course of the river and the exclusion of any preferential privilege of any one riparian State in relation to the others.” Upadhye (2000), S. 80.

¹⁶⁵ Ein internationaler Schiedsspruch beendete 1957 den französisch-spanischen Streitfall über den Lac Lanoux. Obwohl Frankreich Arbeiten über die Ableitung von Wasser aus dem Fluss Font-Vive auf seinem Staatsgebiet vollziehen dürfe, habe es dennoch die Pflicht, Spanien – mit dem es das Wassergebiet teilt – über derartige Handlungen zu informieren und Spaniens Rechte daran zu schützen. Barrett (1994), S. 25, auch Ipsen (1999), S. 912.

¹⁶⁶ Vgl. im Detail: Eckstein (1995). Sowie zum Urteil: <http://www.icj.law.gla.ac.uk>

¹⁶⁷ Green Cross International: National Sovereignty and International Watercourses, 2000. Aus: <http://www.gci.ch/pdf/sovereignty.pdf>. (besucht am 7.5.2003), S. 52.

¹⁶⁸ Shamir (2003), S. 22.

– d.h. die Kosten, die die Aktivität als solches verursacht¹⁶⁹ – erheblich eingespart werden können, die Kosten-/ Nutzendifferenzen der Entscheidung dagegen unerheblich sind.

3.5.2 „Weiche“ Mechanismen: Moderation und Mediation

Neben den Schlichtungs- und Schiedsverfahren können Staaten zur Konfliktlösung auch sog. „weiche“ Mechanismen wie Moderation oder Mediation wählen:

- Ein **Moderator** unterstützt Verhandlungsprozesse sowohl organisatorisch als auch methodisch¹⁷⁰ und versucht die an Ort und Stelle auftretenden interaktiven Probleme sowie inhaltliche und prozedurale Differenzen mit sofortigen Eingriffen zu korrigieren.¹⁷¹ Moderation bietet sich vor allem in Konflikten mit einer geringen bis mittleren Intensität an, um Probleme und Ziele ebenso wie persönliche und institutionelle Unterstützungsmöglichkeiten zu identifizieren.¹⁷²
- Im Gegensatz zum Moderator übernimmt der Vermittler, auch sog. **Mediator**, als allparteiliche, externe dritte Person bei der Lösungssuche¹⁷³ eine aktive Rolle. Obwohl er kein direktes Interesse am Konflikt und der Ergebnisse haben sollte,¹⁷⁴ obliegt ihm nicht nur die positive Beeinflussung der Verhandlungsatmosphäre, so dass eine Streitlösung möglich wird, er kann auch in Verhandlungen eingreifen und selbst Lösungsvorschläge anbieten. So bemüht sich ein Mediator um einen akzeptablen Kompromiss zwischen den Parteien, der den Interessen aller Rechnung trägt.¹⁷⁵ Grundlagen sind Vertraulichkeit, die frühzeitige und ergänzende Beteiligung aller Konfliktparteien, die Eigenverantwortlichkeit der Teilnehmer und Freiwilligkeit.¹⁷⁶

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch eine unparteiische Tatsachenfeststellung (**joint fact finding**). Denn häufig behindert die unterschiedliche Beurteilung der dem Streit zugrunde liegenden Tatsachen eine Lösungsfindung. In einem solchen Fall entscheiden die Streitparteien über die Zusammensetzung der Untersuchungskommission, der sie dann sowohl für Auskünfte und Aufklärungen zur Verfügung stehen als auch alle notwendigen Mittel zur Feststellung der Tatsachen bereitstellen sollen.

Als Vermittler fungieren neben Staaten oft auch Internationale Organisationen, die sich zumeist durch Glaubwürdigkeit, technische Expertise, Neutralität und finanzielle Ressourcen – die z.B. in Form fi-

¹⁶⁹ Bedarff / Bernauer / Jakobeit / List (1995), S. 324.

¹⁷⁰ Troja (2001), S. 10.

¹⁷¹ Glasl (1999), S. 362.

¹⁷² www.gwpforum.org

¹⁷³ Troja (2001), S. 10.

¹⁷⁴ Shamir (2003), S. 23.

¹⁷⁵ Glasl (1999), S. 363.

¹⁷⁶ Troja (2001), S. 12f.

nanzieller Transferleistungen zum Einsatz kommen können – auszeichnen.¹⁷⁷ So wurde z.B. der Indus-Konflikt insbesondere aufgrund des Engagements der Weltbank gelöst.

Box 19. Beispiele für Mediation

Die Aufteilung des indischen Subkontinents zwischen Indien und Pakistan, mit der gleichzeitigen Aufteilung des **Indus**-Flussbeckens und des traditionellen Bewässerungssystems,¹⁷⁸ legte den Grundstein für den 1948 entflammten Konflikt, in dem Indien Wasser umleitete, die somit nicht länger nach Pakistan flossen. Die Weltbank bot sich als Mediator an und die beiden Staaten akzeptierten den Vorschlag. Nachdem die Weltbank finanzielle Hilfen zusicherte, wurde der Indus Wasservertrag 1960 unterzeichnet und trat ein Jahr später in Kraft.¹⁷⁹

Die USA versuchte mit dem sog. Johnston-Plan von 1955 zwischen den Konfliktparteien am **Jordan** zu vermitteln. Obwohl dieser Versuch letztlich scheiterte (eine Unterzeichnung des Vertrages wäre einer Anerkennung Israels durch die arabischen Staaten gleichgekommen), konnte sich der Konflikt Anfang der 90er Jahre langsam konsolidieren, erste Schritte in Richtung eines Regimes lassen sich in dem Friedensvertrag zwischen Israel und Jordanien von 1994 finden.¹⁸⁰

In Fragen den **Sambesi** betreffend fungierte das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) als Mediator und konnte die Parteien zum Abschluss eines Aktionsprogramms bewegen. In diesem Plan von 1987 wurden das gemeinsame, umweltverträgliche Management und die gemeinsame Entwicklung des Flusses beschlossen, interessanterweise mit dem Ziel, zukünftige Konflikte zu vermeiden: „In view of the present utilization of the river system it is possible and highly desirable to deal with the water resources and environmental management problems of the river system in a co-ordinated manner to avoid possible future conflicts.“ (Nr. 13, Action Plan).¹⁸¹

Als „weicher“ Konfliktlösungsmodus ist auch die Einrichtung von **internationalen Flusskommissionen** anzusehen. Diese erleichtern das Schnüren von Paketen, soweit die verhandelten Faktoren in ihren Kompetenzbereich fallen („intra-issue-linkage“).

Gemeinsame Institutionen haben neben der Vereinfachung von Verhandlungen auch noch weitere Vorteile. So steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sich Staaten an getroffene Vereinbarungen halten und an eine Bindungswirkung glauben in dem Maße, in dem die Staaten einander vertrauen. Idealerweise zusammengesetzt aus Vertretern aller involvierten Staaten (u.a. Regierungsvertreter, unabhängige Experten), kann eine internationale Flusskommission durch grenzüberschreitende Informationsflüsse und Verhandlungen zu einer Vertiefung oder zumindest Annäherung in den zwischenstaatlichen Beziehungen und damit zu einer Vertrauensbildung beitragen. Ihr kommt ferner eine wichtige Rolle bei der Förderung der Entwicklung des jeweiligen Einzugsgebietes zu, da sie die Koordination entsprechender Aktivitäten übernehmen kann. Bisweilen werden diese Einrichtungen auch mit Konfliktlö-

¹⁷⁷ Schiff / Winters (2002), S. 2. Konkret zur Rolle von Organisationen zur Lösung von Problemen öffentlicher Güter.

¹⁷⁸ Petrella (2000), S. 67f.

¹⁷⁹ Wolf (2001), S. 72f.

¹⁸⁰ Wissenschaftlicher Beirat (1997), S. 233f.

¹⁸¹ UNEPs Bemühungen werden in der Präambel des Abkommens zum Plan gewürdigt. Vgl. <http://faolex.fao.org/docs/texts/bot15888.doc> (besucht am 2.12.03).

sungsaufgaben betraut. Musterbeispiele für internationale Flusskommissionen¹⁸² existieren beispielsweise am Rhein und den Great Lakes in Nordamerika.

Als Kriterien für eine erfolgreiche Struktur von Flusskommissionen gelten unter anderem die Verpflichtung auf hochrangiger politischer Ebene, ausreichendes gesellschaftliches Input, hohe Wissensbasis, klare Zurechenbarkeiten zwischen den Teilnehmern und Flexibilität und Kreativität der Organisation.¹⁸³

Box 20. Great Lakes in Nordamerika

Die USA und Kanada einigten sich 1909 auf einen ersten Grenzgewässervertrag, der seither vielfach geändert und ergänzt wurde. Die dort getroffenen Regelungen über die Großen Seen werden weithin als Pionierleistung im Bereich der Überwachung von Wasserverschmutzung in einem gemeinsamen Flussbecken und dessen Ökosystems gesehen. Bi-nationale Institutionen, die die Kooperation der Parteien bei der Überwachung und Beobachtung der Verschmutzung sicherstellen, sowie Streitschlichtungsmechanismen begründen dieses effektive bilaterale Grenzgewässerregime.¹⁸⁴

Für welches Verfahren zur Konfliktlösung sich die beteiligten Parteien entscheiden, hängt von der Vereinbarkeit der Positionen und damit auch der Art und Intensität des Konfliktes ab.¹⁸⁵ Es gibt gegenläufige Faktoren, die bestimmen, ob sich Staaten besser stellen, indem sie sich einem „harten“ Regime der Konfliktbeilegung zu unterwerfen oder ob sie auf „weiche“ Konfliktlösungsverfahren vertrauen:

- Bei den skizzierten „harten“ Mechanismen geben Staaten die Kontrolle über den Prozess aus der Hand, mit dem Risiko, auf der Verliererseite stehen zu können. Staaten werden sich einem solchen Prozedere nur dann unterwerfen, wenn alternative Streitbeilegungsmechanismen („weiche“ Verfahren) kein effektives Mittel sind, etwa weil erwartet wird, dass sie zu keiner Lösung führen oder die Lösungssuche sehr zeit- und ressourcenaufwändig ist. Die Vorteile aus der Senkung der Transaktionskosten der Streitbeilegung überkompensieren dann die etwaigen Nachteile, die daraus resultieren (können), dass die Staaten die Kontrolle über den Prozess abgeben.
- Weiche Verfahren hingegen stellen sicher, dass nur solche Vereinbarungen getroffen werden, denen alle Parteien zustimmen können. Es gibt keine Verliererseite. Die Chancen auf eine langfristige, nachhaltige, Befriedung steigen daher.

Die skizzierten institutionalisierten Konfliktlösungsmechanismen gewinnen im internationalen Kontext dadurch an Bedeutung, dass Staaten (oftmals im Zuge einer Paketlösung) internationalen Vertragswerken zustimmen, die „harte“ Konfliktlösungsmechanismen (internationaler Gerichtshof,

¹⁸² Eine ausführliche Darstellung existierender Flusskommissionen ist unter http://www.gtz.de/gwpgtz/globwinet_docs/kommis1.doc einzusehen.

¹⁸³ UNESCO (Water Security and Peace), S. 93.

¹⁸⁴ Wissenschaftlicher Beirat (1997), S. 235ff.

¹⁸⁵ Glasl (1999), S. 361.

Schiedsgerichtskommissionen) vorsehen. Zugleich gewinnen die „weichen“ Instrumente an Bedeutung, da sie auch flankierend zu den „harten“ Mechanismen eingesetzt werden können, so dass etwa der Anruf eines Schiedsgerichts nur die letzte einer Reihe verschiedener Konfliktlösungsoptionen ist.

3.5.3 Ausblick

Die oben skizzierten „weichen“ Verfahren öffnen die Türe für neue Akteursgruppen **jenseits der zwischenstaatlichen Diplomatie**. So agieren die Weltbank oder das Green Cross als Mittler in zwischenstaatlichen Mediationsverfahren.

Im folgenden werden Verfahren betrachtet, bei denen zivilgesellschaftliche Akteure nicht allein als Mittler agieren, sondern die Adressaten darstellen. Es geht um die Frage, inwieweit die **Einbindung der relevanten Stakeholder-Gruppen** in den politischen Problembearbeitungsprozess dazu beitragen kann, dass a) bessere Problemlösungen „entdeckt“ werden und b) diese erfolgreich **umgesetzt** werden.

Box 21. Mediation Project Yacyreta Dam

Im Rahmen des Projekts „Yacyreta Dam Environmental and Social Impact of Dams: Assessment & Mediation project“ fungiert Green Cross Argentina als Koordinator und erstmals auch als Mediator. Es geht um die Auswirkungen des Yacyreta Damms auf Bevölkerung und Umwelt in Argentinien und Paraguay. Die Mediation findet zwischen Regierung, Investoren und betroffenen Kommunen statt.¹⁸⁶

Dabei wird sich zeigen, dass nur sehr wenige Erfahrungen mit einer „zivilgesellschaftlichen“ Mediation bei zwischenstaatlichen Wasserkonflikten existieren (das oben skizzierte Yacyreta Dam-Projekt daher eine seltene Ausnahme darstellt), soweit der Begriff der „Mediation“ eng definiert wird. Wird er jedoch weicher definiert und auf all jene moderierten Dialogprozesse bezogen, bei denen unter Einbindung verschiedener Stakeholder-Gruppen alternative Lösungsansätze erörtert werden, kommt diesem Instrument eine herausragende Rolle in der (internationalen) Wasserpolitik zu.

¹⁸⁶ Aus: www.gci.ch/GreenCrossPrograms/waterres/water/natwater.html (besucht am 11.9.2003).

4 Dialog und Partizipation: Zukunftsweisende Verfahren zur Lösung asymmetrischer Wasserkonflikte?

4.1 Einführung: Zivilgesellschaftliche Beteiligung als Hoffnungsträger?

Das Kapitel 4 verfolgt eine dezidiert andere Fragestellung als das vorherige Kapitel. Während in Kapitel 3 verschiedene Situationsbedingungen verglichen wurden, wird nun eine **prozedurale Sichtweise** eingenommen: Auf die Frage nach dem „Was“ folgt nun die Frage nach dem „Wie“.¹⁸⁷ Welche Verfahren haben das Potenzial, neue Handlungsspielräume zur Lösung internationaler Wasserkonflikte zu erschließen?

Dabei wird der Blick gezielt auf Akteursgruppen jenseits der zwischenstaatlichen Diplomatie gerichtet: Welche Formen zivilgesellschaftlicher Beteiligung können der formellen Politik Hilfestellungen für die Suche nach wechselseitig vorteilhaften Lösungen geben? Was, so wird gefragt, kann aus der Diskussion um Dialog- und Beteiligungsverfahren in der Umweltpolitik für die Lösung hochkomplexer Wasserkonflikte im internationalen Rahmen gelernt werden?

Eines steht hierzu fest: Die Erwartungen an das Problemlösungspotenzial von partizipativen Verfahren sind hoch gesteckt.¹⁸⁸ Genannt werden unter anderem folgende Aspekte:¹⁸⁹

- Erhöhung der Bedürfnissensibilität des politischen Systems durch Inklusion der major groups und ihrer Interessen
- hohe Transparenz und Nachvollziehbarkeit politischer Prozesse, gefolgt von einer gesteigerten Akzeptanz
- einen Wettbewerb um die besten Lösungen
- eine "glokale" Abbildung der von den Interdependenzen ausgehenden Konflikte mit dem Ziel der Verhandelbarkeit und Problemlösung
- Konsensbildung, damit ein langfristiges Handlungsprogramm die notwendige Durchsetzungskraft erhält
- eine Verbesserung der Qualität der Entscheidungen aufgrund der Berücksichtigung der Vielfalt unterschiedlicher Perspektiven
- Änderung des Verwaltungsverständnisses - von der hoheitlichen zur vermittelnden Rolle
- kollektive Lernprozesse mit dem Ziel einer transformativen Umsteuerung der Gesellschaft und ihrer kulturellen Muster
- Mobilisierung, Vernetzung und Nutzung zivilgesellschaftlicher Kräfte zur Selbstorganisation und dezentralen Selbststeuerung

¹⁸⁷ Meister / Feindt / Minsch et al. (1997).

¹⁸⁸ Vgl. hierzu insbesondere auch Beierle (2002), S. 21-33; des weiteren: Charta von Aalborg (1994), Lissabonner Aktionsplan (1996), IFOK / IWÖ (1998); Enquete-Kommission (1998); Brand et al. (2000).

- Bündelung von Ressourcen wie Wissen, Geld, Engagement, Personen, Motivationen mit dem Ziel von Synergieeffekten
- Ausbildung von Sozialkapital und Solidarität in politischen Gemeinschaften, die sich letztlich "glokal" konstituieren
- der Ausgleich konkurrierenden Interessen (Akzeptanz, Befriedung),
- die Schaffung von Vertrauen in die Institutionen sowie
- die Bildung und Informierung der Öffentlichkeit (Public Awareness)

Es verwundert daher nicht, dass die Forderung nach Partizipation Eingang in zahlreiche politische Dokumente geführt hat. Gemessen am Stellenwert, den die Forderung nach partizipativen Verfahren in internationalen Dokumenten und Erklärungen einnimmt, ist dieses Instrument kaum zu überschätzen. Zugleich handelt es sich um einen schillernden Begriff, der weitgehend offen lässt, wer wann in welcher Form, auf wessen Initiative woran beteiligt werden soll.

Die Bandbreite möglicher Beteiligungsformen ist immens groß, selbst im Hinblick auf den hier betrachteten Fall grenzüberschreitender, asymmetrischer Wasserkonflikte. Sie umfasst etwa

- öffentliche Anhörungen, Experten-Hearings, Multi-Stakeholder-Dialoge im Rahmen der Tätigkeit von **internationalen Flusskommissionen**
- gezielte – durch die Politik oder die betreffenden Unternehmen – eingesetzte Verfahren der **Umweltmediation** etwa bei Großbauvorhaben (Staudämme, Flutrückhaltebecken etc.), die Aus- bzw. Rückwirkungen auf mehrere Staaten haben, sowie
- selbstorganisierte **Proteste von Nichtregierungsorganisationen** und Bürgerinitiativen, die auf Missstände hinweisen oder gegen strittige Vorhaben mobil machen und dabei alternative Expertenmeinungen in den politischen Entscheidungsfindungsprozess einfließen lassen.

Um Licht in dieses Dickicht zu bringen und Hinweise darauf zu geben, welche Rolle Dialog und Partizipation bei der Lösung asymmetrischer Wasserkonflikte leisten können, wird im Folgenden zunächst ein Überblick über den Stellenwert von Dialog und Partizipation in internationalen Dokumenten und Vereinbarungen zur Wasserpolitik (Abschnitt 4.2) sowie über verschiedene Ansätze aus der Wissenschaft gegeben, mit denen Forderungen nach Dialog und Partizipation begründet werden. (Abschnitt 4.3). Im Anschluss werden verschiedene Formen von Dialog und Partizipation differenziert, die für die Lösung internationaler Wasserkonflikte von Bedeutung sein könnten (Abschnitt 4.4).

¹⁸⁹ Renner / Gohl / de Maizière (2002).

4.2 Status quo: Verankerung zivilgesellschaftlicher Beteiligung in der internationalen Wasserpolitik

Bisher war der Wasserektor ein Bereich, in dem öffentliche Beteiligung kein besonderes Gewicht zu haben schien. In den letzten Jahren sind jedoch im Zusammenhang mit Wasserfragen wiederholt Forderungen nach Partizipation laut geworden und das sowohl in der Literatur als auch auf Konferenzen sowie in Abkommen und Verträgen. Viele Indizien sprechen dafür, dass das internationale Recht heute substantiell im Hinblick auf die Beteiligungsrechte verschiedener Akteursgruppen weiterentwickelt wird. Damit nimmt die internationale Rechtsentwicklung einen interessanten, Erfolg versprechenden, (Um-)Weg: Zwar kann, wie in Kapitel 2 dargelegt wurde, das internationale Recht nur in begrenztem Maße das Problem asymmetrischer Wasserkonflikte lösen, es kann jedoch die Voraussetzungen für alternative Lösungsmechanismen stärken, indem es die Rahmenbedingungen für die Verhandlungsmodi verändert, konkret: indem es die Beteiligungsrechte zivilgesellschaftlicher Gruppen stärkt und somit – idealiter - vor allem solche Akteursgruppen stärkt, die ein Interesse an einer konstruktiven Konfliktbearbeitung haben.

4.2.1 Dialog und Partizipation im internationalen Recht

a) Globale Ebene

Als Indizien für diese Vermutung dienen sowohl eine Reihe von Konferenzen als auch eine Reihe von internationalen Dokumenten der letzten Jahre, die neben dem Aspekt der grenzüberschreitenden Kooperation um die Ressource Wasser auch die Forderung nach öffentlicher Partizipation ins Zentrum der Diskussion rückten. Darunter fallen z.B. – in chronologischer Ordnung:

- Die sog. Dublin-Prinzipien, mit denen auf der **Dublin International Freshwater Conference** vom Januar 1992 u.a. das Subsidiaritätsprinzip unterstützt wurde, nach dem das Management der öffentlichen Wasserversorgung, der Bewässerung sowie der Wasserressourcen selbst auf der niedrigsten möglichen Ebene stattfinden soll. (Prinzip Nr. 2 des Abschlussdokuments: “Water development and management should be based on a participatory approach, involving users, planners and policy-makers at all levels”).¹⁹⁰
- Auf dieser Grundlage schreibt die **Agenda 21** – bestätigt auf dem Erdgipfel von Rio im Juni 1992 – eine Vielzahl von Zielen, Politiken und Mechanismen zur Realisierung einer sozialen, wirtschaftlichen und weltweit nachhaltigen Entwicklung fest. In der Präambel des Kapitels 23 wird festgestellt, dass zur wirksamen Umsetzung der Ziele, Maßnahmen und Mechanismen das Engagement und die echte Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen an der politischen Entwicklung und Entscheidungsfindung nötig sind.¹⁹¹

¹⁹⁰ UNED International Team (2001).

¹⁹¹ Vgl. hierzu Kapitel 18.9 der Agenda 21 gefordert: „full public participation, including that of women, youth, indigenous people and local communities in water-management policy-making and decision-making“.

- Die Teilnehmer der **Petersberger Konferenz**¹⁹² „Kooperationen für grenzüberschreitendes Gewässer“ vom 3.-5. März 1998 forderten in ihrer Schlussklärung die Beteiligung von Wirtschaft und NGOs bei der Bewirtschaftung von Wasserressourcen.
- Auf dem **International Round Table** 1998 in Berlin wurde u.a. die Bedeutung von Partizipation auf internationaler, nationaler und subnationaler Ebene zur Realisierung eines erfolgreichen und nachhaltigen Managementprogramms unterstrichen.¹⁹³
- Die Rolle der Privatwirtschaft und die Notwendigkeit öffentlich-privater Partnerschaften im Wassermanagement wurden auf der **6. Sitzung der Commission on Sustainable Development** vom 20. April bis 1. Mai 1998 ausdrücklich bestätigt.¹⁹⁴
- Auch in der Abschlusserklärung „World Water Vision: Making Water Everybody’s Business“ des **Zweiten Weltwasserforums** in Den Haag 2000 wurde die Notwendigkeit einer Einbeziehung von Stakeholdern in Wassermanagementfragen als eine der Schlüsselaktionen festgeschrieben.¹⁹⁵
- Im Dezember 2001 fand in Bonn die **International Conference on Freshwater** statt, die zum Teil als ein Multistakeholder-Dialog organisiert war. Mit diesem sollten nicht nur die Hauptakteure zusammen gebracht und verschiedene Sichtweisen ausgetauscht werden, sondern auch durch einen größeren Input bessere Entscheidungen gefördert sowie u.a. durch Vertrauensbildung zwischen den Teilnehmern die Chancen auf eine erfolgreiche Umsetzung der Ergebnisse erhöht werden.¹⁹⁶

Diese Ereignisse trugen dazu bei, dass die Forderung nach öffentlicher Partizipation im Wasserbereich nun einen Platz auf der politischen Agenda eingenommen hat. Partizipation von Stakeholder-Gruppen sind inzwischen regelmäßig Gegenstand von Forderungen in der internationalen Politik; sie ist in den Millennium Goals ebenso verankert¹⁹⁷ wie in der Abschlusserklärung des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg 2002. In Form internationaler Dokumente wurden auch die jeweiligen

¹⁹² Die Petersberger Konferenz wurde vom Auswärtigen Amt, den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung (DSE) und der Weltbank organisiert. Vgl.: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.): Materialien. Wasser – Konflikte lösen, Zukunft gestalten. Berlin, 1999, S. 134ff.

¹⁹³ Der Runde Tisch setzte die Bemühungen der Petersberger Konferenz vor allem im Hinblick auf Fluss- und Seegebietskommissionen fort und veröffentlichte mit den „Berlin Recommendations“ seine Ergebnisse. Vgl.: Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (Hrsg.): Transboundary Water Management. Experience of International River and Lake Commissions. International Round Table. Berlin, 27.-30. September 1998, S. 9f. Dieser Prozess fand im Runden Tisch über die Ostsee (und der Villnius-Erklärung) sowie über den Nil seine Fortsetzung. Vgl. <http://www.dse.de/ef/vilnius/fwd1199e.htm> und <http://www.dse.de/ef/nile/index.htm>.

¹⁹⁴ Ferner kam es zur Erarbeitung der „Decision 6/1 – Strategic Approaches to Freshwater Management“.

¹⁹⁵ Vgl. z.B. <http://www.worldwatercouncil.org/Vision/Documents/Chapter1.pdf> (besucht am 4.10.03).

¹⁹⁶ www.water-2001.de/msd

¹⁹⁷ Vgl. exemplarisch die Millenniums Deklaration: „Men and women have the right to live their lives and raise their children in dignity, free from hunger and from the fear of violence, oppression or injustice. Democratic and participatory governance based on the will of the people best assures these rights“ (principle I.6). Vgl. Auch <http://www.developmentgoals.org/Environment.htm> (besucht am 15.12.03).

Unterzeichnerstaaten dazu verpflichte, die Voraussetzungen für eine Beteiligung nicht-staatlicher Akteure zu schaffen.

b) Europäische Ebene

Innerhalb der Europäischen Union haben verschiedene Dokumente einen direkten Einfluss auf die Beteiligung der Zivilgesellschaft in (umweltpolitischen) Entscheidungsprozessen.¹⁹⁸ Darunter fällt z.B. die Wasserrahmenrichtlinie, das Governance-Weißbuch der Kommission, das Sechste Umweltaktionsprogramm oder auch der Art. 46 des Entwurfs zur Europäischen Verfassung.

Die **Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)**¹⁹⁹ wurde nach fast einem Jahrzehnt politischer Vorarbeit im September 2000 durch das Europäische Parlament und den Rat verabschiedet und ist seit Dezember 2000 in Kraft. Die beiden mit der Richtlinie verfolgten Hauptziele sind der Schutz und die Verbesserung der aquatischen Umwelt sowie die Förderung einer nachhaltigen, ausgewogenen und gerechten Wassernutzung. Eines der neu eingeführten rechtlichen Instrumente zum Schutz und zur Verbesserung aller europäischen Gewässer ist neben der Planung auf der Ebene von Flusseinzugsgebieten die öffentliche Information und Beteiligung an dieser Planung (vgl. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2). Dies soll u.a. durch die Beteiligung bei der Erstellung von Bewirtschaftungsplänen und deren Zugänglichkeit sowie durch die Nennung von Ansprechpartnern und Verfahren für den Zugang zu Hintergrundinformationen geschehen.²⁰⁰ Die WRRL enthält keine Vorschläge, wie die aktive Beteiligung der Öffentlichkeit gewährleistet werden soll. Jedoch werden in der Umsetzungsstrategie der EU-Kommission einige Methoden und Wege zur weiteren Beteiligung der Öffentlichkeit genannt.²⁰¹

Mit der **Aarhus Konvention**²⁰² von 1998 werden erstmalig in einem völkerrechtlichen Vertrag jeder Person Rechte im Umweltschutz zugeschrieben, und zwar das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, auf Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.²⁰³ Die Konvention wurde von 36 europäischen Staaten unterzeichnet, darunter

¹⁹⁸ Zu nennen wären ferner die Richtlinie 85/337 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten mit der ersten gemeinschaftlichen Regelung über Beteiligungsformen im Umweltbereich; die Richtlinie 2001/42 verpflichtet die Mitgliedstaaten, der Öffentlichkeit vor Annahme der Pläne oder Programme eine Stellungnahme zu ermöglichen, sowie die Richtlinie 96/61/EG des Rates zur Integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung. Durch die Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme werden die Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten geändert. Vgl. Krämer (2001), S. 261.

¹⁹⁹ „Directive (2000/60/EC of the EP and Council, of 23 October 2000) establishing a framework for Community action in the field of water policy“.

²⁰⁰ Europäisches Umweltbüro (2002), S. 14ff.

²⁰¹ Jekel (2003), S. 2f.

²⁰² Die deutsche Fassung: <http://wko.at/up/enet/aarhkonv.pdf>

²⁰³ Es handelt sich um ein Übereinkommen der UN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE), das nach der dänischen Stadt Aarhus benannt wurde, in der im Juni 1998 die Unterzeichnung stattfand und die am 30. Oktober 2001 in Kraft trat. Diejenigen Artikel, die direkt die Partizipation festschreiben, lesen sich wie folgt: „Art. 6.2: The public concerned shall be informed, either by public notice or individually as appropriate, early in an

von allen EU-Mitgliedstaaten sowie der Europäischen Union selbst und trat 2001 in Kraft und bezieht sich auf alle Bereiche der Umweltpolitik – und damit auch auf Fragen des (grenzüberschreitenden) Flussmanagements.

Hinzu kommen weitere Initiativen, die auf eine Stärkung partizipativer Elemente in der europäischen Politik abzielen:

- Das von der Kommission im Sommer 2001 veröffentlichte **Weißbuch** über Fragen der Governance in der Gemeinschaft versucht die EU-Bürger und die gemeinschaftlichen Institutionen einander näher zu bringen. Es erörtert in diesem Sinne Informations- und Transparenzfragen, Mitwirkungs- und Beteiligungsformen am politischen und legislativen Prozess der Europäischen Union. Ferner befürwortet das Weißbuch eine stärkere Mitwirkung der Bürger, der Verbände und Organisationen am politischen Prozess der EU.²⁰⁴
- Am 22.07.2002 wurde das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene **Sechste EU-Umweltaktionsprogramm**²⁰⁵ von der Europäischen Gemeinschaft verabschiedet, das der Umsetzung der EU-Strategie zur nachhaltigen Entwicklung dienen soll. Um eine erfolgreiche Umsetzung des Aktionsprogramms zu ermöglichen soll auch hier allen interessierten Gruppen auf breiter Ebene und in einem offenen Dialog die Möglichkeit der Einflussnahme gegeben werden und dies in jeder Phase der politischen Entscheidungsfindung, von der Einigung auf bestimmte Einzelziele bis zur praktischen Umsetzung der Maßnahmen.²⁰⁶ Die Kommission versteht die Einbeziehung der Betroffenen zwar als zeit- und kostenintensive Maßnahme, jedoch auch als Instrument zur Festlegung ehrgeiziger, aber realistischer Ziele, sowie zur Auswahl der wirksamsten Maßnahmen, um ein in umweltpolitischer Hinsicht zufriedenstellendes Ergebnis bei der Anwendung der vorgeschlagenen Maßnahmen sicherzustellen.²⁰⁷
- Im Entwurf zur **Europäischen Verfassung** schließlich wird die Bedeutung einer breiten und fortdauernden Partizipation für die Demokratie in der EU anerkannt. Teil 1 beschäftigt sich mit der Einrichtung partizipativer Verfahren in den Politikbereichen der EU. Titel VI „Das demokratische Leben der Union“ des Vertragsentwurfs beinhaltet einen Artikel über partizipa-

environmental decision-making procedure, and in an adequate, timely and effective manner, inter alia, of: (a) The proposed activity and the application on which a decision will be taken; (b) The nature of possible decisions or the draft decision; (c) The public authority responsible for making the decision; (d) The envisaged procedure. Art. 6.4: Each Party shall provide for early public participation, when all options are open and effective public participation can take place. Art. 6.8: Each Party shall ensure that in the decision due account is taken of the outcome of the public participation.”

²⁰⁴ Krämer (2002), S. 262.

²⁰⁵ Europäische Kommission (2001): Environment 2010 – Our Choice, Our Future. The 6th EU Environment Action Programme 2001-2010. Luxemburg <http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/>

²⁰⁶ http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/6eap_xsum_de.pdf

²⁰⁷ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum sechsten Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft für die Umwelt 'Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand'; KOM (2001) 31 endgültig, 2001/0029(COD), S. 67f. Vgl. http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2001/de_501PC0031.pdf

tive Demokratie (Art. 46).²⁰⁸ Dieser Artikel schreibt das Recht der Bürger fest, ihre Ansichten zu allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen, die Pflicht der EU-Organe, einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft zu führen sowie die Verpflichtung der Kommission, umfangreiche Anhörungen der Betroffenen zu organisieren.²⁰⁹

Dialog und Stakeholder-Beteiligung haben somit einen prominenten Platz in den Rahmenwerken zur europäischen Politik.

4.2.2 Dialog und Partizipation im grenzüberschreitenden Flussmanagement

a) Überblick über internationale Flussgebiete

International sind verstärkte, wenn auch unterschiedlich intensive Bemühungen zur Einbindung von nicht-staatlichen Akteuren in Wasserfragen zu beobachten. Während im nordamerikanischen und europäischen Raum Partizipation schon zu einer fester Größe geworden ist, haben sich in anderen Regionen der Welt erst in der letzten Zeit für partizipative Verfahren positive Rahmenbedingungen entwickelt.

Das politische Klima auf dem **südostasiatischen** Festland war lange Zeit der Entwicklung von bedeutenden regionalen NGOs nicht förderlich und setzte zivilgesellschaftlichen Initiativen innerhalb gemeinsamer Flussgebiete Grenzen. Abgesehen von einigen nationalen, von Europa aus finanzierten NGOs in Thailand und Kambodscha begannen erst vor kurzem NGOs auch auf regionaler Ebene zu agieren. Im unteren **Mekong-Becken** regte sich – initiiert von regionalen und internationalen NGOs – während der letzten Jahre Widerstand gegen den Bau von Dämmen. Kritisiert wegen ihrer Abgeschlossenheit haben die **Mekong-Flusskommission (MRC)** und die nationalen Komitees das Prinzip der Partizipation zwar in einem politischen Papier aufgenommen, fraglich ist nur, wie dieses Prinzip in die Praxis umgesetzt werden kann.²¹⁰ Als ein Schritt in diese Richtung kann die zunehmende Konsultation der lokalen Bevölkerung und NGOs im Rahmen von **National Environmental Action Plans**, wie z.B.

²⁰⁸ Vgl. <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00820-re01.de03.pdf>

²⁰⁹ Art. 46 besagt: “The principle of participatory democracy. (1) The Union Institutions shall, by appropriate means, give citizens and representative associations the opportunity to make known and publicly exchange their views in all areas of Union action. (2) The Union Institutions shall maintain an open, transparent and regular dialogue with representative associations and civil society. (3) The Commission shall carry out broad consultations with parties concerned in order to ensure that the Union's actions are coherent and transparent. (4) No less than one million citizens coming from a significant number of Member States may invite the Commission to submit any appropriate proposal on matters where citizens consider that a legal act of the Union is required for the purpose of implementing the Constitution. A European law shall determine the provisions for the specific procedures and conditions required for such a citizens' initiative.”

²¹⁰ Department for International Development Cooperation Ministry for Foreign Affairs (2001), S. 50.

in Thailand, verstanden werden. Auch das indische Government Environmental Monitoring System Network sammelt, analysiert und wertet Umweltdaten, Süßwasserressourcen eingeschlossen, aus.

Ein großer Erfolg für die Entwicklung partizipativer Verfahren in **Afrika** stellt das **Protokoll on Shared Watercourse Systems** 1995 der SADC dar, nach dem neben der Öffentlichkeitsarbeit auch Beteiligungsverfahren für das Management und die Entwicklung der Umwelt gefördert werden sollen. Auf dieser Grundlage wird z.B. in Südafrika ein Schulungs- und Trainingszentrum für Gemeinden betrieben,²¹¹ in Zimbabwe ebenso wie in Südafrika und Tansania entstehen unter der Beteiligung von stakeholdern Flussbehörden zur Klärung von Fragen die Komplexität der Wasserverteilung, die Prioritätensetzung für die Nutzung und die Durchsetzung von Wasserrechten betreffend. Obwohl die formelle Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen in Entscheidungsprozessen in Afrika nur schwach entwickelt ist, existieren noch weitere positive Beispiele, z.B. im **Okavango Flussgebiet**. Hier verhinderten in den frühen 90er Jahren Interessensgruppen – sowohl aus dem nationalen Raum als auch der internationalen Gemeinschaft – das **Southern Okavango Integrated Water Development Project**. IUCN und Greenpeace spielten in diesem Fall eine wichtige Rolle. Erstere z.B. durch die Erarbeitung einer Studie, die vor den negativen Wirkungen auf Umwelt und Bevölkerung des Projekts im Okavango Delta warnte.²¹²

In **Europa** wurde mit der **Donauschutzkonvention** von 1994 die erste Wasser-Konvention unter Beteiligung der Öffentlichkeit, NGOs, Journalisten und lokalen Autoritäten erarbeitet.²¹³ Auch mit der **Europäischen Wasserrahmenrichtlinie** (WRRL) werden Maßstäbe gesetzt: die geforderten Bewirtschaftungspläne sollen die Öffentlichkeit und insbesondere NGOs mit mehr Informationen versorgen als jedes Wassergesetz zuvor. Eine Prüfung dieser Informationen soll es erlauben, die Erklärungen und Rechtfertigungen der zuständigen Behörde fallweise in Frage zu stellen und gegebenenfalls bessere Maßnahmen vorzuschlagen. Die aktive Beteiligung aller interessierten Kreise an der Umsetzung der Richtlinie und vor allem an der Erstellung, Überarbeitung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne sollen sichergestellt werden.²¹⁴ Im Herbst 2003 wurden in Frankreich im Rahmen eines nationalen Dialogs über die französische Wasserpolitik eine nationale Umfrage, eine Zusammenkunft von Nutzergruppen und eine Bürgerkonferenz durchgeführt.²¹⁵

In vielen **osteuropäischen Staaten**, wie z.B. Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik und Slowenien ist eine Entwicklung zu mehr Gesetzgebung und Möglichkeiten für die Beteiligung der Öffentlichkeit zu beobachten.²¹⁶ So wurden z.B. mit der **Estisch-Russischen Transboundary Water Com-**

²¹¹ UNED International Team (2001).

²¹² Department for International Development Cooperation Ministry for Foreign Affairs (2001), S. 51f.

²¹³ Wolf (2001), S. 68f.

²¹⁴ Europäisches Umweltbüro (2001), S. 17.

²¹⁵ Vgl. http://www.environnement.gouv.fr/dossiers/eau/pages/politique/gouvernance/loi_eau/loi_eau.htm (besucht am 13.10.03).

²¹⁶ UNED International Team (2001).

mission 1997 für den **Lake Peipsi** formelle Mechanismen zur Kooperation mit Kommunen, NGOs und anderen Beteiligten eingerichtet. Problematisch ist nur, dass es den meisten NGOs und stakeholder-Gruppen – bis auf das Peipsi Center for Transboundary Cooperation und den Council of Border Regions – an Kapazität und finanziellen Mitteln fehlt, um diese Möglichkeiten wahrzunehmen und sich in die Arbeit der Kommission stark einzubringen.²¹⁷ Bis auf wenige Ausnahmen treffen die bestehenden Kooperationen über grenzüberschreitende Gewässer zwischen den *Newly Independent States* insgesamt keine ausreichenden Maßnahmen für eine Beteiligung der Öffentlichkeit. Es ist eine Herausforderung, diese Situation zu verbessern. Die Staaten sollten die öffentliche Partizipation auch auf grenzüberschreitender Ebene verstärken.²¹⁸

Beispielhaft für die Partizipationsmöglichkeiten im **Mittleren und Nahen Osten** sollen hier das Jordan-Flussbecken und der Euphrat dargestellt werden. Im **Jordan-Becken** gibt es – trotz unterschiedlichster Regierungsformen – einige bedeutende regionale zivilgesellschaftliche Gruppen im Wasserbereich. In **Israel** ist die Zivilgesellschaft ein integraler und mächtiger Teil der politischen Szene und erzeugt einen großen Einfluss auf Politikentscheidungen in Bereichen wie z.B. Wasserressourcen. In **Jordanien** ist der Prozess zwar weniger transparent, deshalb aber nicht weniger bedeutend und zwar aufgrund der wichtigen Beziehungen zwischen der Zivilgesellschaft und der politischen Macht. Der Wille zu einer verstärkten – wenn auch geleiteten – Partizipation der Zivilgesellschaft wird in der Jordan's Water Strategy 1997 ausgedrückt: "the public shall be educated through various means about the value of water for them and the well being of the country". Die Wasserstrategie sieht auch eine Informations- und Bildungskampagne über Grundwasser vor.²¹⁹

Direkte grenzüberschreitende Vertretung von öffentlichen Interessen findet am **Euphrat** praktisch nicht statt. Konflikt- und Kooperationsmuster entsprechen nahezu idealtypisch den Bedingungen des Völkerrechts. Gesellschaftliche Interessensgruppen können sich allerdings an ihre jeweiligen Regierungen wenden und diese um die Vertretung ihrer Anliegen im Ausland bitten. Hier spielen dann die Gegebenheiten der jeweiligen nationalen politischen Rahmenbedingungen eine entscheidende Rolle. Jeder der drei Euphratanrainer weist einen hohen Zentralisierungsgrad auf und wird autoritär regiert, gilt als nicht frei und politische Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse sind mit hohen Transaktionskosten verbunden. Eine stärkere nationale und internationale Beteiligung der Öffentlichkeit an der Lösung des Euphrat-Problems setzt hier innenpolitische Reformen voraus.²²⁰

b) Internationale Flusskommissionen

Ein wichtiger Akteur für die Erprobung und Weiterentwicklung partizipativer Verfahren zur Lösung asymmetrischer Wasserkonflikte sind die Flusskommissionen, d.h. diejenigen gemeinsamen, zwi-

²¹⁷ United Nations World Water Assessment Programme (2003); www.unesco.org: Lake Peipsi / Chudskoe.

²¹⁸ UNECE et al. (2003), S. 13.

²¹⁹ Department for International Development Cooperation Ministry for Foreign Affairs (2001), S. 52f.

²²⁰ Durth (1996), S. 252.

schenstaatlichen Instanzen, die zum Zwecke des Flussmanagements bzw. der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eingerichtet werden. Denkbar ist z.B. die Beteiligung bei der Formulierung der Mandate der nationalen Delegationen oder auch die Mitgliedschaft in den nationalen Delegationen (so sind Vertreter von Wassernutzungsgruppen Teil der französischen Delegation der Maas, Rhein und Schelde). Zudem können öffentliche Anhörungen durch die gemeinsame Instanz organisiert werden und Stellungnahmen von Organisationen vor der Beschlussfassung eingeholt werden, wenn diese für diese Organisationen von erheblicher Bedeutung sein können. NGOs können auch einen Beobachterstatus bei den Zusammenkünften der gemeinsamen Instanz (wie z.B. bei der IKS²²¹ oder der Donau) oder sogar die volle Mitgliedschaft einschließlich Stimmrecht (wie z.B. in der Instanz des Lake Ohrid) erhalten.²²²

Box 22. Mekong

Im Flussgebiet des Mekongs herrscht zumeist in Bezug auf die öffentliche Beteiligung an Wasserprojekten eine Lücke zwischen Theorie und Praxis: Zugang zu Informationen und Partizipation sind theoretisch garantiert, praktisch wird die Bevölkerung jedoch oftmals vor vollendete Tatsachen gestellt.

Vor diesem Hintergrund wird die sich entwickelnde Politik der öffentlichen Partizipation im Rahmen der Mekong Flussgebietskommission positiv und als Schritt hin zu einer effektiveren Vertretung des öffentlichen Interesses, Informierung, Partizipation und Verantwortlichkeit bewertet.²²³

Box 23. Okavongo

Nachdem lokale Versuche zur Überwindung der zunehmenden Wasserknappheit in Namibia und Botswana durch Wasserentnahmen aus dem Okavongo eine große lokale und internationale Besorgnis hervorgerufen haben, wird nun versucht, einen gemeinsamen und integrierten Bewirtschaftungsplan für das gesamte Okavongo-Flussgebiet zwischen den drei betroffenen Staaten zu entwickeln. Eine große Herausforderung in diesem Zusammenhang sind die Versuche, eine effektive öffentliche Beteiligung an den Entscheidungsprozessen sicherzustellen. Die Probleme, denen sich die betroffenen Einrichtungen stellen müssen, reichen von der Einbeziehung von NGOs, der öffentlichen Wahrnehmung von Lücken zwischen den nationalen und traditionellen Behörden, der Gebrauch von wenigsten sechs verschiedene Sprachen im Einzugsgebiet, ein hoher Armuts- und Arbeitslosigkeitsgrad von ländlichen und urbanen Gemeinden. Im Gegensatz zu Angola, das in diesem Bereich besondere Probleme hat, erfahren Namibia und Botswana weit weniger Probleme und Prozesse der öffentlichen Beteiligung sind erfolgreicher.²²⁴

²²¹ Art. 14 des Übereinkommens über den Schutz des Rheins vom April 1999 sieht die Zusammenarbeit der IKS^R mit anderen Staaten, Organisationen und externen Experten vor. Vgl.: <http://www.iksr.org/einkommen%20zum%20Schutz%20des%20Rheins,Vers.%2012.04.99.doc> (besucht am 20.9.2003).

²²² Working Group on Water Management (2001), S. 10.

²²³ Chomchai (2003).

²²⁴ Ashton, Peter J.: Public Involvement in Water Resource Management Within The Okavongo River Basin. Aus: <http://www2.eli.org/watercourses/abstracts/Ashton.abstract.final.pdf> (besucht am 5.11.2003).

Box 24. Estonian-Russian Transboundary Water Commission

Die Estonisch-Russische Kommission über grenzüberschreitende Gewässer wurde 1997 nach der Unterzeichnung eines zwischenstaatlichen Vertrages über den Schutz und die nachhaltige Nutzung grenzüberschreitender Gewässer zwischen Estland und Russland gegründet. Besondere Bedeutung kommt bei dieser Zusammenarbeit dem Lake Peipsi (auf Russisch Pskovsko - Chudskoe) zu, der zum Einzugsgebiet der Ostsee gehört, da er mit dem Finnischen Golf über den Narva Fluss verbunden ist.

Hier spielt die Kommission zunehmend eine wichtige Rolle in der Förderung der nachhaltigen Entwicklung, indem sie effizient die grenzüberschreitende Kooperation fördert und zwar sowohl zwischen lokalen Stakeholdern selbst als auch zwischen den beiden Regierungen. So legt Art. 12 des oben genannten Abkommens fest: „The Parties guarantee publicity of discussion of issues covered by this agreement and involving discussion between representatives of local self-governments and the public. The Parties encourage co-operation between agencies of executive power, local self-governments, scientific and public interest organizations, as well as other institutions in the field of sustainable development and protection of transboundary waters.“²²⁵

Box 25. Donau

Die Planung für das Donaueinzugsgebiet vollzieht sich auf mehreren Ebenen, von Teileinzugsgebieten, Gemeinden bis hin zu internationalen Kommissionen. Die Interessengruppen werden auf verschiedene Weise und auf verschiedenen Ebenen im gesamten Prozess beteiligt. Dabei reicht das Spektrum der Verfahren der Beteiligung der Öffentlichkeit von direkter Zusammenarbeit mit Gemeinden bis zur Einbeziehung repräsentativer Organisationen auf internationaler Ebene; dies ist ein gutes Beispiel dafür, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit auf unterschiedlichen Ebenen verschiedene Bedeutungen haben kann, dass sie aber von gemeinsamen Grundsätzen der Transparenz des Prozesses und der Einbeziehung geleitet sein sollte.

Die internationale Zusammenarbeit vollzieht sich im Rahmen der Internationalen Kommission zum Schutz der Donau (IKSD), die die Beteiligung der Öffentlichkeit am Planungsprozess u.a. durch finanzielle Unterstützung fördert. Zudem besitzen bei der IKSD verschiedene große internationale NGOs Beobachterstatus. Sie können an den IKSD-Tagungen und Arbeitsgruppen teilnehmen, haben aber kein Stimmrecht. Sie leisten erhebliche Beiträge zur Arbeit der Kommission (beispielsweise mit der Einrichtung einer Umwelt-Expertengruppe). Durch ihre Netzwerke eröffnen sie kleinen (nationalen und lokalen) NGOs direkten oder indirekten Zugang zur internationalen Arena, so z.B. das Donau-Umweltforum (Versammlung der NGOs) und andere Netzwerke wie die Global Water Partnership CEE. Das aus Mitteln der GEF finanzierte Donau-Regionalprojekt unterstützt das Donau-Umweltforum (DEF) finanziell und ermöglicht damit die NGO-Beteiligung in der Praxis.

Das Donau-Umweltforum ist eine NGO-Plattform, die mit lokalen und regionalen Strukturen kombiniert ist und 1999 zur Förderung der NGO-Teilnahme an staatlichen Foren, Programmen und Initiativen gegründet wurde. In diesem Rahmen konnten die NGOs beispielsweise auf folgende Weise Beiträge leisten: Erleichterung des Dialogs über grenzüberschreitende Bewirtschaftungsplanung im Einzugsgebiet, Beteiligung an der Einrichtung einer IKSD-Expertengruppe für Bewirtschaftungsplanung und die Umsetzung der WRRL, Erarbeitung eines Themenpapiers zur WRRL und Beteiligung der Öffentlichkeit, Gewährleistung der Beteiligung von NGOs und Öffentlichkeit an der Bewirtschaftungsplanung für die Donau und deren Koordination durch das Donau-Umweltforum sowie Bereitstellung konkreter lokaler Fallbeispiele für die Erörterungen in der IKSD.²²⁶

Im Anschluss an die hier skizzierte Empirie werden nun die theoretischen Begründungsmuster für Dialog und Partizipation in der internationalen Wasserpolitik dargelegt.

²²⁵ Vgl.: <http://www.envir.ee/jc/eng/index.php> (besucht am 1.12.03).

²²⁶ EU-Wasserdirektoren (2002).

4.3 Wissenschaftliche Begründungsmuster für zivilgesellschaftliche Beteiligung²²⁷

Die Forderung nach „mehr Partizipation“ lässt sich auf verschiedene Weise theoretisch herleiten. Im Folgenden werden drei alternative – und doch eng verknüpfte – Argumentationsstränge skizziert, die aus unterschiedlichen Kontexten stammen. Es handelt sich dabei um die Diskussionen um

- neue Formen der Governance („New Governance“),
- das Leitbild einer partizipativen Demokratie, sowie
- Nachhaltigkeit als ein gesellschaftlicher Lern- und Suchprozess,

wobei die letzten zwei Diskussionsstränge ebenfalls enge Verbindungen zu der **Governance-Diskussion** aufweisen (Stichwort: Good Governance, Sustainable Governance). Im Anschluss werden die verschiedenen Begründungsmuster in Bezug gesetzt zu den interaktionsökonomischen bzw. wirtschaftsethischen Grundlagen, auf denen der Gesamtargumentationsbogen der Studie beruht.

4.3.1 Partizipative Verfahren als neue Form politischer Steuerung („New Governance“)

Zunehmend zeigt sich, dass die oftmals konstatierte „Wasserkrise“ letztlich eine **Krise der herkömmlichen Steuerungsmuster** ist. Das hoch gesteckte Ziel der „Millennium Development Declaration“, den Anteil der Menschen ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser bis 2015 zu halbieren, erfordert ein **Zusammenspiel** der verschiedenen auf der globalen Ebene tätigen Akteure (**Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft**). Gleiches gilt für die Lösung hoch komplexer – und hoch emotionaler – Interessenkonflikte, wie sie regelmäßig bei Staudammprojekten oder im Hochwasserschutz entstehen.

Der Glaube, dass die Politik auf Grundlage der durch Experten bereitgestellten Informationen diese **komplexen und wertbeladenen Probleme** lösen und die damit verbundenen Konflikte dauerhaft befrieden könne, ist längst verschwunden. Was für die nationale Ebene gilt, gilt in potenziertem Umfange für die globale Ebene, auf der die Handlungsfähigkeit der Politik weitaus geringer ist als im nationalen Kontext.

Gesucht sind daher **neue Arrangements** politischer Institutionen und Verhandlungssystemen, neue Regeln, Verhaltensmuster und Anreize, die neue politische Handlungsspielräume unter den Bedingungen gesteigerter Komplexität eröffnen – „*governance without government*, Regieren statt Regierung“. ²²⁸ Governance lässt sich in diesem Zusammenhang als Regulierungsmodus jenseits des Gegensatzes von Staat und Markt verstehen. Häufig wird dabei auf Selbstorganisationsansätze zurückgegriffen. Es ist ein **Abschied vom hierarchisch-kausalen Steuerungsgedanken** und eine Hinwendung

²²⁷ Die folgenden Ausführungen lehnen sich zum Teil eng an die Studie „Nachhaltigkeit und Globalisierung, Partizipation, Demokratie – Identifizierung von Sachzusammenhängen und Gestaltungsansätzen“, Renner / Gohl / de Maizière (2000), die IFOK im Auftrag des Rates für Nachhaltige Entwicklung erstellt hat.

²²⁸ Rosenau / Czempiel (1992).

zum Denken über dezentrale, kooperative Steuerung unter komplexen Verhältnissen (Stichworte „Co-Arrangement“, hybride Strukturen). Dabei verwischen sich zunehmend die Grenzen zwischen Staat, Markt und Gesellschaft. Ganz selbstverständlich werden dabei nicht-(parteien)staatliche Akteure als politische Akteure begriffen:

- **Unternehmen** werden als „ordnungspolitische Akteure“ in die Pflicht genommen. Dort, wo die Politik an Grenzen ihrer Regelungskompetenz stößt, wird Unternehmen zunehmend Verantwortung für die Ausgestaltung der institutionellen Rahmenordnung, innerhalb derer sie agieren, angetragen. Diese Funktion als „corporate citizens“ können sie beispielsweise über branchenweiten Initiativen und Selbstverpflichtungen (etwa im Rahmen des UN Global Compact) nachkommen.
- **Nichtregierungsorganisationen** kommt gerade im internationalen Kontext eine wichtige Kontrollfunktion zu. Aufgrund der Eigendynamik politischer Prozesse bedarf es eines Drucks von außen – seitens der Zivilgesellschaft –, damit den medienwirksamen Ankündigungen der Politik (etwa im Hinblick auf die Ziele des Weltgipfels von Johannesburg) auch Taten folgen.

Die Diskussion um neue Formen politischer Steuerung (New Governance) wird insbesondere mit dem Argument geführt, hierdurch „bessere Politikergebnisse“ zu erzielen, indem die Probleme von allen relevanten Seiten beleuchtet werden, alle relevanten Informationen in den Entscheidungsprozess einfließen und die Umsetzung aufgrund einer hohen gesellschaftlichen Akzeptanz friktionsarm erfolgen kann.²²⁹ Zu diesen funktionalen - oder auch output-orientierten - Begründungsmustern gesellen sich normative, input-orientierte Begründungsmuster, die Partizipation als **demokratisches Bürgerrecht** sehen.

4.3.2 Good Governance und das Leitbild der partizipativen Demokratie

Die demokratietheoretische Diskussion nimmt ihren Ausgang in aller Regel von der Opposition „**input-orientierte**“ Demokratie (Partizipation/Legitimität) versus „**output-orientierte**“ Demokratie (Effektivität der Entscheidungsergebnisse/Gemeinwohl). Nur beide Gesichtspunkte gemeinsam, so die Annahme, bilden die Kriterien einer funktionsfähigen demokratischen Ordnung. Allerdings werden diese beiden Dimensionen als in einem dilemmatischen oder trade-off-Verhältnis stehend konzipiert, d.h. die Maximierung von Partizipation geht auf Kosten der Effektivität der getroffenen Entscheidungen und umgekehrt.²³⁰

Die meisten Demokratietheorien haben es sich zur Aufgabe gemacht, diese Dilemmasituation zu überwinden oder zumindest doch abzuschwächen. Die Diskussion nahm ihren Ausgang von einer grundsätzlichen Kritik an der Leistungsfähigkeit der repräsentativen Demokratie und des Parteienstaates, der sowohl in der Partizipations- wie auch in der Gemeinwohldimension defizitär sei. Die beste-

²²⁹ So etwa im Weißbuch „Europäischen Regieren“ (Europäische Kommission 2001).

²³⁰ Vgl. Dahl (1994); Scharpf (1993).

hende Konkurrenzdemokratie wird dabei einem Politikmodell gegenüber gestellt, das stärkeres Gewicht auf die Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure legt. Man verspricht sich von einer verstärkten **Einbindung von Stakeholdern** in den politischen Prozess

- zum einen eine **Legitimitätssteigerung** in der Beteiligungsdimension, und zwar dadurch, dass Betroffene und Entscheider wieder stärker zur Deckung gebracht werden;
- zum anderen sollen die kognitiven Potenziale verstärkter Beteiligung **sachlich angemessenere Entscheidungen** gerade in Fällen sicherstellen, in denen die hohe Komplexität des Themas reflexive Prozesse erfordert.

Die Vorstellungen über eine reformierte Demokratie und darüber, wie die beiden Dimensionen zu versöhnen sind, sind dabei jedoch alles andere als einheitlich. Die Vorschläge zur Neugestaltung demokratischer Ordnung reichen von der Einbeziehung deliberativ-diskursiver Demokratiekonzepte über die Stärkung von Verhandlungssystemen (Stichwort „kooperativer Staat“) bis hin zur Forderung nach mehr direktdemokratischer Beteiligung der Bevölkerung.²³¹ Allerdings zeichnet sich gegenwärtig ein Diskussionsschwerpunkt ab, der sich mit den Möglichkeiten für die Realisierung eines **dialogisch-kooperativen Politikmodells** auseinandersetzt, wie die Ausführungen oben zur Aarhus-Konvention, dem Sechsten Umweltaktionsprogramm oder dem Leitbild der partizipativen Demokratie in dem EU-Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents signalisieren.²³²

Im Zuge der Diskussion um Transnationalität und **Global Governance** hat die Forderung nach Dialog und Partizipation auch die globale Ebene erreicht. Zunächst ist die Forderung nach verstärkter Beteiligung von Stakeholdern an der Einsicht orientiert, dass eine ausschließliche oder primäre Orientierung an ökonomischen Aspekten der Komplexität des Gegenstandes Globalisierung nicht gerecht wird. Wenn man die beiden Dimensionen der Demokratie Legitimität und Effektivität in den Blick nimmt, haben wir es hier in erster Linie mit einer Orientierung an der Effektivität zu tun. Wirtschaftliche Entwicklung kann nicht entkoppelt von politischen und rechtlichen Modernisierungsprozessen gelingen. Diese Einsicht kommt schon in der Ergänzung des Konzeptes der *ökonomischen* Konditionalität (Strukturanpassungsprogramme) durch ein Konzept der *politischen* Konditionalität bei der Vergabe von Krediten durch die Weltbank und IWF zum Tragen.²³³

Eng verzahnt mit dieser Diskussion ist die Definition von Kriterien für „**gute Regierungsführung**“ (Good Governance). Die Produktion von Problemlösungen in (teils auch nicht-öffentlichen) Vermittlungsrunden und Konsensgesprächen stellt sich zwar unter bestimmten Bedingungen als funktional effektiv heraus, entspricht aber nicht zwingend der schlichten und edlen Ästhetik der Demokratie als Volksherrschaft. Beim Begriff „Good Governance“ geht es deshalb auch um die demokratische Akzeptanz und Legitimität dieser Prozesse. Die Weltbank hatte diesen Begriff als Leitbild der Entwick-

²³¹ Für einen Überblick Schmidt (2000).

²³² Ähnlich auch Brand u.a. (2000) mit Verweis auf die Lokale Agenda 21.

lungspolitik eingeführt.²³⁴ Sie thematisierte damit qualitative Aspekte / Effekte des Regierens wie die Gewährleistung von Rechtssicherheit, Aufrechterhaltung eines verzerrungsfreien politischen Umfeldes, Investition in grundlegende Infrastrukturen und Schutz der Schwachen und der Umwelt. Allerdings wurden die auf einen minimalistischen Staat abzielenden Kriterien schnell kritisiert. In Abgrenzung zu Kriterien der „Bad Governance“ (Gunnar Myrdal) wurden in der Folge Kriterien der Good Governance entwickelt. Auch wenn es bislang keine einheitliche Konkretisierung der Kriterien der „Good Governance“ gibt, kristallisieren sich doch mindestens im Rahmen der Entwicklungspolitik eine Reihe zentraler Punkte heraus, die vielfach genannt werden.²³⁵ Dabei nimmt die Forderung nach Partizipation in aller Regel einen prominenten Platz ein.

Auch wenn die Forderung nach einer verstärkten Einbindung nicht-staatlicher Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit primär funktional, mit Blick auf die zu erzielenden Politikergebnisse formuliert sein mag, werden auch hier Fragen der demokratischen Legitimität an zentraler Stelle berührt. Spätestens wenn ein solches „Empowerment“ in Entscheidungsfindungsprozesse systematisch verfolgt wird (stellenweise gar als Wert an sich propagiert wird), muss gefragt werden, ob Partizipationsmaximierung uneingeschränkt positiv zu bewerten ist oder ob es nicht von weiteren Randbedingungen abhängt, ob Partizipation demokratiefördernd wirkt oder nicht. Angesprochen sind hier insbesondere Fragen wie nach den Kriterien für die Auswahl der Teilnehmer („wer vertritt die Zivilgesellschaft“), den Anforderungen an eine neutrale Moderation, den Techniken zur Einbindung von Expertenwissen in den partizipativen Problembearbeitungsprozess (joint fact finding) sowie der Verzahnung mit dem parlamentarischen Entscheidungsfindungsprozess.

4.3.3 „Sustainable Governance“: Nachhaltigkeit als gesellschaftlicher Such-, Lern- und Gestaltungsprozess²³⁶

Dialog und Partizipation spielt in der Diskussion um die Konkretisierung und Umsetzung des Postulats der nachhaltigen Entwicklung eine herausragende Rolle. Auch wenn der Begriff als konzeptioneller Referenzrahmen von allen relevanten Institutionen und Organisationen anerkannt wird, bleibt doch verschwommen, was hiermit im einzelnen zu verstehen ist. Der Begriff der Nachhaltigen Entwicklung ist eine Leinwand unterschiedlichster Projektionen, deren Gemeinsamkeit in der Überzeugung besteht, dass es so wie bisher nicht weitergehen kann. Nachhaltige Entwicklung reflektiert gleichermaßen Kri-

²³³ Vgl. Tetzlaff (1993); Uvin / Biagiotti (1996).

²³⁴ Weltbank (1997).

²³⁵ Hierzu zählen etwa Demokratie / Partizipation (Grad der Legitimität der Regierung), Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte, Transparenz der politischen Entscheidungsfindung, Verantwortlichkeit (Accountability und Responsiveness) des Regierungshandelns, Korruptionsbekämpfung, Konsensorientierung (als Ziel eines Prozesses und als Prinzip eines institutionellen Bauplans), Gleichheit (Respekt und Partnerschaft), Effektivität und Effizienz, Strategischer Weitblick (mittel- und langfristige Programme, Evaluationen) sowie Geschlechtssensibilität. Einen detaillierten Indikatorenkatalog, der die Anforderungen an Good-Governance-konforme Einbindung gesellschaftlicher Stakeholder spezifiziert, wurde vom UNDP vorgelegt (siehe Anlage).

²³⁶ Hierzu ausführlich IFOK (1997), IFOK / IWÖ (1998).

senszenarien und Hoffnungsschimmer, und immer wirft sie die Frage auf, was jetzt – und von wem – zu tun wäre.

Dies Situation muss nicht zwingend zu Beliebigkeit führen. Mit Karl Homann können wir Nachhaltigkeit als **regulative Idee**²³⁷, als ein (auch in einer multikulturellen, funktional ausdifferenzierten Gesellschaft konsensfähiges) normatives Leitbild auffassen, das wegweisend für konkrete Umsetzungsbestrebungen ist, welches aber nicht abschließend bestimmt werden kann. Andere „regulative Ideen“ im Sinne Immanuel Kants sind etwa „Freiheit“, „Solidarität“ oder „Gerechtigkeit“. Sie sind erkenntnistheoretische Konstrukte, die dem menschlichen Verstand bei Such- und Lernprozessen eine Richtung weisen. Vom Ideal gibt es keinen direkten Weg zur Umsetzung.

Idealerweise stellt man sich den Nachhaltigkeitsprozess daher als **innovativen und reflexiven Such-, Lern- und Entscheidungsprozess** vor, der auf mehreren Ebenen die Ansprüche mindestens dreier Dimensionen – Ökologie, Ökonomie und Soziales – sinnvoll integriert. So heißt es im Bericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“²³⁸: „Eine nachhaltig zukunftsverträgliche Entwicklung gestaltet sich als ein gesellschaftlicher Such-, Lern- und Entscheidungsprozess, der von permanenten, dynamischen wirtschaftlichen und strukturellen Änderungen begleitet ist.“²³⁹

In der von der Enquete-Kommission des 13. Bundestages in Auftrag gegebene Studie „Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit“²⁴⁰ entwickelten die Wissenschaftler vier „Basis-Strategien“ für die gesellschaftliche Reorganisation, welche die funktionale Übersetzung der normativen Idee der Nachhaltigkeit in ein institutionelles Arrangement leisten sollen. Die vier Basisstrategien sind im Einzelnen:

- **Erhöhung der Reflexivität:** Weil „Wissen und kulturelle Resonanz für reformlegitimierende Interpretationen“ fehlte, bedarf es Reflexivitätsstrategien. „Reflexivität dient dazu, das Wissen um die Nebenfolgen beim Handeln von Akteuren in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu erhöhen.“ Sie verringere die Kurzfristorientierung politischer Prozesse und betrifft besonders den Umgang mit Information. Beispiele sind Gesetzesfolgenabschätzungen und mehr Transparenz.
- **Verbesserung der Selbstorganisation:** Selbstorganisations- und Partizipationsstrategien sollen die Organisationspotenziale unterlegener Interessensgruppen stärken. Dazu gehört „Selbstorganisation im engeren Sinne, direktdemokratisch orientierte Ansätze sowie diskursbetonte Ansätze“. Die Stärkung der Lokalen Agenda 21, der lokalen Ebene und der innovative Bürgerbeteiligungsverfahren gehören ebenso dazu. Sie sind Antworten auf das Fehlen „handlungsfähiger Koalitionspartner für eine Politik der Nachhaltigkeit in den Teilsystemen.“

²³⁷ Vgl. hierzu v.a. Homann (1996).

²³⁸ Enquete-Kommission (1998), u.a.: S. 18, 40, 70.

²³⁹ Brand / Jochum (2000) sprechen von einem „prozeduralen, integrativen Nachhaltigkeitskonzept.“

²⁴⁰ IFOK / IWÖ (1998).

- **Konfliktregelung und Ausgleich:** Strategien mit dem Ziel von Ausgleich und Konfliktregelung treten an die Stelle bisher fehlender oder falscher Anreizmuster und adressieren die unterschiedliche Organisationsfähigkeit gesellschaftlicher Interessen, die Kurzsichtigkeit des Wählerstimmenmarktes und die Abhängigkeit des politischen Systems von externer Sachkenntnis. Advokatorische Institutionen, Verwaltungsreformen oder ein „Freedom of Information Act“ sind unter den konkreten Vorschlägen.
- **Innovationsstrategien:** Institutionelle Reformen zählen selbst zu Innovationsstrategien und bekämpfen das Problem „fehlender gangbarer alternativer technisch-ökonomischer Optionen.“

Die IWÖ / IFOK-Studie entwickelt darüber hinaus in einem „Institutionenatlas“ mehr als 60 konkrete Vorschläge neuer Institutionen. Erneut wird dabei deutlich: sowohl verwaltungsintern, als auch in der Architektur der Institutionen und ihrer prozeduralen Abstimmung, als auch im Dialog mit der Zivilgesellschaft und in ihrer Stärkung liegen Potenziale, die für Sustainable Governance genutzt werden können.

Die Forschung zu den Bereichen institutioneller und prozeduraler Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit steckt noch in den Kinderschuhen. Was Brand u.a. in Bezug auf die vier Basis-Strategien der IWÖ / IFOK-Studie schreiben, gilt für fast die gesamte Forschung in diesem Bereich:²⁴¹ „Die Frage nach dem geeigneten institutionellen Design der vier Reformstrategien bedarf insofern erst der Konkretisierung durch den empirischen Bezug auf die variierenden politisch-institutionellen und politisch-kulturellen Kontextbedingungen.“

Umstritten ist beispielsweise die Frage, inwieweit **Dialog und Partizipation** geeignete Instrumente sind, um eine langfristige Balance der drei Säulen der Nachhaltigkeit sicherzustellen.²⁴² Führen Dialogverfahren nicht zwangsläufig zu einem „butterweichen“ Kompromiss aus den verschiedenen, am runden Tisch versammelten, Interessen? Wie wird sichergestellt, dass die Umwelt bzw. die zukünftigen Generationen angemessen repräsentiert sind?

Diese Kritikpunkte unterstreichen letztlich die **Bedeutung der gewählten Verfahren:** Es ist keineswegs sichergestellt, dass im unregulierten Wettstreit der Meinungen sich jene Positionen durchsetzen, die zu Nachhaltigkeit führen. Vielmehr gilt es, gezielt Verfahren zu entwickeln die sicherstellen, dass alle relevanten Argumente gehört werden und die wichtigen Argumente „richtig“ gewichtet werden. Da es kaum ein Thema gibt, zu dem nicht konkurrierende Gutachten eingeholt werden, gewinnt das Wissen über Verfahren, die bei der Auswahl und Interpretation wissenschaftlicher Gutachten Orientierung vermitteln, an Bedeutung. Entscheidend ist, nach welchen Spielregeln der gesellschaftliche Verständigungs- und Aushandlungsprozess abläuft, inwieweit ökologische, soziale oder ökonomische

²⁴¹ Eine Ausnahme hierzu bilden zwei neuere, empirisch gut abgesicherte und theoretisch grundlegende Arbeiten: Feindt (2001), sowie Behringer (2002).

Frühwarnindikatoren sicherstellen, dass die relevanten „bottlenecks“ erkannt werden und dass Expertenwissen an den richtigen Stellen in den Prozess eingespeist wird. Die Stärke von Dialogverfahren liegt darin, emotionale Debatten auf eine sachliche Ebene zu heben.

Der Blick ist daher auf die Verfahren zu richten. Die gesellschaftlichen Prozesse sind zu komplex, als dass ihre Dynamik über ein einfaches Institutionen-Set problemlos in Richtung „Nachhaltigkeit“ gelenkt werden könnten; die Frage, wie man sicherstellen kann, dass die relevanten Stakeholder in partizipativen Prozessen eingebunden werden, ist auch in der Literatur nicht eindeutig beantwortet. Und schließlich: Dass die einzelnen Bevölkerungsschichten unterschiedliche Wahrnehmungen und Problemsichten haben, ist aufgrund der unterschiedlichen kulturellen Kontexte selbstverständlich. Die Frage ist, inwieweit die jeweiligen Weltbilder „produktiv“ sind, d.h. offen für Dialog, Verständigung und selbstreflexive Lernprozesse sind und welche Schlussfolgerungen hieraus gezogen werden können

4.3.4 Einordnung in den Gesamtargumentationszusammenhang

Die vorliegende Studie beleuchtet Ansätze zur Lösung internationaler Wasserkonflikte durch die Brille des Ökonomen, der in der Existenz wechselseitig vorteilhafter Arrangements (und damit: unrealisierter Tauschgewinne) die Triebfeder der gesellschaftlichen Entwicklung sieht. Die in diesem Kapitel skizzierten Begründungen für die Einbindung der Zivilgesellschaft in politische Problembearbeitungsprozesse fügt sich in dieses Schema problemlos ein.

Die interaktionsökonomische bzw. wirtschaftsethischen Überlegungen rekurrieren im Kern auf dem input-orientierten Demokratiemodell: Analog zum marktlichen Tausch, der nur zustande kommt, wenn alle involvierten Parteien (freiwillig) zustimmen, wird die **Zustimmungsfähigkeit der Bürger** auch zum normativen Referenzmaßstab einer guten Politik erhoben.²⁴³ Aus ökonomischer Sicht ist jedoch zu ergänzen, dass eine von Nutzen-Kosten-Betrachtung isolierte, rein input-orientierte Betrachtung wenig Sinn ergibt. Sie wäre nicht im Interesse der betroffenen Bürger und damit auch nicht konsensfähig. Welche Regeln zustimmungsfähig sind, werden die Bürger immer mit Blick auf die „working properties“, letztlich also mit Blick auf die zu erwartenden Ergebnisse beurteilen. Das input-orientierte Konzept wird somit systematisch mit output-orientierten Überlegungen verknüpft und schwächt damit (analog zu den oben diskutierten politikwissenschaftlichen Demokratiekonzeptionen) das Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden alternativen Begründungsmustern ab.

Wichtiger für den Gesamtargumentationsgang ist ein weiterer Aspekt, den die interaktionsökonomische Betrachtung zum Vorschein bringt. Das Ziel der Zustimmung aller betroffenen Bürger erscheint gerade bei den Wasserkonflikten – als klassischen Verteilungskonflikten – praxisfremd. Mit ihrer Un-

²⁴² Kritisch hierzu etwa Brand (2000) sowie Krämer (2000).

²⁴³ Vgl. hierzu die verfassungsökonomischen Arbeiten James Buchanans sowie Viktor Vanbergs.

terscheidung zwischen „**Spielregeln**“ (Rahmenordnung) und „**Spielzügen**“ weist die Ökonomik jedoch einen Ausweg. Die Chancen auf eine Einigung steigen radikal, wenn der Blick nicht auf bestimmte Verteilungszustände gerichtet wird sondern auf die Frage, wie der Prozess der Problembearbeitung organisiert werden soll. Der Blick ist somit auf die (durch die Spielregeln definierten) **Verfahren der Problembearbeitung** zu richten, um die Zustimmung aller zu erreichen. Während es realistisch ist, ein Verfahren zu definieren, wie ein Gutachten zu strittigen Fragen (etwa der Verdunstungsrate im Rahmen eines Bewässerungsprojekts) so vergeben werden kann, dass alle Parteien den Prozess der Gutachtenerstellung als fair wahrnehmen, wird ein isoliert präsentiertes Gutachten in aller Regel von den potenziellen Verlierern angezweifelt werden. Der Blick für konstruktive Lösungen sollte daher auf die Frage gerichtet sein, wie günstige Bedingungen für konsensbildende Prozesse der Konfliktbearbeitung geschaffen werden können. Die ökonomische Theorie unterstreicht somit die Bedeutung von partizipativen Verfahren für die Lösung gesellschaftlicher Konflikte.

4.4 Umsetzung des Konzepts: Zivilgesellschaftliche Beteiligung in der Praxis

Der Begriff der Partizipation wurde bislang nicht präzisiert. Er diene als Sammelbecken für jegliche Formen des Engagements nicht-staatlicher Akteure im Vorfeld oder im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse. Im Folgenden wird das Konzept konkretisiert. Dabei wird

- in einem ersten Schritt zunächst ein Überblick über verschiedene **Formen der Partizipation** gegeben (mit Blick auf die Frage, wer in welcher Intensität beteiligt wird) um
- dann in einem zweiten Schritt das Instrument der **Umweltmediation** als das bedeutendste Verfahren eines partizipativen Konfliktmanagements zu diskutieren. (Dialog und Mediation?)

Im Anschluss wird dann das Potenzial transnationaler Netzwerke als regionale Beteiligungsmechanismen beleuchtet.

4.4.1 Überblick über die verschiedenen Formen der Partizipation

Zwei grundlegende Fragen stellen sich bei der Umsetzung des Konzepts der zivilgesellschaftlichen Beteiligung in die Praxis:

- Wer soll an dem politischen Problembearbeitungsprozess beteiligt werden?
- Wie soll die Beteiligung erfolgen?

Diese beiden Aspekte werden im Folgenden kurz reflektiert.

a) Wer soll beteiligt werden?

Moderne Gesellschaften bestehen aus verschiedenen – zunehmend funktional ausdifferenzierten – Teilsystemen, mit je eigenen Funktionsbedingungen. Entsprechend gibt es verschiedene Akteursgruppen, die für Beteiligungsprozesse in Frage kommen. Zu nennen sind – neben den politischen Repräsentanten – insbesondere drei gesellschaftliche Gruppen:

- Experten (Wissenschaft)
- Unternehmen (Wirtschaft)
- NGOs, Bürgerinitiativen, Dritter Sektor (Zivilgesellschaft).

Dabei wird der Begriff der (Zivil-)Gesellschaft je nach Kontext in sehr unterschiedlicher Weise verwendet, mit oder ohne Einschluss der Wirtschaft oder der Wissenschaft. Gleiches gilt für den Begriff der „Stakeholder“ (Anspruchsgruppen), der im Folgenden sehr breit definiert wird und so alle Gruppierungen, die eine bestimmte Perspektive (Interessen) eines Problems einbringen, einschließt.²⁴⁴ Der Begriff der (breiten / interessierten) Öffentlichkeit hingegen wird oftmals in bewusster Abgrenzung zu organisierten Interessengruppen verwendet und bezieht sich auf individuelle Bürger („Laien“).

Die Differenzierung zwischen verschiedenen Akteursgruppen ist wichtig. Partizipation verbessert nicht per se Politikprozesse. Vielmehr liegt in der Auswahl der relevanten Gruppen (neben der Art der Einbindung) ein Schlüssel des Erfolgs.²⁴⁵ So gilt tendenziell:

- Eine Beteiligung der **breiten – interessierten - Öffentlichkeit** eignet sich insbesondere für die Erörterung grundlegender, oftmals auch wertebbezogener, Fragen wie der Suche nach gemeinsamen Visionen oder Leitbildern für ein Flussmanagement. Wichtig ist hier vor allem die Repräsentativität der Teilnehmer. Diese Form der Beteiligung ist insbesondere relevant im Rahmen **regionaler** Beteiligungsprozesse, etwa bei Anhörungen zu Flächennutzungsplanungen.
- Die Einbindung (**organisierter**) **Stakeholder-Gruppen** bewährt sich vor allem bei Interessenskonflikten, die über Dialog- und Mediationsverfahren einer Lösung zugeführt werden sollen; dies gilt insbesondere, wenn die Interessensgruppen ein Verhandlungsmandat haben, das sie für die Suche nach Paketlösungen einbringen können, bzw. wenn sie die Möglichkeit haben, sich mit ihren Organisationen rückzukoppeln, um die Akzeptanz des Verhandlungspaktes bei den Mitgliedern sicherzustellen. Die Interessensvertretung über Nichtregierungsorganisationen ist neben regionalen Beteiligungsprozessen vor allem bei **internationalen** Politikprozessen relevant, die zunehmend durch Multi-Stakeholder-Dialogen begleitet werden.

Die Einbindung von **Experten (aus Wissenschaft und Praxis)** ist relevant in Situationen, bei denen es gilt, das bestmögliche Wissen für die Problemlösung zu aktivieren – und damit für nahezu jeden

²⁴⁴ Die UN arbeitet primär mit dem Begriff der „major groups“, die es zu stärken und zu beteiligen gilt. Genannte werden u.a. Frauen, Kinder und Jugendliche, eingeborene Bevölkerungsgruppen und ihre Gemeinschaften, nichtstaatliche Organisationen, Kommunen, Arbeitnehmer und Gewerkschaften, die Privatwirtschaft, Wissenschaft und Technik sowie Bauern genannt.

²⁴⁵ Die Weltdammkommission (WCD) arbeitet – inzwischen – mit einem Ansatz, der die Legitimität der Interessen nach Rechten und Risiken der Betroffenen bemisst. Dieser Ansatz bietet nach der WCD „bei der Prüfung von Optionen, bei der Planung und im Projektzyklus einen effektiven Entscheidungsrahmen“ zur Bestimmung legitimer stakeholder. Zwar bedeute das höhere Anforderungen in den Frühstadien der Prüfung und Projektie-

partizipativen Problembearbeitungsprozess. Eine hohe Bedeutung kommt dabei der gemeinsamen Tatsachenfeststellung (**joint fact finding**) zu, d.h. der Klärung der Fakten und einzelnen Konfliktlinien, ohne die eine gemeinsame Lösungssuche von vorneherein zum Scheitern verurteilt ist.

b) Auf welche Weise sollen die Akteursgruppen beteiligt werden?

Der Begriff der Partizipation umfasst eine Fülle unterschiedlicher Formen der Partizipation, die sich substantiell im Hinblick auf die Intensität der Beteiligung unterscheiden, von passiver Information über nicht zu beeinflussende Fakten und Maßnahmen bis zur Übertragung von Entscheidungskompetenzen an Stakeholder-Gruppen. Im Folgenden werden insgesamt fünf Kategorien (inform, consult, involve, collaborate und empower) voneinander unterschieden, die in ihrem Grad an Partizipationsintensität kontinuierlich ansteigen.²⁴⁶ Abhängig von der jeweils angestrebten Partizipationsintensität können verschiedene Verfahren²⁴⁷ gewählt werden.

- Bei der ersten Partizipationskategorie („**inform**“) geht es darum, die Betroffenen über Projekte und evtl. schon getroffene Entscheidungen zu informieren. Es handelt sich hierbei um einen einseitig gerichteten Informationsfluss, der z.B. durch Medienkampagnen, Ankündigungen, Lesungen, Broschüren, Pressemitteilungen, Internetauftritte sowie Berichte erfolgt. Auf der Grundlage von Informationen können auch andere partizipative Verfahren angewendet werden.
- **Konsultationen** („**consult**“) stellen die erste Möglichkeit eines zweiseitig gerichteten Informationsflusses dar. Zumeist stehen bestimmte Beschlüsse – z.B. von Flusskommissionen oder im Rahmen eines formal-rechtlichen Planungsverfahrens – zur Diskussion, die sich in Form von öffentlichen Anhörungen, schriftlichen Kommentaren, Interviews oder Fragebogenerhebungen abspielen kann. Bei öffentlichen Anhörungen ist es von Bedeutung, dass die Zusammensetzung der Teilnehmer die der betroffenen Bevölkerung widerspiegelt. Denn gerade bei diesen Anhörungen kann es sein, dass Interessensgruppen dominieren, die in der Gesellschaft unter-

rung von Bauvorhaben, trage damit aber auch zu mehr Klarheit und Legitimität bei den anschließenden Schritten der Entscheidungsfindung und Durchführung bei. http://www.dams.org/report/wcd_uberblick.htm

²⁴⁶ Ähnlich auch das UNDP-CSOPP Dokument „Empowering People: A Guidebook to Participation“ (1998), das ebenfalls verschiedene Grade der Partizipation aufführt. Die „Leiter“ beginnt hier mit „Non-Partizipation / Indoktrination“ und führt weiter über Information, Konsultation, Konsens-Herstellung, Entscheidungsbeteiligung, Risiko-Teilung, Partnerschaft bis hin zum „Self-Management“. Damit betrifft Partizipation sowohl die Phase der Deliberation als auch den Moment der Deziision, darüber hinaus ist Beteiligung auch in der Implementation von Entscheidungen denkbar. Ebenso vielfältig sind die Formen der Beteiligung, die sich in materielle Teilhabe und politische Teilnahme trennen lässt und hier wiederum in vielfältige Arten, Methoden und Prozeduren unterschieden werden kann. Zur Realisierung von Partizipation bedarf es deshalb eines ausgeprägten und differenzierten (Anwendungs- und Methoden-)Wissens, das in unserem politischen System nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden kann und erst durch Erfahrung und vermehrte Forschung entstehen kann. (UNDP CSOPP bedeutet United Nations Development Programme – Civil Society Organizations & Participation Programme, vgl. <http://www.undp.org/csopp/CSO/NewFiles/docemppeople2.html>. Damit sollen Wege aufgezeigt werden, wie CSO's (Civil Society Organizations) an „Sustainable Human Development“ mitwirken können.)

²⁴⁷ Für eine Auflistung der Techniken und ihrer Vorzüge bzw. Nachteile siehe:

<http://www.iap2.org/boardlink/toolbox.pdf> (besucht am 5.10.03).

repräsentiert sind und tendenziell eine extreme Position einnehmen.²⁴⁸ Ein weiteres Instrument sind Fokusgruppen, d.h. kleine Gruppen die über ein bestimmtes Thema diskutieren. Für die Teilnehmer ist diese Form der Gruppendiskussion eine gute Möglichkeit voneinander zu lernen und sich zum Sachverhalt zu äußern.

Die in Abschnitt 4.2 genannten Gesetzesinitiativen (Aarhus-Konvention, EU-Wasserrahmenrichtlinie) beziehen sich weitestgehend auf die oben genannten Kategorien der Information bzw. Konsultation.²⁴⁹ Bei diesen Formen der Beteiligung bleibt offen, wie Input von Seiten der Zivilgesellschaft im politisch-administrativen System verarbeitet wird bzw. ob die vorgebrachten Argumente überhaupt reflektiert werden. Obwohl es gesellschaftlichen Gruppen bei Konsultationen möglich ist, ihre Meinung kundzutun, so sind sie dennoch nicht unbedingt am Entscheidungsprozess beteiligt, da die Entscheidungsträger nicht verpflichtet sind, ihre Ansichten in Betracht zu ziehen.

Weitergehende Formen der Partizipation werden zwar vielfach gefordert (so von der UN, der Bundesregierung sowie vielen NGOs), sind jedoch stets optionale Bestandteile des politischen Instrumentariums. Drei weitere Stufen der Partizipation lassen sich unterscheiden:

- Bei der **Einbeziehung** („involve“) von gesellschaftlichen Gruppen besteht zwar immer noch keine Verpflichtung, die Ansichten der Bevölkerung zu berücksichtigen, jedoch ist vorgesehen, die Pläne im Bedarfsfall an die öffentlichen Interessen anzupassen. Instrumente zur Ermittlung dieser Interessen sind z.B. Workshops oder beratenden Gremien.
- Eine **Zusammenarbeit** („collaborate“) ist z.B. im Rahmen von Task forces, Arbeitsgruppen, negotiated rulemaking, consensus building / conference möglich. Bei diesen interaktiven Partizipationsformen sitzt eine Auswahl der betroffenen Parteien „mit am Tisch“ und kann auf diese Weise aktiv an der Sammlung und Analyse von Informationen, der Formulierung von Alternativen und einer Strukturierung der bevorzugten Lösungen teilhaben. Allerdings wird die endgültige Entscheidung durch die staatliche Seite getroffen. Von besonderer Bedeutung ist hier die Frage nach den Auswahlkriterien für die beteiligten Akteure.
- Unter die Kategorie der **Ermächtigung** („empower“) werden Instrumente wie Citizen Jurys²⁵⁰ oder Formen eines gemeinsamen Managements gefasst. In dieser Kategorie hat die Regierung nicht die Möglichkeit, einseitig Entscheidungen zu treffen.²⁵¹ Meist nicht berücksichtigt wird bei dieser Kategorie, dass Nichtregierungsorganisationen und Bürgerinitiativen sich oftmals

²⁴⁸ Hampton (1999), S. 170.

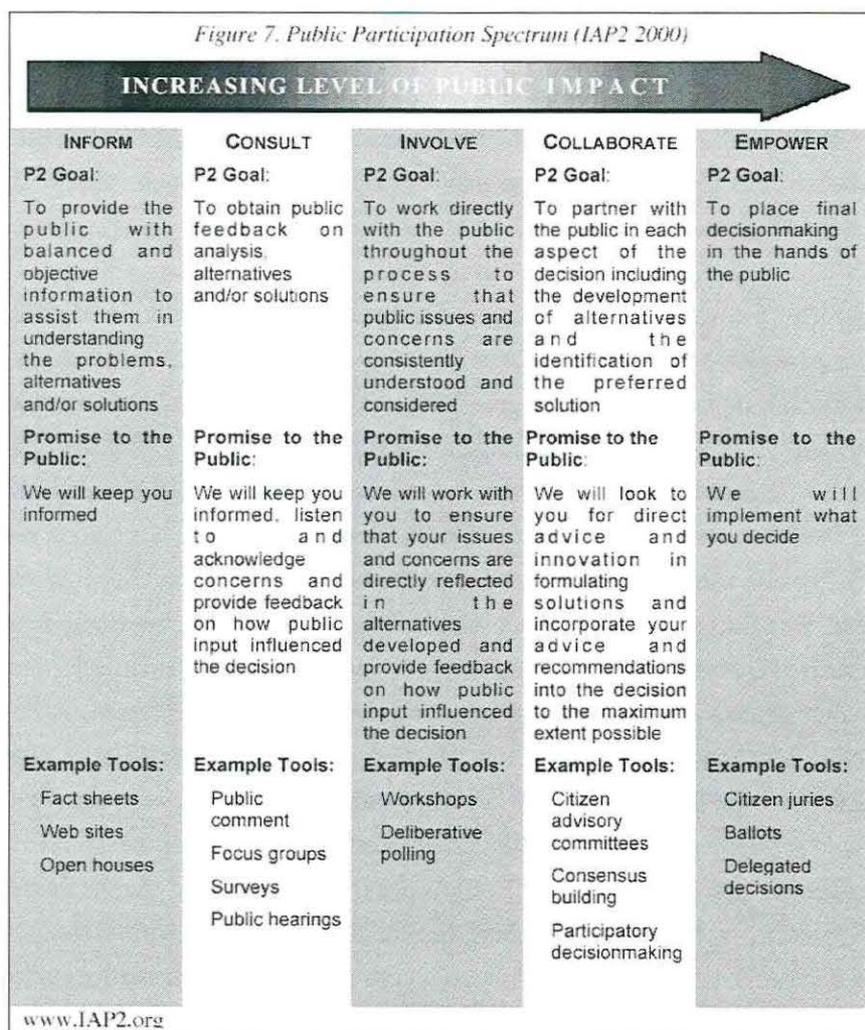
²⁴⁹ Am weitreichendsten sind die Mitwirkungsrechte bei der Wasserrahmenrichtlinie, die eine (nicht im Detail spezifizierte) „aktive Beteiligung“ zivilgesellschaftlicher Gruppen bei der Ausarbeitung der Flussbewirtschaftungspläne vorsieht.

²⁵⁰ Bei einer Citizen Jury handelt es sich um eine zufällig ausgewählte Gruppe von Bürgern, die sich für einige Tage zur sorgfältigen Untersuchung von Themen öffentlicher Bedeutung mit Hilfe von Diskussionen, Prüfung von Informationen und Zeugenbefragungen treffen. Die Jury hat die Möglichkeit, Ansichten und Informationen von verschiedenen Experten zu hören und zu erhalten und daraufhin ihre Empfehlungen zu dem Problemfall zu präsentieren. Es geht hier darum, den normalen Bürger zu einem Berater der Entscheidungsträger zu machen.

selbst erfolgreich in Politikprozesse einbringen (self-empowerment), ohne dass sie hierzu explizit von der Politik aufgefordert worden wären. In diesen Fällen verschwimmt dann die Grenze zwischen „Empowerment“ als der stärksten Stufe der Partizipation und „Information“ als der schwächsten Stufe der Partizipation, abhängig vom Erfolg des jeweiligen Engagements.

Die fünf Stufen der Partizipation werden unten in einer Übersicht nochmals zusammengefasst und verschiedenen Methoden zugeordnet:

Abbildung 2. Spektrum öffentlicher Beteiligung



²⁵¹ Zu den Kategorien vgl. Bruns (2003), S. 12-16.

4.4.2 Partizipatives Konfliktmanagement: Umweltmediation

a) Abgrenzung gegenüber anderen Formen der Konfliktbewältigung

In der aufgeführten Abbildung fehlt ein Instrument, dem für die Lösung von Interessenkonflikten im öffentlichen Raum eine herausragende Bedeutung beigemessen wird: der **Umweltmediation**. Dies soll an dieser Stelle kurz dargestellt werden. Dabei zeigt sich, dass es gute Gründe gibt, das Instrument der Umweltmediation nicht vorschnell einer bestimmten Stufe der „Partizipationsleiter“ zuzuordnen. Denn der Begriff der Umweltmediation ist in der Literatur keineswegs eindeutig definiert – eine Tatsache, die u.a. auf die schwierige Abgrenzung zu anderen Mediationsfeldern, zurückzuführen ist. Im Detail: Üblicherweise werden mit Umweltmediation Verfahren bezeichnet, mit denen Konflikte im öffentlichen Raum **unter Beteiligung der betroffenen Akteursgruppen** konstruktiv gelöst werden.²⁵² Dabei geht es in aller Regel um einen Ausgleich zwischen **wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Interessen**, d.h. um die Formulierung von Politikoptionen, die sich an dem Leitbild der Nachhaltigkeit orientieren. Das Ziel ist demnach die Verbesserung der Entscheidungsfindung durch einen bestmöglichen Ausgleich zwischen „örtlichen und übergeordneten, gegenwärtigen und zukünftigen, ökonomischen und ökologischen Interessen“.²⁵³

Über dieses Ziel herrscht weitgehend Einigkeit. Diskutiert wird jedoch die Frage nach der **Methodik**, z.B. insbesondere, inwieweit die Kriterien aus anderen Feldern der Mediation – der Wirtschaftsmediation oder auch der zwischenstaatlichen politischen Mediation – unverändert auf das Feld der Umweltmediation übertragen werden sollen.²⁵⁴ Nicht alle Anforderungen, die für Mediationsprozesse in anderen Bereichen gelten, scheinen im Umweltbereich realisierbar oder zweckdienlich. Dies betrifft z.B. die Forderung, den Prozess zu beenden, wenn eine der betroffenen Parteien aussteigt, oder auch die Notwendigkeit der physischen Präsenz aller als relevant eingestuften Akteursgruppen. So sind im Umweltbereich **gesellschaftliche Konflikte** Gegenstand der Mediation, die mehr als einen eng definierten Kreis von Akteuren betreffen. Damit ist es gerade bei solchen Verfahren ehr unrealistisch, dass alle betroffenen Parteien über den ganzen Prozess hinweg kontinuierlich teilnehmen können. Allerdings wird genau dieser Punkt als nicht entscheidend gewertet: Nicht die Präsenz und Teilnahme aller interessierten Personen, sondern vielmehr die **Repräsentation aller relevanten Interessen** ist wichtig. Hier unterscheidet sich die Umweltmediation maßgeblich von Verfahren, in denen persönliche, d.h. personen-spezifische und –gebundene, Interessen und Befindlichkeiten Gegenstand der Verhandlungen sind, wie etwa in der Familien- Nachbarschafts- oder Schulmediation. Die Umweltmediation, auf der anderen Seite, wird als flankierende Zusatzmaßnahme zu einem staatlichen Entscheidungsprozess; d.h. dieser wird durch die Umweltmediation nur dann beeinflusst, wenn das Mediationsverfahren in der Öffentlichkeit als fair und transparent wahrgenommen wird, wenn also alle Interessen sich hinreichend vertreten fühlen.

²⁵² Man könnte daher auch von „zivilgesellschaftlicher“ Mediation sprechen.

²⁵³ Krämer (2001), S. 262.

²⁵⁴ So etwa weitgehend Zilleßen (1998), zur Kritik an falsch fokussierten Anforderungen, die aus der Familien- bzw. Wirtschaftsmediation übernommen werden: Meister / Helmchen (2003).

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass Umweltmediation ferner auf dem Prinzip der Stakeholder-Beteiligung basiert, ist dieses Instrument

- nicht nur abzugrenzen gegenüber **politischer Mediation** im völkerrechtlichen Sinne, bei der ein neutraler Mittler zwischen staatlichen Institutionen vermittelt und bei der im Erfolgsfall völkerrechtlich bindende Ergebnisse erzielt werden können (vgl. hierzu die Ausführungen zu den wechselseitig vorteilhaften Paketlösungen in Kapitel 3) sondern auch
- gegenüber **herkömmlichen formalen Genehmigungs- und Konfliktbearbeitungsverfahren** (Genehmigungs-, Planungs- und Gesetzgebungs- oder juristische Verfahren) sowie
- gegenüber Formen der **außergerichtlichen Streitbeilegung** (Alternative Dispute Resolution), wie etwa der Familienmediation oder der Wirtschaftsmediation.

Die Unterschiede zu den beiden letzten Kategorien werden in der folgenden Abbildung illustriert.

Abbildung 3. Konfliktbearbeitungsverfahren

	Außergerichtliche Streitbeilegung (etwa: Wirtschaftsmediation)	Umweltmediation (zivilgesellschaftliche Beteiligung)	Herkömmliche politische Konfliktbearbeitungsverfahren (Genehmigungsverfahren etc.)
Konfliktfeld	Konfliktfelder innerhalb eines Subsystems	Konfliktfelder sind "sub-system-übergreifend" und "über-lokal, regional"	Konfliktfelder sind Themen auf der politischen Agenda ### hier geht es doch auch um die trockenen Routine-Genehmigungsverfahren, oder??
Konflikt-Biographie	Konfliktthema besteht schon längere Zeit	Auswirkungen des strittigen Themas erst in der Zukunft	Alle Arten von alten und zukünftigen Konflikten
Einbezug von Konfliktparteien	Direkter Einbezug aller feststehenden Konfliktparteien	Versuch, alle "wichtigen" / relevanten Konfliktparteien über Repräsentation einzubeziehen; wichtig alle Interessenlagen vertreten zu haben	Kein unmittelbarer oder repräsentativer Einbezug von Konfliktparteien (außer Möglichkeit der Kommentierung durch Bürger)
Ziel	Lösung zwischenmenschlicher Kommunikationsprobleme	Bearbeitung/ Lösung öffentlicher Probleme durch Kompromiss/ Kompensation	Rechtliche Vorgaben oder parteipolitische Konstellationen entscheiden öffentliche Probleme
Mittel	Kommunikation „entstören“ und gemeinsam Kompromisse finden	Betroffene zu Beteiligten der Aushandlung von Kompromissen machen	Rechtliche, bürokratische oder demokratische Entscheidungsverfahren, evtl. materielle Kompensation
Steuerung	Neutraler Mediator	Neutraler bis breit akzeptierter Mediator / Moderator	Richter / Verwaltungen / Parlamentarische Ausschüsse
Umgang mit Komplexität	Komplexität wird zunächst gesteigert, anerkannt, dann sortiert und reduziert	Komplexität wird zunächst gesteigert, anerkannt, dann sortiert und reduziert	Reduktion von Komplexität durch Rechtstitel oder Mehrheitsentscheidung
Ablauf	Flexible Phasen: Raum für emotionale Verarbeitung bei Beteiligten	Flexible Phasen: Zeit für Interessensformulierung und Rückkopplungen von Beteiligten	„Dynamik“ formaler Verfahren

Öffentliche Legitimation	Mediation als geschlossenes soziales System ohne öffentliches Legitimitätsproblem	Mediation als kontextsensibler und öffentlich angreifbarer Prozess – Legitimation durch Konsens	Legitimation durch repräsentative Mehrheitsentscheidungen und positives Recht
Konkurrenz	konkurrenzloses Verfahren der Konfliktbearbeitung	Parallelität zu formalen Konfliktbearbeitungsverfahren	Formal alternativlos
Exit-Option	Exit einer Partei beendet Mediation	Exit einer Partei beendet nicht unbedingt Weiterverhandlung, setzt aber Verfahren unter Druck	Exit-Option besteht nicht
Dauer	Stunden bis Monate	Monate bis Jahre	Monate bis Jahre
Ergebnisse	Kooperationsgewinne	Kooperationsgewinne	Meistens Nullsummenspiel – bestenfalls Kompromisse
Verbindlichkeit der Ergebnisse	Verbindlichkeit der Ergebnisse - Beteiligte übernehmen Verantwortung für Umsetzung	Charakter von Empfehlungen für rechtlich / demokratisch legitimierte verbindliche Entscheidungsverfahren	Rechtliche Verbindlichkeit

Quelle: Meister / Gohl (2003), leicht verändert.²⁵⁵

b) Kontinuum von Dialog und Mediation

Doch nicht nur wegen der Abgrenzungsschwierigkeiten der Umweltmediation zu anderen Mediationsfeldern bleibt der Begriff zunächst schwer greifbar. Der Umweltmediationsbegriff selbst scheint zu eng gefasst zu sein. So lässt sich von der engen Definition ausgehend so gut wie kein Beispiel für ein Verfahren finden, das zur Lösung asymmetrischer – grenzüberschreitender – Wasserkonflikte angewandt wurde, obwohl die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Beteiligung für die Lösung internationaler Wasserkonflikte seit einigen Jahren sukzessive zunimmt und allgemein zunehmend (an)erkannt wird.

Vor diesem Hintergrund scheint der Rückgriff auf eine andere Betrachtungsweise empfehlenswert. Meister und Helmchen (2003) schlagen vor, sich bei der Untersuchung der in der Realität zu beobachtenden Prozesse von dem eng definierten Konstrukt der Umweltmediation zu lösen und vielmehr die gesamte Bandbreite von Verfahren in die Analyse einzubeziehen, die sich von **Dialogverfahren** bis hin zu **Mediationsverfahren** erstreckt. Dialog und Mediation werden als zwei Enden eines Kontinuums von partizipativen Verfahren aufgefasst, die unterschiedliche Ziele verfolgen und sich zumindest am Ende des Kontinuums anhand folgender Kriterien scharf gegeneinander abgrenzen lassen.

- **Existenz, Rolle und Mandat eines neutralen Mittlers:** Ein entscheidendes Abgrenzungskriterium zwischen Dialog am einen Ende und Mediation am anderen Ende des Spektrums liegt in der Bedeutung bzw. der Rolle des neutralen Mittlers (Mediators). Während eine idealtypische Mediation einen starken Mittler voraussetzt, der in der Lage ist, die oftmals anzutreffenden Machtungleichgewichte geschickt auszubalancieren, bedarf ein Dialogprozess nicht eines von allen Seiten akzeptierten, neutralen Mittlers. Hier reicht ein Moderator aus, der den Prozess strukturiert und begleitet.

²⁵⁵ Im Hinblick auf die Bezeichnung der einzelnen Spalten.

- **Ziel und Ergebnisse des Prozesses:** Dialog- und Mediationsverfahren verfolgen unterschiedliche Ziele. Während Dialogprozesse in erster Linie dazu dienen, einen beidseitigen Informationsaustausch zwischen den betreffenden Parteien herbeizuführen, zielt die Mediation auf die Aushandlung gemeinsamer Vorschläge zur Lösung der jeweiligen Konflikte.
- **Zeitlicher Rahmen:** Während alle Prozesse mehr als eine einmalige Veranstaltung umfassen, unterscheiden sich Dialog- und Mediationsprozesse dennoch in ihrer Dauer. Während die Mediation mit der Formulierung eines gemeinsamen Lösungspakets (oder aber dem Scheitern des Prozess) endet, bieten Dialogprozesse eine Plattform für die kontinuierliche Kommunikation und sind als solche angelegt.

Entsprechend sind die Anwendungsfelder der jeweiligen Formen der Umweltmediation unterschiedlich:

- **Dialogprozesse** eignen sich primär für Situationen, bei denen es um die Klärung von divergierenden Auffassungen zu bestimmten Umweltthemen geht. Die Prozesse helfen, die Standpunkte der anderen Parteien besser zu verstehen und – idealer Weise – ein gemeinsames Problemverständnis herzustellen, auf dem dann weiterführende Problemlösungen gesucht werden können. Nicht die Lösung des Problems, sondern die Verständigung über die zu verhandelnden Streitfragen oder die Klärung der Faktenlage (joint fact finding) zählen hier zu den vorrangigen Zielen. Dialogprozesse können von den verschiedensten Akteuren spontan initiiert werden – dies ist insofern von Vorteil, als dass nur selten die rechtlichen Voraussetzungen dafür gegeben sind, dass ein (zivilgesellschaftliches) Mediationsverfahren im Bereich grenzüberschreitender Wasserkonflikte formal durch die Politik initiiert werden kann.
- **Mediationsprozesse i.e.S.** hingegen haben den Anspruch, konkret definierte Konflikte dauerhaft zu befrieden, indem mit den betroffenen Stakeholder-Gruppen gemeinsam ein Interessenausgleich herbeigeführt wird, der von allen Parteien als fair angesehen wird. Allerdings ist ein solcher Prozess reich an Vorbedingungen: Es bedarf einer klar definierten Fragestellung, einer Repräsentanz aller wesentlichen Interessen, ein von allen Seiten anerkannter Mediator, der den Dialog zielführend moderiert, sowie eine Akzeptanz des Prozesses nicht nur bei den unmittelbar Beteiligten, sondern auch in der breiten Öffentlichkeit und der Politik.

Abbildung 4. Kontinuum zwischen Dialog und Mediation

	← Dialog-Prozesse	Meditations-Prozesse →
	Kontinuum	
Existenz, Rolle, Mandat des Mediators	In den Prozess ist kein neutraler Mediator eingebunden; es wird allerdings ein Moderator empfohlen.	Ein von allen Parteien akzeptierter Mediator ist in den Prozess eingebunden und verfügt über einen gewissen Handlungsspielraum.
Ziele, Ergebnisse	Das Ziel liegt vor allem daran, eine Plattform für den Informationsaustausch zwischen den Parteien anzubieten.	Das Ziel ist die gemeinsame Suche nach Lösungen für ein umstrittenes Thema. Der Prozess ist Ergebnis-offenen.
Zeitlicher Rahmen	Der Prozess besteht aus mehr als einem Treffen und kann sich ständig weiter entwickeln.	Mediationsprozesse sollen nicht unbegrenzt dauern, sondern streben eine dauerhafte Lösung an.
Presse / Medien	Dialogprozesse finden oftmals in einem „geschützten“ Raum statt, der die vertrauliche Dialogatmosphäre sichert.	Um Lösungsvorschlag und Entscheidung bei einer Mehrheit der regionalen Bevölkerung abzusichern, wird im Laufe des Prozess immer wieder Information transparent nach außen gegeben, solange diese nicht die Verhandlungsdynamik unterminiert.
Informationsanforderungen	Dialogprozesse dienen der gemeinsamen Klärung von Sachfragen und Konfliktlinien und damit der Vermittlung von Information.	Mediationsprozesse setzen einen hohen Informationsstand voraus, der es ermöglicht, eine klar definierte Fragestellung zu formulieren.
Verzahnung mit Politik	Dialogprozesse sind i.d.R. nicht mit politischen Entscheidungsfindungsprozessen direkt verzahnt	Mediationsprozesse dienen i. d. R. der Vorbereitung politischer Entscheidungen, sind mit dem politischen Entscheidungsfindungsprozess eng verzahnt.

Quelle: Meister / Helmchen (2003) (erweitert).

4.4.3 Lessons learnt²⁵⁶

Dialog und Mediation sind vorrangig Instrumente, die **neue Kommunikationswege** eröffnen. Vor 20 Jahren war es vielfach noch unvorstellbar, dass Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen kooperieren oder die Politik aktiv um die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Erarbeitung von Problemlösungen wirbt. Vielmehr wurde das politische Engagement dieser Gruppen weithin als „Störfaktor“ gesehen. Inzwischen sind die Möglichkeiten für eine zivilgesellschaftliche Beteiligung zwar gestiegen, dennoch bedarf es noch immer der Unterstützung durch intelligente Methoden, um den Dialog zwischen den unterschiedlichen Akteursgruppen mit ihren je eigenen Problemwahrnehmungen und Interessen zu fördern und die hierzu notwendigen Übersetzungsleistungen zu erbringen. Die Bedeutung des „**prozeduralen Wissens**“, d.h. des Wissens über das Management von Problembearbeitungsprozessen, nimmt in der modernen, funktional ausdifferenzierten Gesellschaft sukzessive gegenüber dem reinen Faktenwissen an Bedeutung zu.

²⁵⁶ Weiter Ausführungen dieser Lessons Learnt bisheriger Erfahrungen von Umweltdialog und –mediation siehe Meister / Helmchen (2003)

Dialog und Mediation lassen sich als **soziale Techniken** charakterisieren, deren Erfolgsbedingungen stark kontextabhängig sind. Jeder Prozess für sich ist einzigartig und erfordert eine andere Art des Prozessmanagements bzw. der Moderation, um die relevanten Akteursgruppen zur Teilnahme zu bewegen, eine positive Wahrnehmung des Prozesses in der Öffentlichkeit sicherzustellen, eine Verzahnung mit dem politischen Prozess zu erreichen oder um Expertenwissen auf transparente und nachvollziehbare Art in den Prozess einfließen zu lassen.

Oftmals sind die Konfliktlinien zunächst nicht eindeutig zu benennen. Es empfiehlt sich daher, bei der Vorbereitung von Dialog- und Mediationsverfahren eine sorgfältige **Akteurs- und Interessenanalyse** durchzuführen, um die relevanten Akteure sowie die jeweilige Problemsicht zu kennen. Dies hilft, um den Prozess so zu moderieren, dass letztlich die – trotz gegensätzlicher Interessen auf der Handlungsebene immer auch existierenden – gemeinsamen Interessen in den Blick rücken.

Wichtig ist auch die Existenz eines von allen Seiten akzeptierten, glaubwürdigen, **neutralen Moderators**. Dies gilt sowohl für Dialogprozesse als auch in gesteigertem Maße für Mediationsverfahren. Während ein Dialogprozess durchaus durch eine der unmittelbar betroffenen Parteien initiiert, finanziert und – in Einzelfällen – auch moderiert werden kann, ist die strikte Neutralität des Vermittlers eine Voraussetzung sine qua non für Mediationsverfahren. Die Aufgabe des Mediators geht dabei weit über die Moderation im engeren Sinne hinaus. Eine große Bedeutung kommt dem **Prozessmanagement** zu. Dialog- und Mediationsverfahren sind nicht als eine Reihung von Einzelveranstaltung zu verstehen, sondern als gemeinsamer Such- und Lernprozess. Es bedarf eines längeren Zeitraums, um eine Kultur des Dialogs zu schaffen; dies bedeutet zugleich, dass es über die verschiedenen Hochs und Tiefs eines solchen Prozesses die beteiligten Akteursgruppen zu einer konstruktiven Mitarbeit zu motivieren gilt. Die Vorteile der Teilnahme sind stets aufs neue zu vermitteln.

Vorraussetzung ist daher ein gewisses Fingerspitzengefühl, um die richtigen **Rahmenbedingungen** für einen solchen Dialog- oder Mediationsprozess zu gestalten. So ist es bei Dialogverfahren oftmals von Vorteil, einen „**geschützten**“ **Raum** ohne Vertreter der Medien zu schaffen, um eine Vertrauensatmosphäre zu schaffen, bei der die Akteure sich trauen, von den in der Öffentlichkeit ausgetauschten Positionen abzurücken und in einen ehrlichen Dialog zu treten. Bei Mediationsverfahren hingegen muss vor allem darauf geachtet werden, dass der Prozess insgesamt **transparent** bleibt und nicht wie die vielen mit Recht kritisierten „Kanzlerrunden“ oder „Lobby-Gespräche“ hinter verschlossenen Türen in der Öffentlichkeit Misstrauen wecken. Der **Zugang zu Informationen** ist für alle Prozesse gleichermaßen wichtig.

Ohne kompetente Dialogpartner sind Dialogprozesse nicht zielführend. Oftmals sind Nichtregierungsorganisationen **finanziell und personell überfordert**, Experten zu allen relevanten Themen bereitstellen zu können. In nicht westlich geprägten Ländern kommt oftmals ein **politisch-kulturelles Problem**

hinzu: Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit werden Beteiligungsverfahren oftmals von den Geberländern gefordert, sind aber häufig nicht in der politischen Kultur der Länder verankert. Dialog- und Mediationsprozesse müssen dann durch „**capacity building**“-Maßnahmen zum Aufbau von Verhandlungskapazitäten vorbereitet oder begleitet werden.

Die Ausführungen zu Dialog und Mediation lassen erkennen, dass bei Umweltmediationsverfahren schon allein im innerstaatlichen Konfliktfall einiges zu bedenken ist. Daher sind diesen Verfahren bei grenzüberschreitenden Flusssystemen erst recht enge Grenzen gesetzt:

- Die Möglichkeiten informellen Verwaltungshandelns sind selbst in demokratischen Staaten oftmals beschränkt. Wenn staatliche Akteure involviert sind, sind innovative Verfahren nur erschwert anwendbar. Der **politische Apparat** kann häufig weder auf komplexe Probleme noch auf neue Lösungsansätze mit **der nötigen Flexibilität** antworten. Dies gilt umso mehr für autoritäre Staaten sowie für Staaten, in denen es keine Tradition der Bürgerbeteiligung gibt. Dies betrifft eine Vielzahl der Entwicklungs- und Schwellenländer, in denen akute Wassernutzungskonflikte herrschen.²⁵⁷
- Selbst wenn national gesellschaftliches Engagement möglich ist, so sind grenzüberschreitende Aktivitäten oftmals nur in integrierten Räumen – z.B. in der EU oder NAFTA – denkbar. Das liegt vor allem an der im Allgemeinen sehr kostenintensiven Überwindung von **politischen, rechtlichen und sprachlichen Barrieren**. In nicht integrierten Räumen ist deshalb typischerweise davon auszugehen, dass sich Private nur über ihre Regierungen vertreten lassen können.

Es spricht daher einiges dafür, Beteiligungsverfahren im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Wasserkonflikten bewusst nur innerstaatlich **regional zu nutzen** und es den politischen Mandatsträgern zu überlassen, die Ergebnisse in **zwischenstaatliche Verhandlungen** einzubringen. An die Stelle aufwändiger grenzüberschreitender Beteiligungsprozesse würden dann regionale Beteiligungsprozesse treten. Eine wichtige Funktion als Bindeglied zwischen der regionalen und der internationalen Ebene übernehmen zunehmend **internationale NGOs** sowie **globale Politiknetzwerke**, in denen internationale Organisationen, NGOs, Unternehmen und Politik gemeinsame Initiativen zur Lösung der „Wasserkrise“ lancieren. Zum Abschluss wird daher das Potenzial dieser neuen Akteursgruppen für die Lösung internationaler Wasserprobleme analysiert.

²⁵⁷ Allerdings ist hier entgegenzuhalten, dass die Partizipation einen sehr hohen Stellenwert in der Entwicklungszusammenarbeit hat und bei lokalen Aktivitäten oftmals intensiv praktiziert wird.

4.5 Transnationale Foren für Dialog und Partizipation

Die im Folgenden betrachteten transnationalen Foren für Dialog und Stakeholder-Beteiligung eröffnen neben den partizipativen Verfahren im innerstaatlichen Bereich nun auf internationaler Ebene Möglichkeiten zur Lösung von Wasserkonflikten zusammen mit den Betroffenen. Da die Prozesse zumeist außerhalb der regulären Regierungsverhandlungen laufen und damit nicht den engen Grenzen der Regierungsdiplomatie unterworfen sind, zeichnen sich diese transnationalen Verfahren durch eine sehr große Dynamik aus.

4.5.1 Nichtregierungsakteure als transnationale Akteure

Nichtregierungsorganisationen haben im globalen Machtgefüge in den letzten Jahren einen sensationellen Aufstieg erfahren; sie sind gleichsam „vom David zum Goliath“²⁵⁸ avanciert.²⁵⁹ Sie nehmen im System der Global Governance eine wichtige Rolle ein. Nichtregierungsorganisationen (NGOs) beschäftigen sich allgemein sowohl mit lokalen als auch mit internationalen Fragen, sind auf unterschiedlichen Ebenen aktiv und treten insbesondere für die Interessen derjenigen ein, die sonst nicht gehört würden. Sie beziehen ihr Mandat von Menschen, die es selbst nicht übernehmen können und vertreten die Interessen etwa von künftigen Generationen, indigenen Völkern, den Ländern des Südens etc. Sie nehmen dabei verschiedene Funktionen wahr.²⁶⁰

- **Watchdog:** Organisationen wie Greenpeace, Amnesty International, Human Rights Watch, übernehmen die Aufgabe, Unternehmen und Regierungen zu überprüfen. Greenpeace hat beispielsweise intensiv auf die Gefahren einer Ausschwemmung von Giftstoffen aus dem tschechischen Chemiewerk Spolana in die Elbe aufmerksam gemacht.
- **Fieldwork:** Fieldwork Organisationen wie z.B. viele Entwicklungs- oder Frauenorganisationen engagieren sich vor Ort und leisten dort Basis-Arbeit. Eine wichtige Rolle spielt hierbei der Erhalt und die Verbreitung von „water wisdom“, d.h. der traditionellen Überlieferung von bewährten Methoden der Wassernutzung, die an die jeweiligen lokalen Gegebenheiten angepasst sind. Die Forderung nach einer Beteiligung lokaler Bevölkerungsgruppen beim Flussmanagement zielt u.a. auf die Nutzung dieses Wissens ab.
- **Expertise:** Der WWF, World Watch, Greenpeace und andere Organisationen sind Experten in ihren jeweiligen Fachgebieten, sind aber im Gegensatz zu den meisten Wissenschaftlern politischer orientiert. Sie liefern Know-How, um andere Perspektiven und Alternativvorschläge zu wirtschafts- und regierungsdominierten Themen zu geben.
- **Vernetzung:** Durch die modernen Informations- und Kommunikationsmedien gelingt es NGOs, zivilgesellschaftliche Akteure weltweit miteinander zu vernetzen. Dies gilt keineswegs allein für die großen NGOs wie Greenpeace oder WWF, die weltweit ihre Büros haben. Teil-

²⁵⁸ Vgl. politische ökologie, Heft 10, 2001.

²⁵⁹ Für weiterführende Fragen vgl. exemplarisch: Klein / Koopmans / Geiling (2001), S. 7-22.

²⁶⁰ Lüth / Meister (2000).

weise bestehen NGOs lediglich aus aktiven Einzelpersonen, die sich nach dem Prinzip einer Internet-Community mit Gleichgesinnten vernetzen und etwa einen Mobilisierungsdiskurs zur Organisation eines Protestes.²⁶¹ Dieser Trend wird auch unter dem Stichwort „**Cyber-Citizenship**“ diskutiert. Das Potenzial des Internets für den Wasserbereich wurde bereits erkannt: beispielsweise hat der WWAP gemeinsam mit anderen Wasserprogrammen und Organisationen ein **Wasserportal** entwickelt, das als Modell für Informationsaustausch zu Wasserthemen und Kooperation dienen soll. Durch die Verbindung verschiedener regionaler Netzwerke soll auf diese Weise ein problemloser Zugang zu einem großen Bestand an Informationen zu Wasserthemen möglich wird. Als Prototyp wird derzeit an der Entwicklung eines amerikanischen Wasserportals gearbeitet (vgl. www.waterportal-americas.org).²⁶²

Es gibt eine Reihe von asymmetrischen Wasserkonflikten, bei denen NGOs erfolgreich Einfluss auf die Problembearbeitung nehmen, etwa über die **Protestmobilisierung** bei umstrittenen Staudammvorhaben. Sie sorgen dafür, dass die Interessen Dritter in der politischen Entscheidungsfindung mitberücksichtigt werden. Dies können betroffene Menschen im Unterliegerstaat sein, genauso auch künftige Generationen oder Bevölkerungsgruppen, die im eigenen Staat nicht „angemessen“ gehört werden bzw. ihre Rechte nicht durchsetzen können. So haben die Aktivitäten der Interessensgruppen der **niederländischen Gärtner**, die **Wasserwerk-Allianz** und der **Rotterdammer Hafen** in erheblichem Maße sowohl die öffentliche Diskussion um die Rheinnutzung als auch die Verhandlungen zwischen den Regierungen und die Zusammenarbeit der Verwaltungen im Rahmen des **Aktionsprogramms Rhein** geprägt.²⁶³

Für die Lösung internationaler Wasserkonflikte ist insbesondere das Agenda-Setting von herausragender Bedeutung. Internationale NGOs bringen Themen auf die internationale Agenda, die in den betreffenden Staaten nicht – oder nicht auf transparente Weise – diskutiert werden, insbesondere wenn die Folgen der Politik Drittstaaten betreffen (asymmetrische Wasserkonflikte). Aktuelle Beispiele für solche grenzüberschreitende Wasserkonflikte, die von NGOs in das Bewusstsein der (internationalen) Öffentlichkeit gebracht werden, sind u.a.:

²⁶¹ Wer wirklich hinter diesen Kampagnen steht, ist nicht in allen Fällen zu ermitteln – das Spektrum ist jedoch breit. Es reicht vom erfolgreichen Webdesigner, der neben seinem Beruf eine Top-Ten-Liste der Markenboykotte führt und Anti-Unternehmensappelle in lifestyliger Form darbietet bis zu einer wirklichen „grassroots“-Szene, die als politisch motivierte, autonome Opposition auftritt.

²⁶² United Nations World Water Assessment Programme (2003), S. 29.

²⁶³ Durth (1996), S. 202.

Box 26. Rosia Mountains

Das größte Goldabbau-Projekt Europas wird von Canadian Gabriel Resources in Rosia Montana, in Rumänien geplant. Seit dessen Bekanntmachung haben die Projektbetreiber vor allem mit lokalem, nationalem und internationalem Widerstand zu kämpfen. Hintergrund sind nicht nur die unfreiwillige Umsiedlung von rund 2000 Menschen, sondern auch die damit verbundenen unkalkulierbaren Umweltrisiken des Goldabbaus. Mit Hilfe der sog. Cyanide Leaching Gold Recovery (CLGR) Methode soll das Gold ausgewaschen werden. Obwohl diese Methode sehr effektiv ist, ist sie zugleich sehr gefährlich für die Umwelt. In den meisten der EU-Mitgliedstaaten ist sie deshalb verboten. Daher möchte auch die EU-Kommission dieses Projekt stoppen, ist aber machtlos, solange Rumänien nur ein Bewerberstaat um die EU-Mitgliedschaft ist.

Unter den Bürgern gibt es Verfechter des Projekts – vor allem wegen der vielen dadurch entstehenden Arbeitsplätze und der Hoffnung auf großzügige Entschädigungen für Land und Haus – als auch Gegner, für die das Risiko für die Umwelt, insbesondere die Wasserressourcen und damit auch der nahe liegenden Donau, und die Umsiedlungen im Vordergrund stehen.²⁶⁴

Besorgte Umweltorganisationen und Gemeinden vermochten erfolgreich, das Thema in das internationale und europäische Bewusstsein zu rücken – auch, da die Folgen für die Donau -Unterlieger nicht absehbar sind.

Box 27. Spanish National Hydrological Plan

Der derzeit von der Spanischen Regierung verfolgte Spanish National Hydrological Plan sieht u.a. die Umsiedlung von etwas 55.000 Menschen vor, und wird nach Einschätzungen vom WWF aufgrund des Transfers größerer Wassermengen verheerende Konsequenzen für die spanische Natur haben, insbesondere für das Ebro-Delta, ein international geschütztes Feuchtgebiet. Die Gegner des Plans sind gut organisiert und werden u.a. durch den WWF, Friends of the Earth sowie dem Europäischen Umweltbüro (EEB) unterstützt.²⁶⁵

Box 28. Spolana an der Elbe

Umweltorganisationen gelang es auch im folgenden Fall, die internationale Aufmerksamkeit auf ein (zunächst für national gehaltenes) Umweltrisiko zu lenken. Während des Elbehochwassers von 2002 wurden weite Flächen eines verseuchten Fabrikgeländes der tschechischen Chemiefabrik Spolana, ungefähr 25 km nördlich von Prag von der Elbe unter Wasser gesetzt. Es drohte die Ausschwemmung einiger der schädlichen Chemikalien des stark Dioxinverseuchten Geländes, dessen Gebäude in den 30 Jahren seit ihrer Schließung immer mehr verfallen.

Die hier skizzierten Aktionen von Nichtregierungsorganisationen haben einen erheblichen Einfluss auf die politische Kultur. Von „unten“ initiierte Protestaktionen durch grass root Organisationen führen zu verstärkter Konsultation seitens der Politik, so dass im Nachhinein oftmals schwer nachvollziehbar ist, ob ein Konsultationsprozess von oben durch die Politik oder von unten durch zivilgesellschaftliche Akteure angestoßen wurde.

Die NGOs nehmen eine wichtige Rolle ein bei der Transformation von „Werten“ in „Interessen“. Die Motivation von NGOs ist in aller Regel ideell bzw. ideologisch. Bestimmte Zustände, die als „ungerecht“ empfunden werden, sollen gegen die Interessen der „Mächtigen“ – Unternehmen wie Staaten – verändert werden. Erfolgreich sind NGOs dann, wenn es ihnen gelingt, ihre Botschaften in einer „symbolisch verdichteten Form, in resonanzfähigen, sinnfälligen Gefährdungsbildern“ der Öffentlich-

²⁶⁴ Am meisten engagiert im Rahmen des Rosia Montana Projekts ist die NGO Alburnus Maior.

keit zu vermitteln. Nur dann lässt sich ein entsprechender Handlungsdruck erzeugen.²⁶⁶ Nur, wo konkrete „Missstände“ identifiziert werden, die als ungerecht empfunden werden (Umweltverschmutzung, Ausbeutung indigener Völker etc.), sind NGOs erfolgreich. Unabhängig davon, wie man die Aktivitäten von NGOs im einzelnen demokratietheoretisch beurteilen mag und ob man die vorgebrachten normativen Forderungen teilt oder nicht: Sie sind ein wichtiger Transmissionsmechanismus, um die normativen Fragen (etwa der intergenerativen und intragenerativen Gerechtigkeit) in die verschiedenen Arenen der Gesellschaft einzubringen.

Dabei zeigt sich, dass Interessen nicht einfach „gegeben“ sind. Sie sind kulturell überformt und werden „in intersubjektiven, öffentlichen Diskursen erst als solche konstituiert“.²⁶⁷ Welche Themen als wichtig erachtet werden, welche Positionen als gerecht angesehen werden und welche Erwartungen an die Politik gesetzt werden, ist in dem jeweiligen nationalen bzw. kulturellen Kontext zu sehen. Dass Klimaschutz eine Thematik ist, für die sich die Europäische Union stark einsetzt, die USA hingegen weniger, lässt sich nicht aus wirtschaftlichen Aspekten heraus begründen (ein Anstieg des Meeresspiegels trifft Texaner wie Holländer), sondern allein aus den spezifischen Bedingungen des Nachhaltigkeitsdiskurses in Europa.

4.5.2 Globale Politiknetzwerke

Der Kreis der Akteure, die in unterschiedlichen Akteursnetzwerken gestaltend mitwirken, ist weit gesteckt: Neben den „klassischen“ Akteuren, den **Nationalstaaten**, die zunehmend partizipative Verfahren gezielt im Wasserbereich einsetzen, sowie den oben beschriebenen **internationalen Nichtregierungsorganisationen**, die in verschiedenen Rollen Dialog- und Partizipationsprozesse anstoßen und begleiten, gewinnen zunehmend mehrsektorale Kooperationsnetzwerke an Bedeutung, bei denen **NGOs, internationale Organisationen**, teils auch Regierungen²⁶⁸ sowie **Unternehmen** gemeinsame Initiativen ins Leben rufen. Diese werden im Folgenden als **globale Politiknetzwerke** bezeichnet.²⁶⁹ Diese bringen idealerweise staatliche, privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure zur Lö-

²⁶⁵ Vgl. <http://www.rivernet.org/Iberian/planhydro.htm>

²⁶⁶ Vgl. Brand, Karl-Werner (2001). Sondierungsprojekt SOE23 „Bedingungen einer Politik für nachhaltige Entwicklung“. Überlegungen zum Workshop „Institutionen“ in der sozial-ökologischen Forschung (Punkt 2.1).

²⁶⁷ Brand (2001); Kap.3.1; s.a. Powell / DiMaggio (1991).

²⁶⁸ So etwa bei der Water for Life-Initiative, die unter anderem von den 15 Mitgliedstaaten der EU sowie der EU selbst mitgetragen wird.

²⁶⁹ Im Umfeld des World Summits on Sustainable Development wurden für solche Partnerschaften der Begriff der Type-II-Partnerschaften geprägt. Diese sind definiert als „commitments to specific targets and objectives for the implementation of sustainable development made by coalitions of actors and aimed at translating political commitments into action“. Auch die aufgrund ihres Entstehungsprozesses, ihrer Struktur sowie der Fokussierung auf ein bestimmtes – zumeist komplexes und interdependentes – Themenfeld sehr dynamischen Partnerschaften sollen zwischenstaatliche Verhandlungen ergänzen, nicht ersetzen. (Zit. Ivanova (2003), S. 14f, s.a. S. 12, 19.)

sung spezifischer, zumeist transnationaler Probleme an einen Tisch,²⁷⁰ um je nach Bedarf koordinierte Aktionen für spezifische Felder zu erarbeiten, ohne die Verhaltensweisen der Beteiligten über einen längeren Zeitraum festzulegen oder dauerhaft substantielle Verhaltensvorschriften zu entwickeln. Neben dem jeweils bearbeiteten Politikfeld und ihrer Zusammensetzung unterscheiden sie sich vor allem durch ihre Funktionen. Diese können z.B. Agenda-Setting, das Aushandeln von Standards und Regeln, Sammlung bzw. Verbreitung von Wissen oder die Implementierung existierender multilateraler Abkommen darstellen.²⁷¹

Netzwerke müssen über keine bestimmte Organisationsstruktur verfügen, auch ihre Akteure verändern sich und ihre Beziehungen zueinander. Netzwerke stellen eigene politische Prozesse dar, mit einer eigenen Logik und Dynamik.²⁷² Diese Mechanismen können zwar nur begrenzt der Lösung von konkreten Problemen dienen, ihr Einfluss – so die These – ist aber nicht zu unterschätzen:

- So wird das **Wissens- bzw. Informationsproblem** durch das Angebot von Gesprächsplattformen und des daraus resultierenden Informationsaustauschs sowie Erkenntnisgewinns reduziert; Wasserfragen können auf diese Weise in Bezug auf die Interessen der Betroffenen gestaltet werden.
- Ferner helfen diese Mechanismen das **Umsetzungsproblem** zu überwinden, indem sie die Öffentlichkeit für Missstände sensibilisieren und auf dieser Grundlage Offiziellen mit einer öffentlichen Bloßstellung drohen können, sollten diese ihren Verpflichtungen nicht nachkommen.

Da mit den geschaffenen Foren auch dauerhafte Beziehungen ermöglicht werden, schaffen diese Mechanismen die Bedingungen für **gegenseitiges Vertrauen** und Kommunikation. Zusätzlich können sie die Aktivitäten multilateraler und bilateraler Geber, von NGOs und Vertretern der Entwicklungsländer derart **koordinieren**, dass sehr viel schneller von der Planungs- zur Durchführungsphase übergegangen werden kann. Insgesamt übernehmen international agierende Netzwerke somit wichtige Kontroll- und Mahnerfunktionen sowie Implementierungsaufgaben im Rahmen internationaler Regime.

Eine Abgrenzung bzw. Kategorisierung dieser Mechanismen fällt schwer, allein deshalb, da sie ständig im Wandel begriffen sind und wachsen, die unterschiedlichsten Funktionen erfüllen sowie auch ihre Definitionsmerkmale nicht eindeutig festgelegt sind. So stellt z.B. die als Globales Politiknetzwerk bekannte **World Commission on Dams** gleichzeitig eine öffentlich-private Partnerschaft dar und wird, da sie sich nach der Vorstellung ihres Abschlussberichts aufgelöst hat, inzwischen in Form eines **Multistakeholder-Dialogs** unter dem Dach des **UN-Umweltprogramms UNEP** fortgesetzt.²⁷³

²⁷⁰ Obwohl skeptischer Betrachter Globaler Politiknetzwerke – vor allem bzgl. ihrer Fähigkeit zur Steigerung demokratischer Legitimation inter- bzw. transnationalen Regierens – vgl. Dingwerth (2003), S. 69, 72.

²⁷¹ Dingwerth (2003), S. 72.

²⁷² Benner / Reinicke / Witte (2002), S. 14f.

²⁷³ Vgl. Dingwerth (2003), S. 86, 102.

Dennoch sollen an dieser Stelle mit Hilfe von Witte, Streck und Brenner eine Einordnung dieser Mechanismen getroffen werden: Globale Politiknetzwerke werden im Folgenden in „Negotiation Networks“, „Coordination Networks“ und „Implementation Networks“ unterschieden.²⁷⁴ Einen Überblick über die der Unterscheidung zu Grunde liegenden Merkmale liefert die folgende Abbildung.

Abbildung 5. Netzwerk-Typen

Network Type	Negotiation Networks	Coordination Networks	Implementation Network
Goal	Negotiating global norms and standards	Facilitating joint action strategies	Facilitating implementation of global intergovernmental agreements
Building on existing environmental treaties	Not necessarily	Not necessarily	Yes
Equal representation of stakeholders	Important	Less important	Potentially important
Number of actors included in network	Limited	Unlimited	Limited
Transparency	Important	Less important	Important
Balancing power asymmetries	Important	Less important	Potentially important
Equal financing	Important	Less important	Less important
Example	World Commission on Dams	Roll Back Malaria Initiative	Clean Development Mechanism

Quelle: Witte / Streck / Benner (2003), S. 66.

“Negotiation Networks” – partizipative Entwicklung von Normen und Standards

Unter „Negotiation Networks“ werden Netzwerke verstanden, die die globale Norm- und Standardsetzung vereinfachen, und zwar bezüglich komplexer Themen wie z.B. die internationale Wasserbewirtschaftung. Die **World Commission on Dams (WCD)** gilt hier als ein besonders interessantes, wenn auch kontrovers diskutiertes Beispiel, da es ein Netzwerk darstellt, in dem die Akteure über allgemein verbindliche Regeln und Standards verhandeln.

²⁷⁴ Witte / Streck / Brenner (2003), S. 66.

Box 29. World Commission on Dams (WCD)

Die World Commission on Dams wurde 1997 von den Teilnehmern eines von der Weltbank und der World Conservation Union (IUCN) veranstalteten Workshops in Gland initiiert. Vor dem Hintergrund der für alle Beteiligten unbefriedigenden Situation um große Dammbauprojekte versuchten Weltbank und IUCN mit dem Workshop die wichtigsten Beteiligten an einen Tisch zu bringen. Die Teilnehmer sprachen sich einstimmig dafür aus, eine unabhängige Kommission – die WCD – zur Behandlung dieses Problems einzusetzen.²⁷⁵ Ihr Ziel war die Entwicklung eines Katalog von beim Bau von großen Staudämmen zu beachtenden Standards. Auf der Grundlage einer Analyse von 125 Dämmen und ihrer ökologischen und sozialen Auswirkungen, begleitet durch zahlreiche lokale und regionale Konsultationen sowie intensiver Feldstudien, konnte dieser Standard- und Kriterienkatalog für zukünftige große Staudammprojekte schließlich erarbeitet werden.²⁷⁶

„Coordination Networks“ – Realisierung von Synergien durch verbesserte Koordination

Globale Politiknetzwerke können auch als innovative Koordinationsmechanismen fungieren. Diejenigen Netzwerke, die die Sammlung und Verbreitung von Informationen erleichtern und zur Korrektur oder Vertiefung von Märkten beitragen, können daher auch als „Coordination Networks“ bezeichnet werden. Besonders mit Hilfe neuer Informationstechnologien ist es diesen Netzwerken möglich, einen breiten Erfahrungs- und Wissensaustausch zwischen Regierungen, internationalen Organisationen, NGOs und der Wirtschaft anzustoßen und damit die Identifikation gemeinsamer Ziele und die Entwicklung von koordinierten Aktionen zu unterstützen. Dadurch ermöglichen sie auch eine bessere Verteilung knapper Ressourcen.

Als „Coordination Network“ können im Wasserbereich in gewisser Hinsicht der **World Water Council** oder auch der **Global Water Partnership** angesehen werden, da es beiden u.a. darum geht, die Durchführung gemeinsamer Aktivitäten im Wasserbereich zu vereinfachen.

Box 30. World Water Council (WWC)

Der World Water Council ist ein unabhängiges Forum diverser staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen. Mit dem Ziel der Sensibilisierung von Entscheidungsträgern für eine effiziente und sparsame Bewirtschaftung der weltweiten Wasserressourcen wurde der WWC 1996 in Stockholm auf dem „Water Symposium“ vorgestellt. Schwerpunkte sind neben der Analyse kritischer Situationen in Bezug auf die Verfügbarkeit und Qualität von Wasserressourcen u.a. auch die Erarbeitung von Ratschlägen für Entscheidungsträger zur Lösung identifizierter Wasserprobleme.²⁷⁷ Der WWC organisierte bereits drei Weltwasserforen, 1997, 2000 und 2003, anlässlich derer Regierungs- und Nicht-Regierungsvertreter sowie Repräsentanten des privaten Sektors zusammenkamen, um über eine Vision für das Management von Wasserressourcen in diesem Jahrtausend zu diskutieren. Diese Foren führten zur Bildung der World Water Vision, einer zukunftsorientierten Deklaration philosophischer und institutioneller Bedürfnisse, sowie zur Gründung von koordinierenden und umsetzenden Einrichtungen wie der World Commission on Water for the 21st Century und dem Global Water Partnership.²⁷⁸

²⁷⁵ Dingwerth (2003), S. 83-86.

²⁷⁶ Benner / Reinicke / Witte (2002), S. 10f.

Box 31. Global Water Partnership

Beim Global Water Partnership (GWP) handelt es sich um ein Netzwerk von Sektor-Organisationen, die den vier „Prinzipien“ der Dubliner Konferenz „Water and Environment“ von 1992 zugestimmt haben. Die GWP geht auf eine Initiative von Weltbank und UNDP aus dem Jahre 1996 zurück und verfolgt die gleichen Ziele wie der WWC, allerdings mit einem stärkeren Bezug auf Entwicklungsländer, Technik und Zielgruppen. Fachlich konzentriert sich die Arbeit auf die Geberkoordination, den Wissensaustausch und die angewandte Forschung in der Wasserressourcen-Bewirtschaftung.²⁷⁹ Organisatorisch versteht sich die GWP selbst als weltumspannendes Netzwerk von Organisationen mit dem Ziel, die Prinzipien von Dublin im regionalen und lokalen Bereich kooperativ, partizipatorisch und rücksichtsvoll in die Praxis umzusetzen.²⁸⁰

Dieses Netzwerk wurde geschaffen zum Zwecke der Sammlung und Weiterleitung von best practices und lessons learned im Rahmen von Programmen zum Integrierten Wassermanagement. Das zentrale Ziel des GWP ist die Integration aller relevanten stakeholder innerhalb von sog. „Wasserpartnerschaften“ auf lokaler, nationaler, regionaler und globaler Ebene, um eine verbesserte Koordination der Aktionen zu ermöglichen. Seit der GWP-Gründung wurden mehrere regionale und fast 20 nationale Wasserpartnerschaften eingerichtet.²⁸¹

Ebenso lässt sich die Wasserinitiative des Umweltprogramms der Vereinten Nationen UNEP und des Weltwirtschaftsforums sicherlich zu den Koordinationsnetzwerken zählen.

Box 32. Wasserinitiative von UNEP und dem Weltwirtschaftsforum

Gemeinsam mit UNEP entwickelte das Weltwirtschaftsforum eine Initiative zur Vereinfachung der Kooperation im Wasserbereich, die am 5. Juni 2003 in Genf gestartet wurde. Hauptziel der Wasserinitiative ist die Verbesserung von Wasserqualität und –quantität für die Wirtschaft und die Bevölkerung durch privat-öffentliche Partnerschaften, durch die Annahme von best practices und durch die Verteilung von Verantwortlichkeiten zur Unterhaltung von Wassergebieten sowie Wasserquellen.

Die Wasserinitiative bezweckt eine vereinfachte Beteiligung der Privatwirtschaft bei der Unterhaltung von Wassereinzugsgebieten sowie die Unterstreichung der Bedeutung von Wassermanagement für die wirtschaftliche Entwicklung. Sie verfolgt drei Hauptziele:

- als Geburtshelfer für privat-öffentliche Partnerschaften (PPPs) zu dienen, die die Bedeutung von Wasser- und Einzugsgebietmanagement unterstreichen,
- zu einem besseren Verständnis über die Struktur und den Ausgleich von Kosten und Nutzen von Zahlungen für umweltfreundliche Dienstleistungen im Wasserbereich beizutragen, sowie
- best practices im Wassermanagement und damit verbundenen Zahlungen für umweltfreundlich Dienstleistungen einzurichten und zu fördern.

Diese Ziele tragen der Bedeutung von Wassermanagement für die Umwelt sowie der Notwendigkeit einer besseren Wassernutzung im Rahmen der wirtschaftlichen Produktion Rechnung. Mitglieder der Initiative sind sowohl Unternehmen, NGOs, Internationale Organisationen als auch Regierungen.²⁸²

²⁷⁷ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1999), S. 110.

²⁷⁸ Giordano / Wolf (2003), S. 167.

²⁷⁹ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1999), S. 110.

²⁸⁰ Spillmann (2000), S. 167.

²⁸¹ Benner / Reinicke / Witte (2002), S. 11.

²⁸² Vgl. hierzu: <http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/The+Water+Initiative>

„Implementation Networks“ – Umsetzung der Ziele internationaler Vereinbarungen

Die letzte von Benner, Reinicke und Witte identifizierte Netzwerkkategorie dient als innovativer Mechanismus zur Umsetzung internationaler Abkommen, von denen viele aufgrund fehlender Ratifikationen keine Gültigkeit erlangen können. Es dreht sich damit hier um eine Möglichkeit, die in bislang nicht in Kraft getretenen internationalen Abkommen festgehaltenen Zielen und Ideen auf anderem Wege in die Praxis umzusetzen. Die Absicht dieser Netzwerke ist es, Anreize so zu setzen, dass Projekte durchgeführt werden, die zu einer Erfüllung der in den Abkommen genannten Ziele beitragen. Hier werden oftmals andere als nur die (staatlichen) Vertragsparteien miteinbezogen, wie z.B. Akteure aus Wirtschaft oder Zivilgesellschaft.²⁸³

Als „Implementation Network“ kann unter Umständen die „**Water and Nature Initiative**“ der World Conservation Union (IUCN) gesehen werden, die sich um die Umsetzung von in internationalen Abkommen benannten Aktionen in einer partizipativen Weise bemüht.

Box 33. The Water and Nature Initiative der IUCN

Im Jahr 2002 initiierte die IUCN diese Initiative, die als Musterbeispiel für das Management von Wasserressourcen – von dem sowohl Ökosysteme als auch die Menschheit profitieren – dienen soll. Das Programm setzt Aktionen um, die in einer Reihe von internationalen Abkommen benannt werden und involviert viele Organisationen, darunter lokale Gruppen, Regierungseinrichtungen, multilaterale Agenturen und globale Netzwerke.²⁸⁴ Diese Initiative soll in 40 Ländern aktiv werden und Partnerschaften zwischen Organisationen auf globaler und lokaler Ebene bilden, mit Regierungen, Stakeholdern und der Wirtschaft zusammenarbeiten, um der Öffentlichkeit die Vorteile von ökologischen Ansätzen, Good Governance und Partizipation zu verdeutlichen.²⁸⁵

Auch die **Water for Life-Initiative** der EU ist wohl am ehesten zu den „Implementation Networks“ zu zählen, obwohl auch hier verschiedene Funktionen wahrgenommen werden. Neben der Projektfinanzierung, der Koordination von Aktivitäten mit Wasserbezug sowie von Multistakeholder-Prozessen steht vor allem das Ziel der Umsetzung von politischen Verpflichtungen in die Praxis im Vordergrund. Die Wasserinitiative der EU vereint somit die verschiedensten Charakteristika von globalen Politiknetzwerken.

²⁸³ Benner / Reinicke / Witte (2002), S. 13f.

²⁸⁴ Steiner (2003), S. 39.

²⁸⁵ UNESCO / Green Cross (2003), S. 50.

Box 34. Die Water for Life-Initiative der EU

Ziel der EU-Wasserinitiative "Water for Life, Health, Livelihoods, Economic Development, Peace and Security" ist es vor allem, Wasserthemen auf der politischen Ebene zu diskutieren, politische Verpflichtungen in koordinierte Aktionen umzusetzen, die Entwicklungszusammenarbeit von Kommission und EU-Mitgliedsstaaten im Wassersektor zusammenzubringen, sowie die Governance im Wasserbereich zu verbessern und die Effizienz von finanziellen Hilfen der EU zu steigern.²⁸⁶

So soll die EU-Wasserinitiative einen Beitrag zur Umsetzung der auf dem Johannesburggipfel 2002 getroffenen Ziele im Wasserbereich leisten, indem sie u.a. sowohl auf der Projektebene als auch auf strategischen Ebene als eine Partnerschafts- und Gesprächsplattform fungiert. Zu diesem Zweck ist das Hauptorgan der EU-Wasserinitiative ein Multi-Stakeholder-Forum (MSD), das durch die Europäische Kommission geleitet wird und allen relevanten Stakeholdern offen stehen soll. Die bestehenden Arbeitsgruppen, die von jeweils einem EU-Mitgliedstaat betreut werden und ebenfalls als MSD konzipiert sind, haben entweder einen regionalen Fokus (Afrika, Osteuropa/Kaukasus/Zentralasien, Mediterraner Raum, Lateinamerika) oder beschäftigen sich mit Querschnittsthemen (Finanzielle Strategie, Forschung, Monitoring und Reporting). Parallel sollen Foren – wenn möglich auch als MSD organisiert – in den jeweiligen Regionen entwickelt werden. So kooperieren z.B. die Arbeitsgruppen in Afrika mit der African Water Task Force unter der Ägide von AMCOW.²⁸⁷

Wichtiger Bestandteil der Initiative ist ferner die finanzielle Unterstützung von Projekten in Form einer Kofinanzierung, die als Garantie- und Risikomechanismus fungierend nicht nur zusätzliche Investitionen und neue Finanzierungsinstrumente (wie PPPs) anregen soll, sondern vor allem dort Lücken ausfüllen soll, wo nationale Programme weiße Flecken hinterlassen. Dies soll mit Hilfe eines rund eine Milliarde schweren EU-Water Fund möglich gemacht werden, der bislang allerdings nur in AKP-Staaten eingesetzt werden kann. In diesem Zusammenhang rücken auch vier grenzüberschreitende Pilot-Projekte in den Blick, die in Afrika von der Wasserinitiative gefördert werden. Hier handelt es sich um Projekte zum Orange, zum Volta, sowie dem Tschad- und den Victoriasee, die jeweils 10 Mio. Euro erhalten.²⁸⁸

4.5.3 Weitere Initiativen mit Potenzial zum globalen Politiknetzwerk

An dieser Stelle sollen – losgelöst von der durch Benner, Reinicke und Witte getroffenen Kategorisierung – weitere Initiativen vorgestellt werden, die sich in Richtung eines globalen Politiknetzwerkes weiter entwickeln könnten. Einige dieser Programme könnten sich in der Zukunft zu einer trisektoralen Partnerschaften zur Lösung bestimmter transnationaler Probleme wandeln, und damit ein zentrales – zu Beginn dieses Unterkapitels vorgestellten – Charakteristikum Globaler Politiknetzwerke erfüllen.

Vor diesem Hintergrund lohnt es sich, die Entwicklung folgender Initiativen zu verfolgen:

²⁸⁶ Ivanova (2003), S. 30f.

²⁸⁷ Die europäisch-afrikanische Zusammenarbeit kürzlich auch Thema auf der „Pan-African Implementation and Partnership Conference on Water“, die in Addis Ababa, Äthiopien, vom 8.-13. Dezember 2003 stattfand. Vgl. u.a. <http://uneca.org/panafcon/prog1.htm> (besucht am 16.12.03).

²⁸⁸ Rede von Friedrich Barth auf dem IFOK-BrownBag „Die EU-Wasserinitiative“ am 27. November 2003 in Berlin.

Box 35. World Water Assessment Programme (WWAP)

Bei dem WWAP handelt es sich um ein im Jahr 2000 eingerichtetes weltweites Programm zur Abschätzung der Wasservorkommen, dessen Sekretariat seinen Sitz in der Pariser Zentrale der UNESCO hat.

Die Zielsetzungen und Herausforderungen, die vor allem in der Haager Ministererklärung und dem Rahmenaktionsprogramm, beide Schlüsseldokumente des 2. Weltwasserforums, genannt werden, wurden zum Hauptschwerpunkt des ersten Weltwasserentwicklungsberichts, der in Kyoto im März 2003 herauskam.

Das Programm ist verantwortlich dafür, Wege aufzuzeigen um diese Herausforderung mit Hilfe der Entwicklung von Schlüsselindikatoren messbar machen zu können, während der Bericht den Erfolg hinsichtlich jeder Herausforderungen dokumentieren wird.

Box 36. Living Waters WWF

Der WWF gründete 1998 mit der Unterstützung der MAVIA-Stiftung das European Living Waters Programme (ELWP) mit dem Hauptziel "Europe where the functions and ecological integrity of freshwater ecosystems are conserved and restored for the benefit of all life."

Das Süßwasserprogramm für Europa und den Nahen Osten wird von Paris und Brüssel aus koordiniert und arbeitet eng mit fast 40 nationalen und regionalen WWF-Büros in Europa, Zentralasien, Russland sowie Nordafrika im Rahmen des Süßwasserprogramms für das Mittelmeer zusammen. Das Programm konzentriert sich auf ein integriertes Flussmanagement und den Schutz von Süßwassersystemen, sowie eine nachhaltige Wassernutzung. Dieses Ziel soll erreicht werden durch sowohl Politik- als auch Praxisarbeit und mit Hilfe der Kooperation mit weiteren, externen Partnern wie NGOs, Regierungen, Wirtschaft, wissenschaftlichen Einrichtungen und Wasserbehörden.²⁸⁹

Box 37. Water for Peace

Das Water for Peace Projekt des **Green Cross International** sucht Antworten auf die folgenden zwei Fragen: Was behindert den politischen Willen, aktive Beteiligung der Öffentlichkeit, einflussreichere Institutionen und die für die Konfliktvermeidung und ein kooperatives Management von Gewässergebieten nötige Investitionen? Wie können diese Hindernisse überwunden und Konflikte begegnet werden? Green Cross engagiert sich aktiv in den Flussgebieten von Donau, Jordan, Okavango und La Plata sowie im Wolga- und Volta-Einzugsgebiet.²⁹⁰

4.5.3 Ausblick

Die skizzierten transnationalen Foren für Dialog und Partizipation erfüllen wichtige Funktionen als „Schmieröl“ für die Aufdeckung wechselseitig vorteilhafter Kooperationen. Die internationalen NGO-Netzwerke sichern neben dem **horizontalen** Austausch von Informationen über Landesgrenzen hinweg vor allem auch den **vertikalen** Informationsfluss. Sie agieren als **Mittler von Informationen** zwischen der lokalen und der globalen Ebene und verzahnen somit die verschiedenen Politikebenen. Das trifft zum einen für Basisorganisationen (grass root NGOs) zu, die auf lokaler Ebene im Rahmen von Bürgerinitiativen oder Expertenhearings an Lösungsverfahren beteiligt sind und in aller Regel in einem engen Austausch mit den internationalen NGOs stehen, die an globalen Themen arbeiten. Zum anderen üben viele internationale Organisationen eine ähnliche Funktion aus (so etwa die IUCN), die Länderbüros unterhalten und / oder mit Organisationen vor Ort vernetzt sind.

²⁸⁹ Vgl. http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/freshwater/index.cfm (besucht am 10.11.03).

²⁹⁰ UNESCO / Green Cross (2003), S. 51.

Neben der Informationsvermittlung arbeiten Internationale Organisationen und internationale NGOs auch in **globalen Politiknetzwerken** (global public policy networks) zusammen, denen eine große Bedeutung zukommt. Die Netzwerke profitieren von einer Reihe von Eigenschaften ihrer Mitglieder, die sie selbst als Spieler im Rahmen der internationalen Wasserpolitik prädestinieren. So verfügen internationale Organisationen (wie die Weltbank oder die IUCN) wie auch ausgewählte internationale NGOs (wie das Green Cross International oder der WWF) über

- hohe Glaubwürdigkeit,
- große Expertise,
- Verankerung auf globaler und lokaler Ebene und
- Kontakte zu Politik und Verwaltung, Zivilgesellschaft (Basisgruppen), Experten und oftmals auch zu transnationalen Unternehmen.

Internationale Organisationen verfügen im Vergleich zu NGOs über wesentlich größere finanzielle Ressourcen, NGOs dagegen über mehr Flexibilität. Letzteren steht ein breites Spektrum von Handlungsmöglichkeiten offen, das von der konfrontativen Mobilisierung von Protesten bis hin zu aktiven Teilhabe an Problemlösungsprozessen, gestützt auf den Austausch guter Beispiele, der Erstellung von Studien und Expertisen oder den Dialog mit betreffenden Akteuren reicht.

Tendenziell schafft das **Internationale Recht** zunehmend die **Voraussetzung für partizipative Verfahren**, sei es durch politische Willenserklärungen oder durch konkrete Forderungen, festgeschrieben in rechtsverbindlichen Dokumenten. Auf dieser Grundlage können vermehrt Politiknetzwerke und NGOs in Wasserfragen partizipieren und zwar sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene. Durch ihr Engagement tragen sie nicht nur zu „verbesserten“ Lösungen und damit Ergebnissen bei, sondern auch zu einem Ausbau partizipativer Verfahren. Dies betrifft zum einen die Weiterentwicklung der internationalen **Rahmenordnung**, indem u.a. NGOs als „major group“ im Rahmen internationalen Politikprozesse (UN-Konferenzen etc.) regelmäßig konsultiert werden. Zum anderen wird in den dort formulierten Empfehlungen und Konventionen die Beteiligung von Stakeholder-Gruppen auch auf der **Handlungsebene**, bei konkreten Problemlösungsprozessen, verankert. Aufgrund des engen Austausches zwischen lokalen und international tätigen NGOs kann man daher von einer „**doppelten Partizipation**“ sprechen: Die Dokumente, die Partizipation auf den unteren Ebenen einfordern, werden unter Beteiligung jener Gruppen erarbeitet, die – institutionell verknüpft – auch auf den unteren Ebenen (beratend oder direkt involviert) mitwirken.

Paradebeispiel für diese Entwicklung ist als transnationales Netzwerk die **World Commission on Dams**, die als trisektorales globales Politiknetzwerk zugleich eine verstärkte Einbindung von Betroffenen in die Planung von Staudämmen empfahl. Auf regionaler Ebene ist der Folgeprozess der Wasserrahmenrichtlinie erwähnenswert, im Rahmen dessen an allen thematischen Arbeitsgruppen, die

Leitlinien zur Umsetzung bis Ende 2002 erarbeiten sollten, nicht nur die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission, sondern auch die Beitrittskandidaten, Vertreter der Wirtschaft sowie Umwelt- und Verbraucherverbände beteiligt waren.²⁹¹ Lohnenswert erscheint insbesondere auch, die weitere Entwicklung der beim Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg vorgestellte **EU-Wasserinitiative** („Water for Life“) zu verfolgen. Diese stellt den Versuch dar, in einer Fülle von Teilbereichen bestehende Initiativen zu vernetzen, neue Akteure (etwa im Rahmen von Public-Private Partnerships) einzubinden und Synergien zu realisieren. Die Stakeholder-Beteiligung findet hierbei sowohl auf der Ebene der Strategieentwicklung (Multi-Stakeholder-Forum) als auch bei der Umsetzung konkreter Initiativen statt. Spannend bleibt die Frage, inwieweit es gelingen kann, die verschiedenen Kräfte so zu bündeln, dass auch für die in dieser Studie thematisierten grenzüberschreitenden Wasserkonflikte bislang unrealisierte Kooperationsgewinne aufgedeckt und realisiert werden.

Insgesamt, so lässt sich festhalten, steckt die Forschung zu der Dynamik und den Erfolgsfaktoren solcher sektorübergreifender Politiknetzwerke noch in den Kinderschuhen. Dies gilt insbesondere für Initiativen, bei denen die Grenze zwischen zwischenstaatlicher Diplomatie und transnationalen Foren für Dialog und Kooperation verschwimmt, wie dies etwa bei der EU-Water for Life – Initiative der Fall ist.

²⁹¹ Brackemann / Markard / Rechenberg (2002), S. 12.

5.1 Ökonomische Rekonstruktion des Problems

Die Studie befasst sich mit innovativen Lösungsansätzen für internationale Wasserkonflikte, die aufgrund ihrer asymmetrischen Natur als schwer lösbar gelten. Während jeder grenzüberschreitende Konflikt um die knappe Ressource Wasser asymmetrisch ist, da die **Opportunitätskosten der Wassernutzung** bei den einzelnen Anliegern nie identisch sein werden, kommt bei Flusssystemen durch die Existenz von Ober- und Unterliegern zusätzlich eine **hydrologische Asymmetrie** ins Spiel. Bei diesen Konstellationen stößt das internationale Recht an seine Grenzen, da es diese Konflikte **nicht abschließend** zu regeln in der Lage ist. Zwar kann das Völkerrecht – insbesondere das Internationale Wasserrecht – die Rahmenbedingungen skizzieren und Orientierungshilfen für sowohl die Nutzung grenzüberschreitender Gewässer als auch die Konfliktregulierung an die Hand geben. Aufgrund der besonderen Charakteristika eines asymmetrischen Wasserkonflikts vermag es allerdings nicht, aus Souveränitätsgründen existierende **staatliche Vorbehalte** zu überwinden. Deutlich wird dies insbesondere an der (allgemein, aber vor allem im Rahmen des UN-Flussgebietsübereinkommens geführten) Diskussion um das Verhältnis des Prinzips der angemessenen und vernünftigen Nutzung gegenüber dem „No significant harm“-Prinzip, die die Positionen der Ober- und Unterlieger widerspiegelt. Daher bleibt eine Lösung in erster Linie vom Willen der Staaten abhängig, und ist dementsprechend primär auf politischer Ebene zu suchen.

Die ökonomische Rekonstruktion des Problems zeigt, dass auch bei asymmetrischen Konstellationen **wechselseitig vorteilhafte Kooperationen** möglich sind, indem **Paketlösungen** geschnürt oder **finanzielle Kompensationen** vereinbart werden. Dies gilt umso mehr, als das Potenzial zur Steigerung der Effizienz des Wassermanagement (etwa im Hinblick auf die Vermeidung von Sickerungsverlusten) in vielen Staaten sehr groß ist. Die **ökonomische Analyse** abstrahiert allerdings von den **politischen Rahmenbedingungen**, innerhalb derer die Lösungssuche erfolgt. Während Demokratiedefizite und politische Instabilität die Möglichkeiten der Kooperation einschränken, fördern wirtschaftlich-politische Integrationsprozesse das Schnüren von Paketen. Dies gilt insbesondere, wenn gemeinsame Institutionen auch im Wassersektor (etwa: Flusskommissionen) geschaffen werden. Es stellt sich daher die Frage nach geeigneten **Governance-Strukturen** für die Lösung der skizzierten Wasserkonflikte.

5.2 Die „Wasserkrise“ als „crisis of governance“ – Dialog und Partizipation als zukunftsweisende Formen politischer Steuerung

Die internationale „Wasserkrise“ ist allen voran eine Herausforderung an neue politische Steuerungsmodelle. Die Diskussion um zukunftsweisende Formen politischer Steuerung (Governance) macht deutlich, dass Politik nicht länger als eine Materie zu begreifen ist, mit der sich allein Politiker oder staatliche Institutionen befassen. Erst die **Einbindung von Stakeholdern** ermöglicht gesellschaftliche Lern- und Suchprozesse, die Reflexion der eigenen Normen und Werte im Diskurs und die Verständigung über und Aushandlung von strittigen Themen. Diese Erkenntnis erfordert ein **Umdenken in der Politik**: Statt unangefochten und souverän zu handeln und Regeln zu setzen, müssen nun vielmehr die politischen Akteure ebenso wie die anderen Akteure um ihre Positionen werben, Dialogprozesse anstoßen, Akteure zielführend zusammen bringen und geschickt strategische Allianzen einfädeln.

Diese Entwicklung erstreckt sich auch auf den Wasserbereich. Die offiziellen, diplomatischen Konfliktlösungsmodi werden zunehmend durch Initiativen und Aktivitäten unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure flankiert. Da jedoch grenzüberschreitenden Verfahren der Stakeholder-Beteiligung durch die aufgrund von rechtlichen, sprachlichen und kulturellen Barrieren sehr hohen **Transaktionskosten** enge Grenzen gesetzt sind, findet grenzüberschreitende Beteiligung daher primär im Rahmen institutionell verankerter zwischenstaatlicher Kooperation statt. Dies ist beispielsweise im Rahmen der Arbeit von **Flusskommissionen** denkbar, die Experten-Hearings oder Stakeholder-Dialoge durchführen. Auch wird diese Aufgabe zunehmend von **transnationalen Netzwerken** übernommen, die jenseits der staatlichen Regelungsmechanismen agieren. So hat sich in den letzten Jahren ein dichtes Netzwerk von NGOs und internationalen Organisationen herausgebildet, die – global vernetzt – zu einer breiten Palette an Themen der internationalen Wasserpolitik arbeiten und damit auch die Lösungssuche zwischenstaatlicher Verhandlungen vorstrukturieren bzw. maßgeblich beeinflussen. Diese transnationalen **Foren für Dialog und Kooperation** verhelfen der internationalen Staatengemeinschaft aus einer misslichen Lage. Diese kann sich zwar im Rahmen internationaler Verhandlungen auf grundlegende Ziele wie etwa die UN-„Millennium Goals“ verständigen. Sie weiß, wohin sie will; sie kann diese Ziele aber nicht – zumindest nicht ohne Partner – umsetzen.

Die Entwicklung hin zur „**multi-track diplomacy**“ scheint eingeläutet. Dieses Konzept wird heute oft verwendet, um in Anlehnung an die Bezeichnungen „track one“ und „track two diplomacy“ als Beschreibung diplomatischer Aktivitäten bzw. inoffizieller Kontakte zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren Situationen zu bezeichnen, in denen Menschen parallel zu den offiziellen Verhandlungen zusammen kommen.²⁹² Grenzüberschreitende Wasserkonflikte sind längst nicht mehr allein Gegens-

²⁹² Diese Bezeichnung wurde von John McDonald und Louise Diamond geprägt, die neun verschiedene Möglichkeiten für grenzüberschreitende Kontakte auflisten: offizielle („track one“) Diplomatie; inoffizielle, jedoch professionelle Konfliktlösungsprozesse; internationale Wirtschaftsverhandlungen; Austauschprogramme; internationale Forschungs-, Lehr- und Ausbildungsprogramme; Aktionismus; Kontakte und Austausch zwischen

tand der zwischenstaatlichen Diplomatie; parallel hierzu werden die Probleme – und Lösungsansätze – in verschiedenen Foren mit zivilgesellschaftlichen Akteuren diskutiert.

Die skizzierte Entwicklung führt zu einer zunehmenden Vernetzung und Verzahnung von Initiativen und Verfahren:

- **Lokal – global:** Über die Arbeit international tätiger NGOs und/oder internationaler Organisationen finden Probleme auf lokaler Ebene eine breite (Welt-)Öffentlichkeit. Die Verwendung umstrittener Technologien zum Goldabbau in Nordostrumänien ist nicht länger ein Problem der dortigen Bevölkerung oder der Theiß- und Donau-Anrainerstaaten, sondern wird in verschiedenen internationalen Gremien (NGOs, Europäische Kommission etc.) diskutiert. Diese Diskussionen und dort eventuell gefassten Beschlüsse wirken wiederum auf die lokale Ebene und vermögen insofern einen Beitrag zur Problemlösung zu leisten. Dies kann zum einen durch Bewusstseinsbildung geschehen, zum anderen durch allgemeine Handlungsempfehlungen, die lokal in konkrete Aktionen umgewandelt werden.
- **Public – Private:** Öffentliche Beteiligungsprozesse gewinnen heute auch in Feldern an Bedeutung, die früher allein der staatlichen Diplomatie vorbehalten waren. Bei der Suche nach wechselseitig vorteilhaften Arrangements für zwischenstaatliche Konflikte um Wassernutzungsrechte beispielsweise kommen zunehmend Unternehmen als Kompetenzträger ins Spiel, die zum Beispiel das Problem der Wasserknappheit durch eine verbesserte Infrastruktur (Vermeidung von Sickerungsverlusten, Erschließung neuer Potenziale der Wasserkraft etc.) zu lindern wissen. Es überrascht daher nicht, dass globale Politiknetzwerke wie die Water for Life Initiative sich sowohl mit Konfliktmediation als auch mit Public Private-Partnerships befassen.
- **Dialog – Mediation:** Auch im Hinblick auf die Methoden der partizipativen Problembearbeitung gibt es kein Standard-Procédere. Die Grenzen zwischen informellen Dialogverfahren zur Klärung strittiger Sachfragen und Konfliktlinien sowie anspruchsvollen Mediationsverfahren zur Erarbeitung konkreter Handlungsempfehlungen an die Politik sind fließend. Entsprechend bedarf es eines individuell zugeschnittenen Prozess-Designs, das auf unterschiedliche Bausteine einer umfangreichen Methoden Tool-Box zurückgreift.

Die gestiegene Komplexität der Problembearbeitungsprozesse wirft eine Fülle an weiterführenden Fragen auf, die sich mit Fragen des Prozessmanagements, der Akteursanalyse, des capacity buildings, der neuen Rollen und Verantwortlichkeiten von NGOs sowie internationalen Organisationen, der Rol-

Religionsgemeinschaften; internationale Finanzierungsprogramme; öffentliche Meinungs- und Kommunikationsprogramme. Der Wert dieser inoffiziellen Kontakte zwischen gegnerischen Lagern besteht darin, dass sie oft früher zur Deeskalation eines Konflikts beitragen können als offizielle Verhandlungen. Diese Kontakte schlagen Brücken zwischen Völkern, verstärken Vertrauen und fördern gegenseitiges Verständnis. Sie können Missverständnisse und unbegründete Ängste überwinden helfen. Vgl.

<http://www.colorado.edu/conflict/peace/treatment/citdip.htm> (besucht am 19.09.2003)

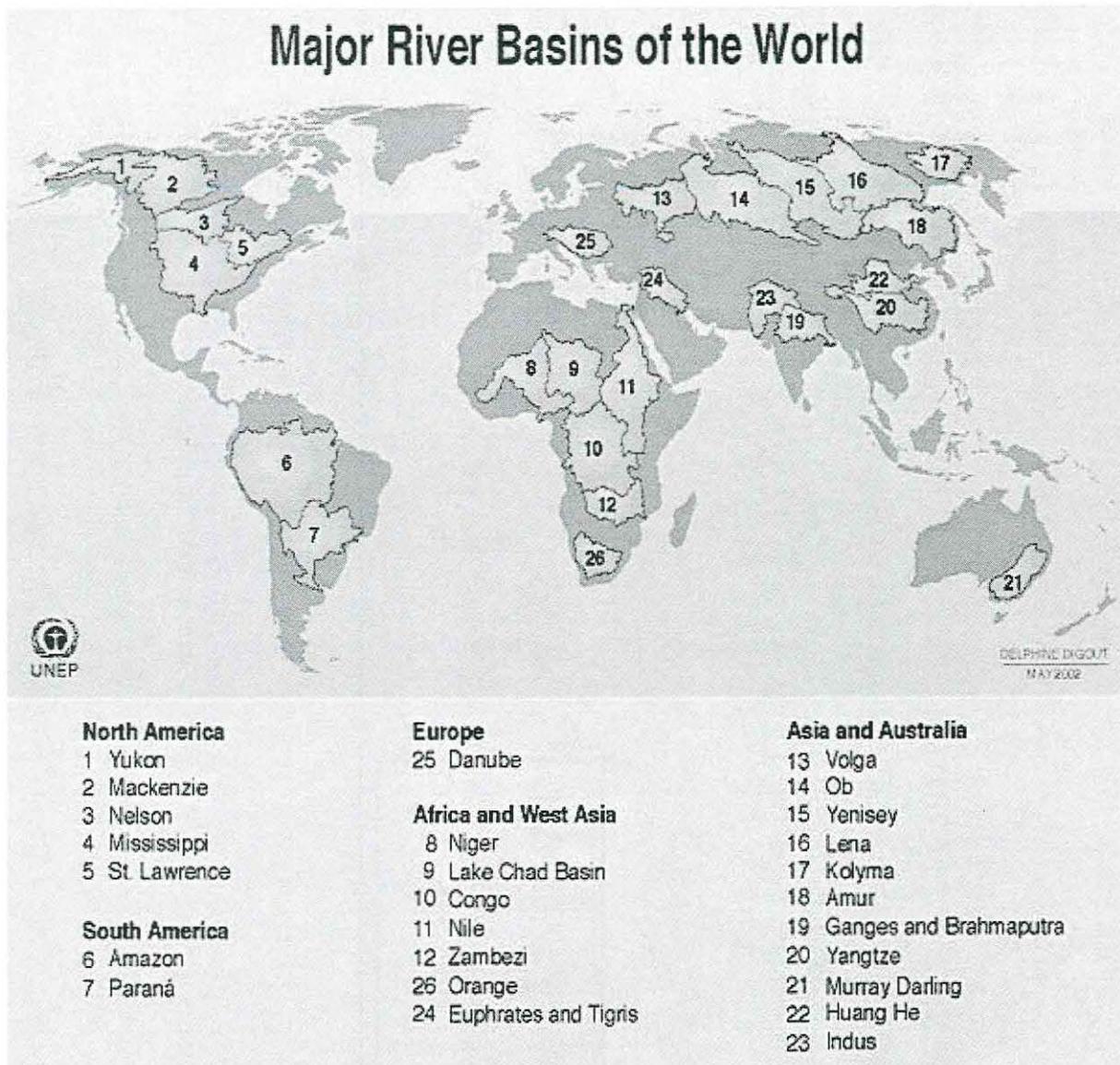
le von Unternehmen (als Teil des Problems wie auch als Teil der Lösungsstrategie) in internationalen Wasserkonflikten oder auch der institutionellen Ausdifferenzierung der verschiedenen globalen Politiknetzwerke beschäftigen. Dabei bietet es sich an, das Potenzial partizipativer Problembearbeitungsprozesse auch für die Klärung eben dieser Fragen zu nutzen und den viel versprechenden Forschungsprozess selbst partizipativ zu gestalten.

Anhang

Abkürzungen und Akronyme

AMCOW	African Ministers' Council on Water Affairs
Art.	Artikel
EU	Europäische Union
GAP	Great Anatolien Projects / Güneydogu Anadolu Projesi
GWP	Global Water Partnership
IGH	Internationaler Gerichtshof
IKSO	Internationale Kommission zum Schutz der Oder
IKSR	Internationale Kommission zum Schutz des Rheins
ILA	International Law Association
ILC	International Law Commission
IUCN	World Conservation Union
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
MSD	Multistakeholder Dialoge
NAFTA	North American Free Trade Agreement / Nordamerikanische Freihandelszone
NGO	Non Governmental Organization / Nichtregierungsorganisation
PKK	Kurdische Arbeiterpartei
SADC	South African Development Community
UN	United Nations Organization
UNDP	United Nations Development Program
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
WCD	World Commission on Dams / Weltstaudammkommission
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WWAP	World Water Assessment Programme
WWC	World Water Council
WWF	World Wide Fund For Nature

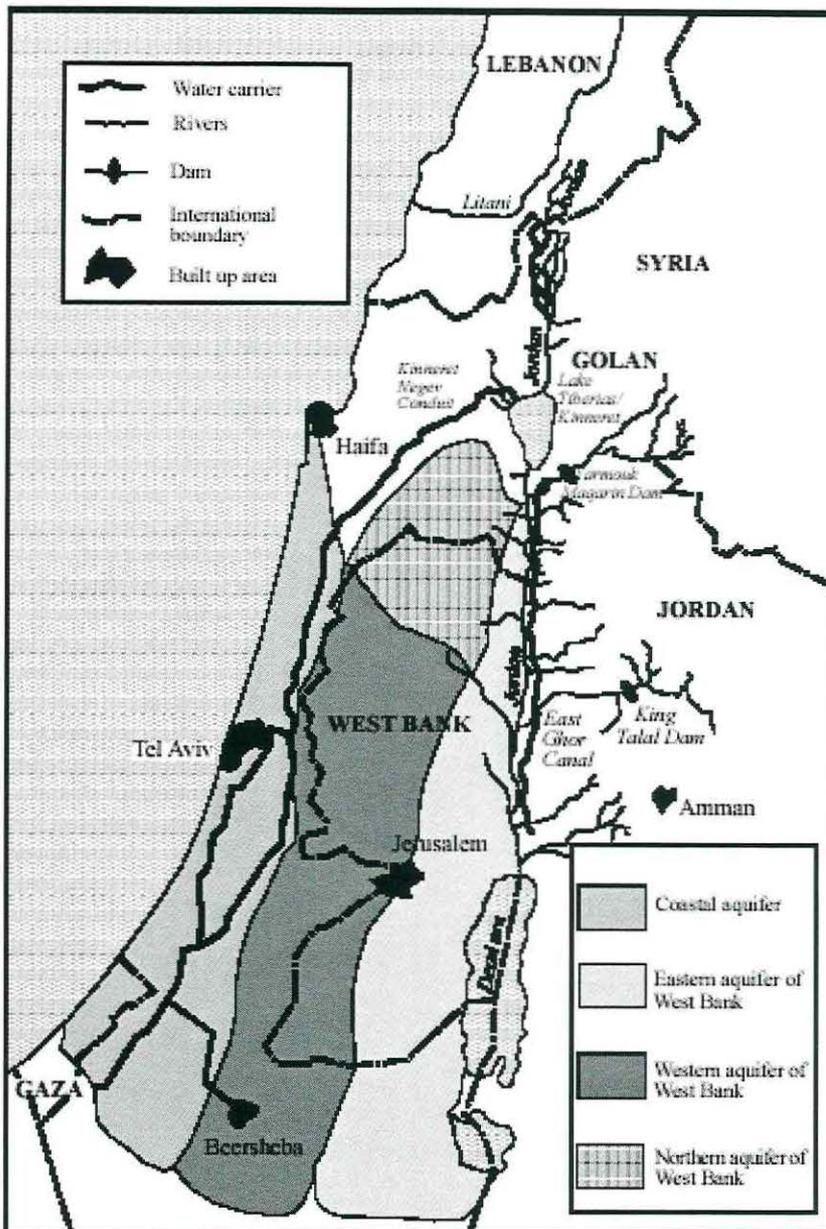
Karten²⁹³ und geographische Hintergrundinformationen



Source: United Nations Environment Programme (UNEP); World Conservation Monitoring Centre (WCMC); World Resources Institute (WRI); American Association for the Advancement of Science (AAAS); *Atlas of Population and Environment*, 2001. aus: <http://www.unep.org/vitalwater/03.htm> (besucht am 10.10.03).

²⁹³ Die Karten stammen entweder aus: www.gci.ch/pdf/sovereignty.pdf (besucht am 7.10.2003) oder Department for International Development Cooperation Ministry for Foreign Affairs (2001).

Jordan Flusseinzugsgebiet

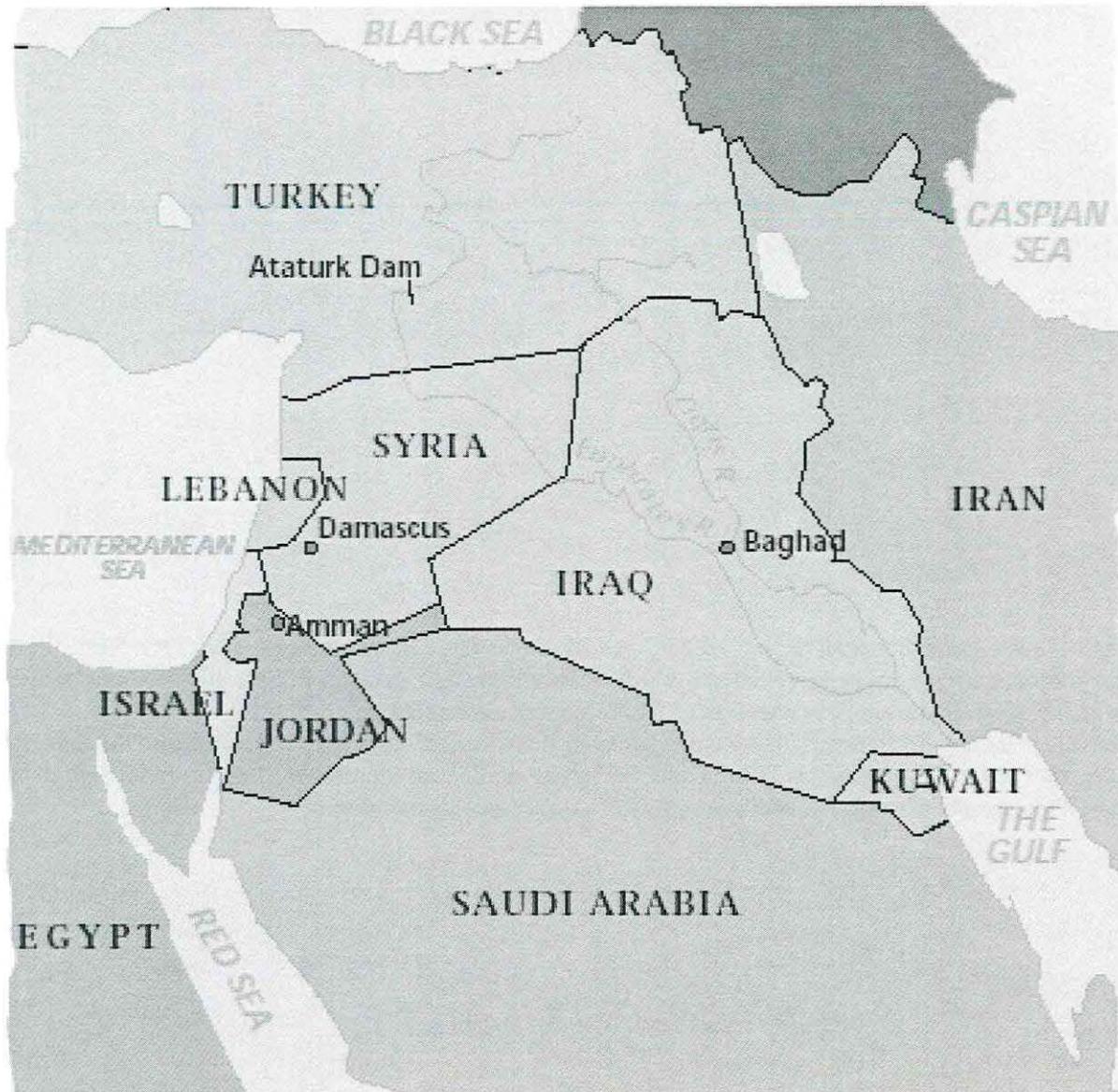


Map produced by Yassir Mohieddin, SOAS

Das Jordan-Flussgebiet erstreckt sich über Teile des **Libanon, Syrien, Jordanien, Israel** und der **Palästinenser Gebiete**. Der Fluss selbst wird durch Zuflüsse gespeist und verläuft ungefähr in Nord-Süd-Richtung, bis er schließlich im Toten Meer mündet. Im Vergleich mit fast allen anderen internationalen Flussgebieten sind die vom Jordan und Yarmouk transportierten Wassermengen gering. Der Yarmouk, der den Jordan südlich des Sees Tiberias speist, ist der wichtigste Nebenfluss des Jordans. Südlich des Tiberias wird die Wassermenge des Jordans erheblich durch den Israeli National Water Carrier reduziert.²⁹⁴

²⁹⁴ Department for International Development Cooperation Ministry for Foreign Affairs (2001), S. 38.

Euphrat-Tigris

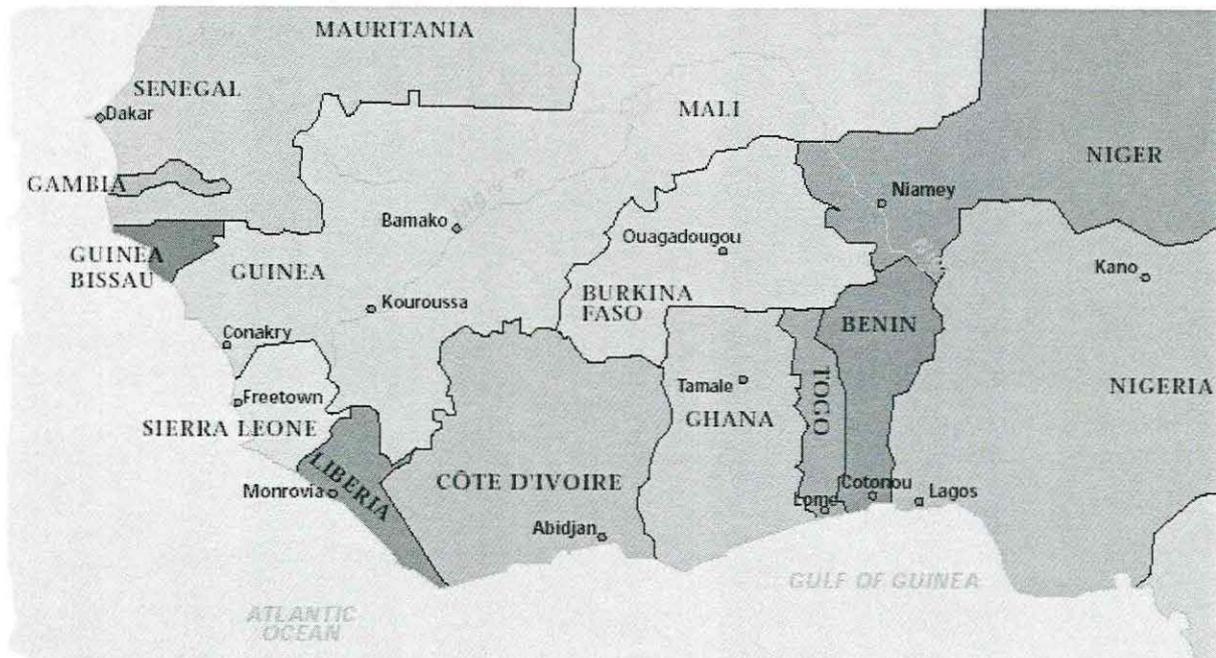


Der Euphrat ist mit 2775 km der längste Fluss Vorderasiens, der Tigris ist 1950 km lang. Beide entspringen in der **Türkei** und münden, zum Schatt al-Arab vereint, in den Persischen Golf.

Die **Türkei** nimmt am Euphrat die Position des Oberanliegers ein. Damit verfügt sie über die Möglichkeit, ihre Projekte für die Nutzung des Flusswassers uneingeschränkt zu verwirklichen. **Syrien** als zweiter Anlieger ist vorrangig vom Euphratwasser abhängig, obwohl er zusätzlich Wasser aus den Flüssen Asi/Orontes und Yarmuk beziehen kann. Der **Irak**, als dritter Anlieger, kann neben dem Euphrat noch das Wasser des Tigris nutzen, dessen Oberlieger ebenfalls die **Türkei** darstellt.²⁹⁵

²⁹⁵ McDowell (1997), S. 204.

Senegal und Niger



Der 1430 km lange Senegal, dessen beiden Quellflüsse in **Guinea** entspringen, der durch **Mali** fließt und dann die Grenze zwischen **Senegal** und **Mauretanien** stellt, mündet in Senegal in einem breiten Delta ins Meer. Er ist eine der wichtigsten Verkehrsadern Westafrikas.

Der Niger ist der drittlängste (4184 km) und nach dem Kongo der wasserreichste Fluss Afrikas. Er entspringt in **Guinea**, fließt bis in die südliche Sahara nordwärts (durch **Mali**) und wendet sich dann nach Südosten (**Niger** und **Nigeria**), um im Golf von Guinea zu münden.

Nil



Längster Fluss der Erde mit 6671 km ist der Nil. Der Oberlauf entspringt in Ruanda und Burundi, durchströmt den Victoria- und den Mobutu-Sese-Seko-See, nimmt den Gazellenfluss von links und den Sobat von rechts auf, trifft bei Khartoum als Weißer Nil mit dem Blauen Nil zusammen, nimmt bei Atbara noch den Atbara auf und fließt dann nach Kairo, wo er sein rund 22.000 km² umfassendes Delta bildet und ins Mittelmeer mündet.

Der Blaue Nil ist der rechte Quellfluss des Nils und entspringt im nordwestlichen Äthiopien, durchfließt den Tanasee und vereinigt sich bei Khartoum mit dem Weißen Nil zum eigentlichen Nil.

Das Nilbecken erstreckt sich über ein Zehntel des afrikanischen Kontinents. Neun afrikanische Staaten (**Ägypten, Sudan, Uganda, Burundi und Ruanda, sowie Tansania, Kenia, Eritrea und Äthiopien**) haben daran teil.

Wichtige Flüsse in Südafrika



Der Kongo ist mit 4374 km der zweitlängste, und zugleich wasserreichste Strom Afrikas. Er mündet in den Atlantischen Ozean.

Der Sambesi ist mit 2660 km der größte Fluss Südafrikas. Er entspringt auf der Lundaschwelle. Am Mittellauf sind die Victoriafälle. Die Wasserkraftwerke an den beiden großen Staudämmen des Mittellaufs versorgen Bergbau- und Industriegebiete von **Sambia, Simbabwe, Mozambique** und der **Republik Südafrika** mit Elektrizität. Er wird insgesamt von acht afrikanischen Ländern geteilt.

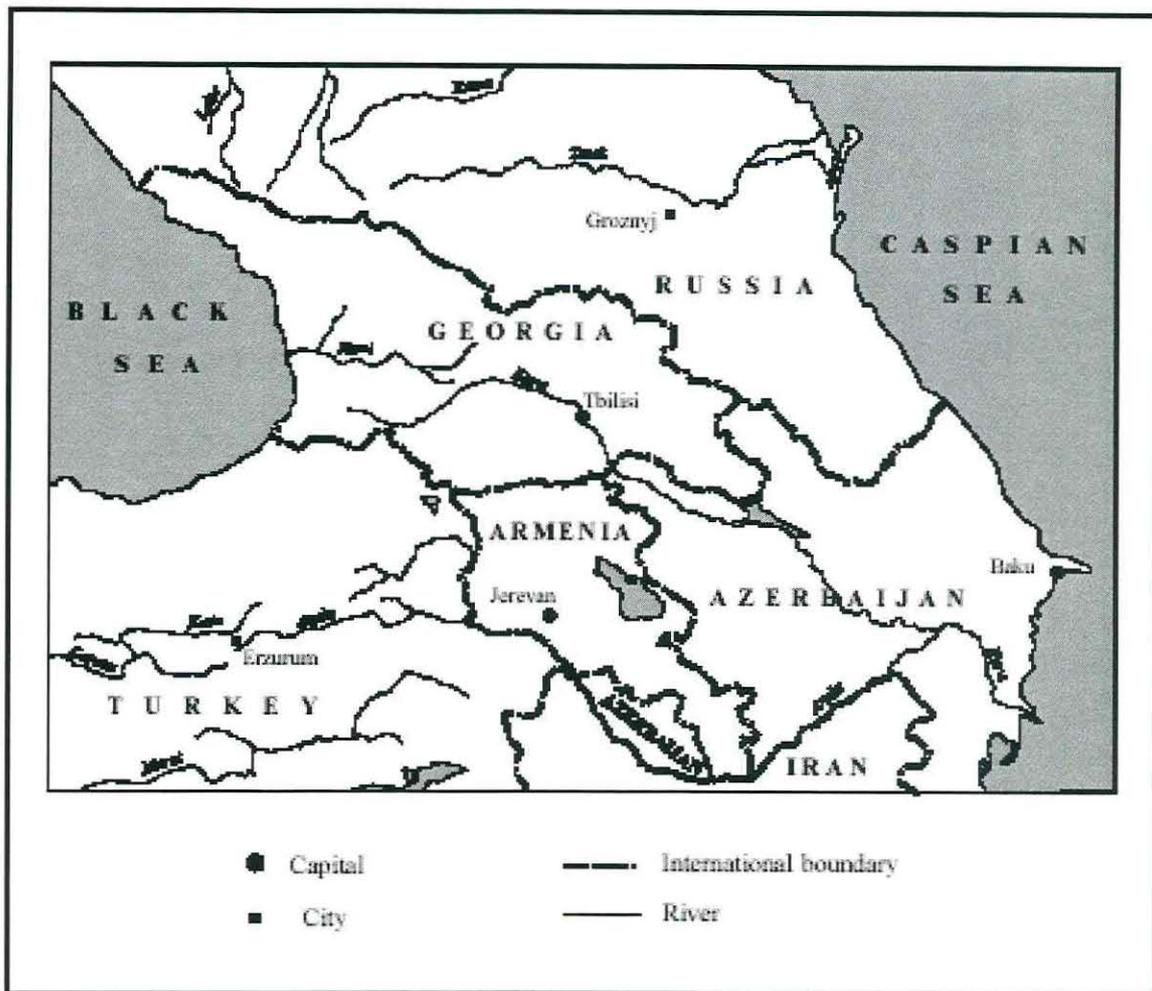
Der Okavango (1800 km lang) entspringt als Cubango in **Angola**, bildet streckenweise die Grenze zwischen Angola und **Namibia** und versickert mit großem Binnendelta in der trockenen nördlichen Kalahari.

Donau



Die Donau ist mit 2858 km der zweitlängste europäische Fluss und der strategisch wichtigste Verbindungsweg zwischen Mittel- und Südosteuropa. Das Einzugsgebiet betrifft direkt **Ungarn, Rumänien, Österreich, Slowenien, Kroatien, Slowakei, Bulgarien, Deutschland, Tschechei, Moldavien** und die **Ukraine**.

Kaukasisches Einzugsgebiet



Map produced by Yassir Mohieddin, SOAS

Die Kura ist mit 1520 km Länge der Hauptfluss im südlichen Kaukasusvorland. Sie entspringt im türkischen Teil des Armenischen Hochlands, durchfließt **Georgien** und **Aserbaidtschan** und mündet in das Kaspische Meer.

Der größte rechte Kura-Nebenfluss in Transkaukasien ist der Araks, 1070km, der auch in der Türkei entspringt, dann die Grenze der **Türkei** und des **Irans** zur ehemaligen Sowjetunion bildet und schließlich in die Kura mündet.

Aralsee

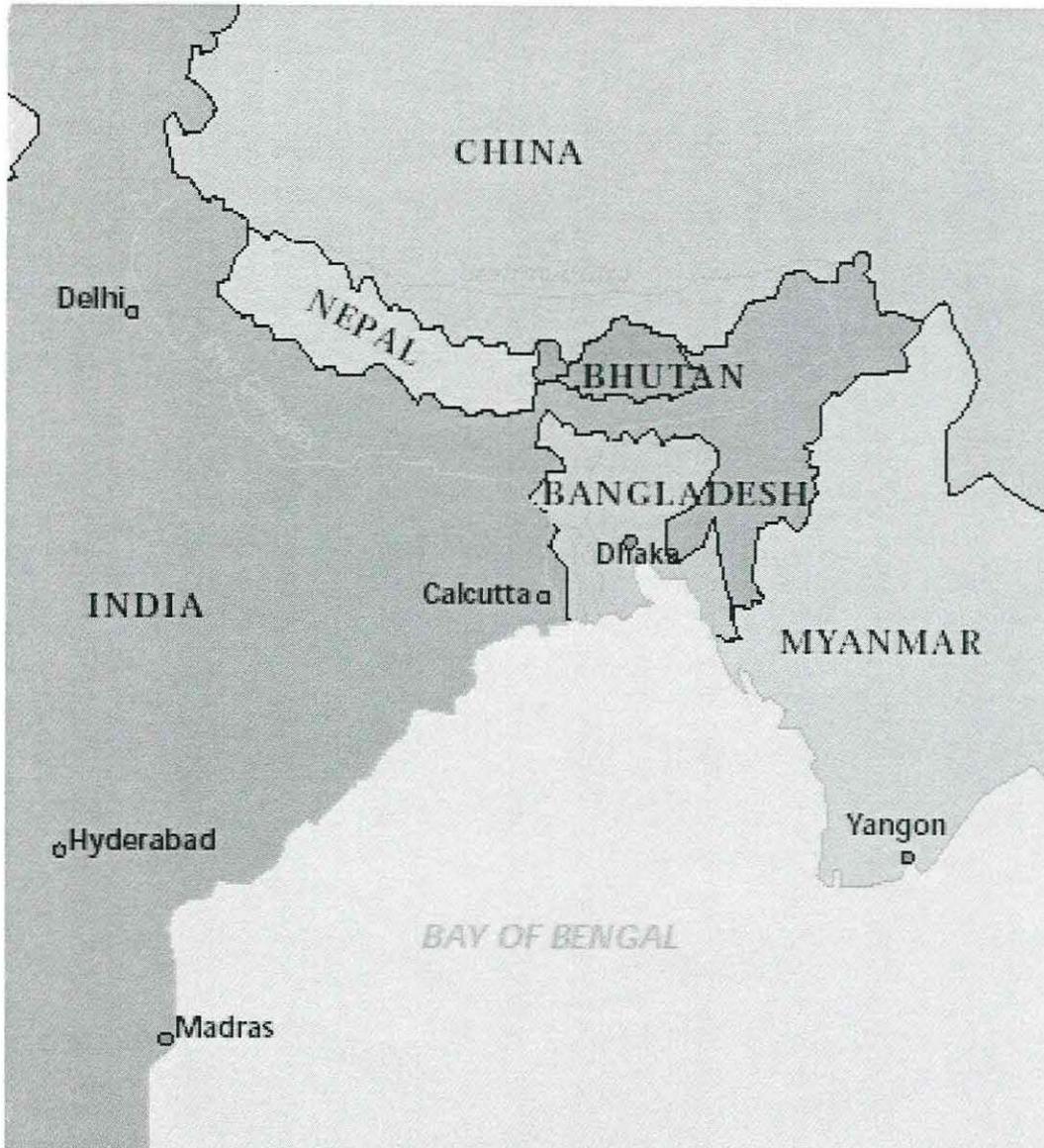


Der Aralsee war ehemals viertgrößter Binnensee der Erde und liegt in den Wüsten Kasachstans und Usbekistans.

Das Aralsee-Einzugsgebiet erstreckt sich (zumindest teilweise) über fünf Republiken: **Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan.**

Das Gebiet wird durch zwei der größten Flüsse Zentralasiens gespeist – den Amudarja und den Syrdarja. Die Quellen des Amudarja liegen hauptsächlich in Tadschikistan und vereinzelt in Afghanistan. Insgesamt 2620 km lang, bildet er zwischenzeitlich auch die Grenze zu Afghanistan. Der Syrdarja, 3078 km lang, entspringt vor allem in Kirgisistan. Beide münden in den Aralsee.

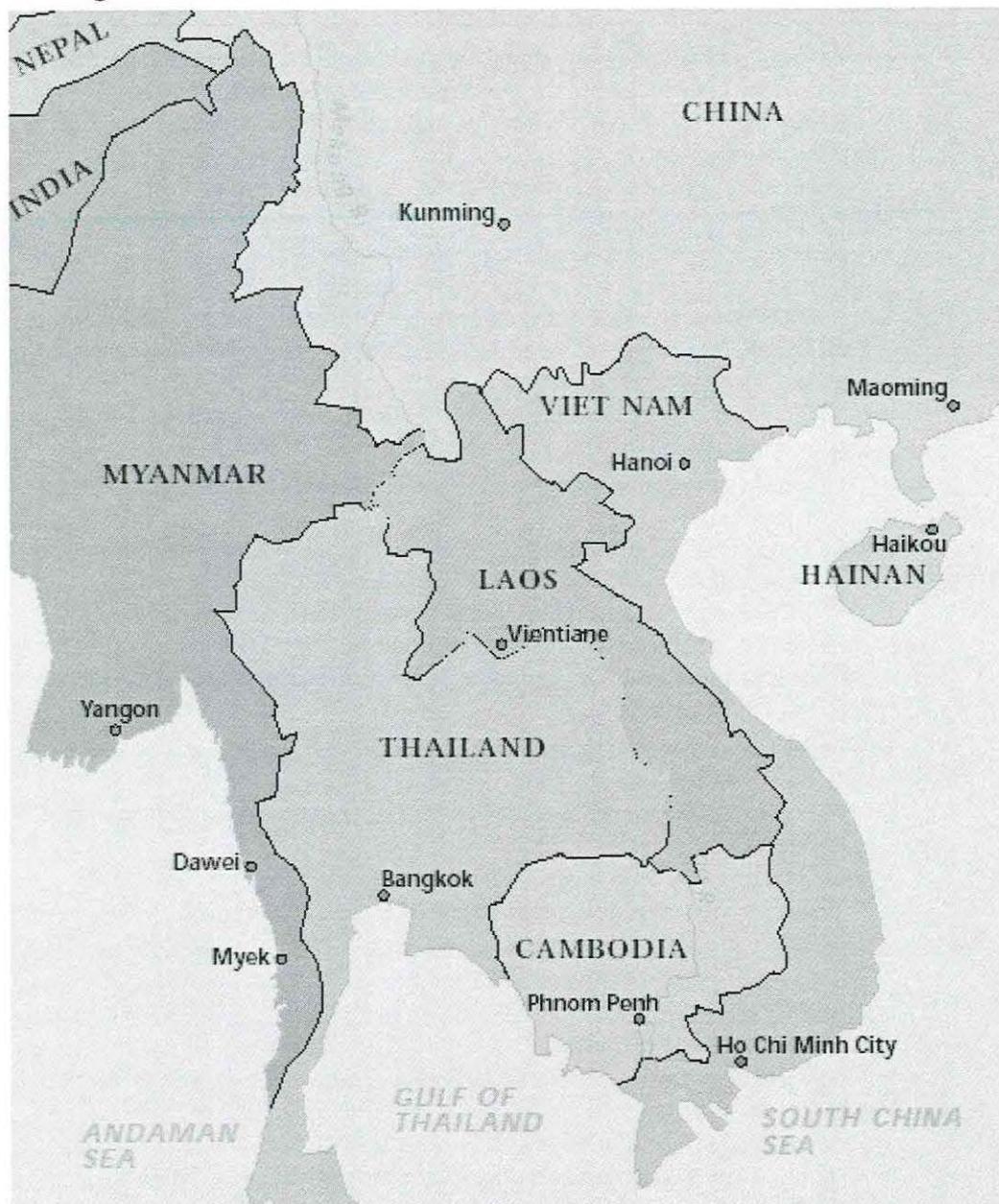
Ganges-Brahmaputra



Das Becken der Flüsse Ganges und Brahmaputra teilen sich vier Länder: **Indien, Bangladesh, Nepal** und **Buthan**. Der Ganges ist mit 2700 km der längste Strom Indiens. Er entspringt im Kumaun-Himalaya, durchströmt mit geringem Gefälle die von ihm und seinen zahlreichen Nebenflüssen gebildete Gangesebene, bildet dann mit dem Brahmaputra das größte Delta der Erde (86000 km²) und mündet im Golf von Bengalen.

Nicht auf der Karte abgebildet ist der Indus, der längste Strom Südasiens (3190km) und zugleich der Hauptstrom **Pakistans**. Der Indus entspringt im Transhimalaya (China), fließt durch **Kaschmir** und mündet in Pakistan in das Arabische Meer. Besonders in seinem Mittellauf ist der Indus als Träger der Bewässerungsanlagen von hoher Bedeutung.

Mekong



Mit 4200 km ist der Mekong als Hauptfluss Hinterindiens zugleich der zwölflängste Fluss der Welt. Er entspringt im westchinesischen Hochland nahe der tibetischen Grenze und durchquert sechs Staaten der ärmsten Region Asiens (die **chinesische Yunnan Region, Myanmar – ehemals Burma –, Laos, Thailand, Kambodscha und Vietnam**). Über 1000 km markiert der Fluss die Grenze zwischen den Staaten der Region, vor allem zwischen Laos und Myanmar sowie zwischen Laos und Thailand. Der Fluss stellt fast alle Wasserressourcen für Laos und Kambodscha sowie für Nordost-Thailand dar und speist die hochproduktive Deltaregion in Vietnam. Der Mekong dient auch als wichtige Transportader in einer infrastrukturell unterentwickelten Region.²⁹⁶

²⁹⁶ Department for International Development Cooperation Ministry for Foreign Affairs (2001), S. 33.

Kriterien für Good Governance²⁹⁷

Participation	<ul style="list-style-type: none"> • Existing policies and programmes of the institution to encourage participation of the civil society in the development of a particular process. • Relationship between the institution and stakeholders in the development of programmes/policy. • Level of engagement of stakeholders in the development process. • Level of awareness among the institutions staff on the importance of civil society participation in the development process. • Gender sensitiveness in the participation process. • Policies and programmes of the institution to encourage the participation of all stakeholders irrespective of their age, sex, language, economic condition, and religion. • Sensitivity of the institutions towards the importance of participation in general and from within a gender perspective in particular.
Rule of Law	<ul style="list-style-type: none"> • Existence and adequacy of the rules and regulations related to partnership with stakeholders. • Fair and impartial enforcement of the existing rules and regulations in dealing with stakeholders. • To what extent the concerned parties (governments, stakeholders and the institution) adhere to the rules and regulations. • Concern shown by the institution to take action against parties for violating rules and regulations.
Transparency	<ul style="list-style-type: none"> • Level of transparency of the allocated budget and procedures for partnership with stakeholders. • Access to information and processes for stakeholders to participate in the development process. • Transparency on selecting stakeholders for partnerships. • Transparency in assigning contract/work to stakeholders.
Responsiveness	<ul style="list-style-type: none"> • Mechanisms to ascertain the capacities of the various stakeholders and enter upon partnerships or involve accordingly. • Ease of access for stakeholders involved in a programme or policy decision to work with the institution. • Opportunities for stakeholders to take active part in the development process. • Accommodating various categories and sizes of stakeholders. • Gender sensitiveness of the institution in dealing with stakeholders.
Consensus orientation	<ul style="list-style-type: none"> • Practice reaching stakeholder consensus in major, important and strategic decisions • Institutional mechanisms to consult stakeholders. • Gender sensitiveness in consensus orientation. • Involvement of the key stakeholders in decision-making processes. • Execution of the joint decisions.

²⁹⁷ Entnommen aus: UNDP The Urban Governance Initiative:
<http://www.tugi.apdip.net/Report%20Cards/Overview/Overview.htm>

Equity	<ul style="list-style-type: none"> • Institutional priority resource investment to mobilise stakeholders and work in partnership and collaboration with them. • Opportunity for stakeholders of all categories to contribute and work freely. • Concern shown by stakeholders to respect and network among each other irrespective of their size and capacity. • Extent of gender sensitiveness in mobilising and working in partnership with stakeholders. • How the institutions deals with stakeholders of various categories including CBOs.
Effectiveness & efficiency	<ul style="list-style-type: none"> • Extent of mobilisation of involvement of stakeholders for the development of a programme or policy. • Situation of the partnership and collaboration between the institution and the stakeholders. • Networking and collaboration among stakeholders. • Extent of mobilisation of the resources from the stakeholders. • Cost effectiveness in the activities undertaken by stakeholders.
Accountability	<ul style="list-style-type: none"> • To what extent does the institution realise they are accountable for what they do? • To what extent do the stakeholders realise they are accountable for what they do? • To what extent the grievances and complains are entertained by the institution or overarching authority? • What legal provisions exist to compensate for negligent conduct? • Examples of demonstrating accountability by the institution.
Strategic Vision	<ul style="list-style-type: none"> • Availability of long-term or mid term programme and policy to mobilise and work in collaboration with stakeholders. • Reflection of the partnership programme with the stakeholders in the annual development programme and budget of the institution. • Availability of statistical information or profile of stakeholders involved. • Regular updating of the information on stakeholders. • Evaluation of the performance of the stakeholders.

Literaturverzeichnis

- African Ministers Council on Water (Hrsg.): African Water Facility. Establishment and Implementation Plan. Oktober 2003. Aus: http://www.uneca.org/panafcon/Afri_min_Con_Water.pdf (besucht am 15.12.03).
- Arnstein S.R.: A ladder of citizen participation Journal of the American Institute of Planners, Nr. 35, 1969, S. 215-224.
- Ashton, Peter J.: Public Involvement in Water Resource Management Within The Okavango River Basin. Aus: <http://www2.eli.org/watercourses/abstracts/Ashton.abstract.final.pdf> (besucht am 5.11.2003).
- Auswärtiges Amt (Hrsg.): Umwelt und Sicherheit. Krisenprävention durch Kooperation. Internationaler Workshop im Rahmen des „Forum globale Fragen“. Berlin, 15.-16. Juni 2000.
- Bächler, Günther / Klötzli, Stefan / Libiszewski, Stefan / Spillmann, Kurt R.: Umweltzerstörung, eine Konfliktursache. Aus: <http://www.uni-muenster.de/PeaCon/wuf/wf-96/9630301m.htm> (besucht am 7.5.2003).
- Barandat, Jörg (Hrsg.): Wasser – Konfrontation oder Kooperation. Ökologische Aspekte von Sicherheit am Beispiel eines weltweit begehrten Rohstoffs. Baden-Baden, 1997.
- Barandat, Jörg: Sie graben uns das Wasser ab. Grenzüberschreitende Gewässersysteme und internationales Recht. In: E+Z - Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 6, Juni 2001, S. 181-184.
- Barandat, Jörg: Wasser. Ein neues Pulverfass? Das internationale Gewässersystem Euphrat und Tigris. (Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 71) Hamburg, 1993.
- Barandat, Jörg: Wasserrecht – keine trockene Juristerei. Kann das Flussgebiets-Übereinkommen der Vereinten Nationen einen Beitrag zur friedlichen Lösung von Wasserverteilungskonflikten leisten? In: Sicherheit + Frieden, Nr. 1, 1999, S. 37-48.
- Barnett, Jon: Destabilizing the Environment-Conflict Thesis. In: Review of International Studies, Nr. 26, 2000, S. 271-288.
- Barreira, Ana: The Participatory Regime of Water Governance in the Iberian Peninsula. In: Water International, Bd. 28, Nr. 3, September 2003, S. 350-357.
- Barrett, Scott: Conflict and Cooperation in Managing International Water Resources. (The World Bank, Policy Research Working Paper No. 1303) Washington, 1994. Aus: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/05/01/000009265_3970716141014/Rendered/PDF/multi_page.pdf (besucht am 27. Juli 2003).
- Barthel, Günther: Wassermangel im Vorderen Orient – Konfliktstoff mit wachsender Dimension. In: asien afrika lateinamerika, Bd. 24, 1996, S. 537-545.
- Baughman M.: Mediation. In: Renn, O. / Webler, T. / Wiedemann, P. (Hrsg.): Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse. Dordrecht, 1995, S. 253-266.
- Baumann, Cynthia: Water Wars – Canada’s Upstream Battle to ban Bulk Water Export. In: Minnesota Journal of Global Trade, Winter 2001, S. 109-132.
- Beaumont, P.: The Quest for Water Efficiency – Restructuring of Water Use in the Middle East. In: Belkin, Shimshon / Gabbay, Shoshana (Hrsg.): Environmental Challenges. Dordrecht / Boston / London, 2000, S. 551-564.
- Beckenbach, Frank: Ökologisch-ökonomische Verteilungskonflikte. Explorative Überlegungen zu einem vernachlässigten Forschungsgebiet. (Diskussionspapier 13 / 92 des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung) Berlin, 1992.

- Becker, Gary S.: Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens. Tübingen, 1976/82.
- Bedarff, Hildegard / Bernauer, Thomas / Jakobeit, Cord / List, Martin: Transferzahlungen in der internationalen Umweltpolitik. Das Problem der Transaktionskosten beim Tausch von Finanzhilfen gegen Umweltschutzmaßnahmen. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1995, Heft 2, S. 317-345.
- Behringer, Jeannette: Legitimität durch Verfahren? Bedingungen semi-konventioneller Partizipation, Regensburg 2002.
- Beierle, T.C./ Cayford, J.: Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions. Baltimore, MD, 2002.
- Beierle, Thomas C. / Cayford, Jerry: Democracy in Practice. Public Participation in Environmental Decisions. Washington, D.C., 2002.
- Benner, Thorsten / Reinicke, Wolfgang H. / Witte, Jan Martin: Shaping Globalization: The role of global public policy networks. in: Bertelsmann Foundation: Cooperation – Responsibility – Transparency. Gütersloh, 2002. Aus: <http://www.gppi.net>.
- Benz, Arthur: Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflussnahme auf staatliche Steuerung. In: Klein, Ansgar / Schmalz-Bruns (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Bonn: Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Nr. 347, 1997. S. 88-113.
- Beyerlin, Ulrich: Umweltvölkerrecht. München, 2000.
- Biermann, Frank / Petschel-Held, Gerhard / Rohloff, Christoph: Umweltzerstörung als Konfliktursache? Theoretische Konzeptualisierung und empirische Analyse des Zusammenhangs von „Umwelt“ und „Sicherheit“. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen. 5. Jh., 1998, Heft 2, S. 273-308.
- Blatter, Joachim / Ingram, Helen: States, Markets and Beyond. Governance of Transboundary Water Resources. In: Natural Resources Journal, Frühjahr 2000, S. 439-472.
- BMLFUW - Federal Ministry of Agriculture and Forestry, Environment and Water Management. Department of EU Affairs – Environment, Austria: Environmental Mediation in Europe – Status and Experiences. Procedures for Resolving Environmental Conflicts. Final Report. 2000. <http://www.environ-mediation.net/english/europe.html>
- Boisson de Chazournes, Laurence: Elements of a Legal Strategy for Managing International Watercourses. The Aral Sea Basin. In: Salman, Salman M.A. (Hrsg.): International Watercourses. Enhancing Cooperation and Managing Conflicts. (World Bank Technical Paper, Nr. 414) Washington, D.C., 1998, S. 65-76.
- Bora, Alfons: "Wer gehört dazu?". Überlegungen zur Theorie der Inklusion. In: Hellmann, Kai-Uwe / Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.): Theorie der Politik. Niklas Luhmanns politische Soziologie. Frankfurt am Main, 2002, S. 60-84.
- Bora, Alfons: Differenzierung und Inklusion: Partizipative Öffentlichkeit im Rechtssystem moderner Gesellschaften. Baden-Baden, 1999.
- Bosnjakovic, Branko: Negotiations in the Context of International Water-Related Agreements. (Contribution to the PCCP-Project of UNESCO / Green Cross) Aus: http://www.unesco.org/water/wwap/pccp/events/pccp_publications.shtml (besucht am 10.10.03).
- Bosnjakovic, Branko: UN/ECE Strategies for Protecting the Environment with Respect to International Watercourses. The Helsinki and Espoo Conventions. In: Salman, Salman M.A. (Hrsg.): International Watercourses. Enhancing Cooperation and Managing Conflicts. (World Bank technical Paper, Nr. 414) Washington, D.C., 1998, S. 47-64.

- Brackemann, Holger / Markard, Christiane / Rechenberg, Jörg: Neue Wege im Flussgebietsmanagement. Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im föderalen Staat Deutschland. In: *Ökologisches Wirtschaften*, Nr. 2, 2002, S. 11ff.
- Brand, Karl Werner et al.: Bedingungen einer Politik für Nachhaltige Entwicklung. Sondierungsprojekt im BMBF-Förderschwerpunkt „Sozial-ökologische Forschung“ (SOE 23). München / Bremen, 2000.
- Brand, Karl-Werner / Jochum, Georg: Der deutsche Diskurs zu Nachhaltiger Entwicklung. Abschlussbericht eines DFG-Projekts zum Thema "Sustainable Development/Nachhaltige Entwicklung" - zur sozialen Konstruktion globaler Handlungskonzepte im Umweltdiskurs. München, 2000.
- Brauer, Dieter: Umstrittene Entwicklung. Die Staudammprojekte der Türkei an Euphrat und Tigris. In: *E+Z - Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nr. 6, Juni 2001, S. 188-191.
- Brennan, Geoffrey / Buchanan, James M.: *The reason of rules. Constitutional political economy*. Cambridge, 1985.
Deutsche Übersetzung: *Die Begründung von Regeln*. Tübingen, 1993.
- Brill, Heinz: Wasser als internationaler Konfliktsfaktor. In: *Neue Politische Literatur*, Jg. 45, Nr. 1, 2000, S. 38-51.
- Browder, Greg / Ortolano, Leonard: The evolution of an international water resources management regime in the Mekong river basin. In: *Natural Resources Journal*, Sommer 2000, S. 499-531.
- Brunnée, Jutta / Toope, Stephan J.: Environmental Security and Freshwater Resources – Ecosystem Regime Building. In: *American Journal of International Law*, Januar 1997, S. 26-59.
- Brunnée, Jutta / Toope, Stephan J.: The Changing Nile Basin Regime: Does Law Matter? In: *Harvard International Law Journal*, Winter 2002, S. 105-159.
- Brunnengräber, Achim: *NGOs als Legitimationsressource*. Leverkusen, 2001.
- Bruns, Bryan: Water Tenure Reform. Developing an Extended Ladder of Participation. 2003. Aus: <http://home.vol.com/~bryannbruns/bruns-ladder.pdf> (besucht am 10.9.2003).
- Buchanan, James M.: Economists and Gains from Trade. In: Buchanan, James: *The Economics and the Ethics of Constitutional Order*. Ann Arbor, 1991, S. 109-123.
Erstveröffentlichung in: *Managerial and Decision Economics*. (Spezialausgabe) 1988, S. 5-12.
- Buchanan, James M.: Positive Economics, Welfare Economics, And Political Economy. In: *Journal of Law and Economics*, Nr. 2, 1959, 124-138.
Wiederabgedruckt in: Buchanan, James M.: *Economics Between Predictive Science and Moral Philosophy*. College Station, 1987, S. 3-19.
- Buchanan, James M.: Rules for a Fair Game: Contractarian Notes on Distributive Justice. In: Buchanan, James M.: *Liberty, Market and State*. Brighton, 1986, S. 123-139. Erstveröffentlichung in: Skurski, Roger (Hrsg.): *New Directions in Economic Justice*. South Bend (Indiana), 1983, S. 53-89.
- Buchanan, James M.: Social Choice, Democracy, and Free Markets. *The Journal of Political Economy*, LXII, 1954, S. 144ff.
Wiederabgedruckt in: Buchanan, James M.: *Economics Between Predictive Science and Moral Philosophy*. College Station, 1987, S. 171-183.
- Buchanan, James M.: The Domain of Constitutional Economics. *Constitutional Political Economy*, Bd. 1, 1990, S. 1-18.
- Buchanan, James M.: The Related but Distinct 'Sciences' of Economics and of Political Economy. In: Buchanan, James M.: *Liberty, Market and State*. Brighton, 1986, S. 28-39.
Erstveröffentlichung in: Stroebe, W. / Meyer, W.: *Social Psychology and Economics*. *British Journal of Social Psychology*, Bd. 21 (Spezialausgabe), 1982, S. 94-106.

- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.): Materialien. Wasser – Konflikte lösen, Zukunft gestalten. Berlin, 1999.
- Büttner, Hannah: Wassermanagement und Ressourcenkonflikte. Eine empirische Untersuchung zu Wasserkrise und Water Harvesting in Indien aus der Perspektive sozialwissenschaftlicher Umweltforschung. (Studien zur Geographischen Entwicklungsforschung, Nr. 19) Saarbrücken, 2001.
- Calfish, Lucius: Regulation of the Uses of International Watercourses. In: Salman, Salman M.A. (Hrsg.): International Watercourses. Enhancing Cooperation and Managing Conflicts. (World Bank technical Paper, Nr. 414) Washington, D.C., 1998, S. 3-16.
- Carkoglu, Ali / Eder, Mine: Domestic Concerns and the Water Conflict over the Euphrates – Tigris River Basin. In: Middle Eastern Studies, Bd. 37, Nr. 1., Januar 2001, S. 41-71.
- Chasek, Pamela: The Negotiating System of Environment and Development. In: Spector, Bertram I. / Sjöstedt, Gunnar / Zartmann, I. William (Hrsg.): Negotiating International Regimes. Lessons learned from the United Nations Conference on Environment and Development. Cornwall, 1994, S. 21-41.
- Chasek, Pamela: The Story of the UNCED Process. In: Spector, Bertram I. / Sjöstedt, Gunnar / Zartmann, I. William (Hrsg.): Negotiating International Regimes. Lessons learned from the United Nations Conference on Environment and Development. Cornwall, 1994, S. 45-61.
- Chess, Caron/ Purcell, Kristen: Public Participation and the Environment: Do we know what works? In: Environmental Science & Technology, Bd. 33, Nr. 16, 1999, S. 2685-2692
- Chomchai, Prachoom: Public Participation in Watershed Management in Theory and Practice: A Mekong River Basin Perspective. Aus: <http://www2.eli.org/watercourses/abstracts/Chomchai.abstract.final.pdf> (besucht am 5.11.03).
- Clark, William A. / Wang, Grace A.: Conflicting Attitudes Toward Inter-basin Water Transfers in Bulgaria. In: Water International, Bd. 28, Nr. 1, März 2003, S. 79-89.
- Clarke, Robin: Wasser. Die politische, wirtschaftliche und ökologische Katastrophe – und wie sie bewältigt werden kann. München, 1994.
- Coase, Ronald H.: The Nature of the Firm. *Economica*, Nr. 4, 1937, S. 386-405.
- Coase, Ronald H.: The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, Nr. 3, 1960, S. 1-44.
- Correia, Francisco Nunes / da Silva, Joaquim Evaristo: International Framework for the Management of Transboundary Water Resources. In: *Water International*, Bd. 24, Nr. 2, Juni 1999, S. 86-94.
- Cunningham, Scott L.: Do Brothers Divide Shares forever? Obstacles to the Effective Use of International Law in Euphrates River Basin Water Issues. In: *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, Frühjahr 2000, S. 131-172.
- Dahl, Robert A.: A Democratic Dilemma: System Effectiveness Versus Citizen Participation, in: *Political Science Quarterly* 109, 1994, S. 23-34.
- Dellapenna, Joseph W.: Rivers as legal Structures. The Examples of the Jordan and the Nile. In: *Natural Resources Journal*, Frühjahr 1996, S. 217-250.
- Demsetz, Alchian: Information and Efficiency – Another Viewpoint. *Journal of Law and Economics*, Bd. 12, 1969, S. 1-22.
- Department for International Development Cooperation Ministry for Foreign Affairs, Sweden: Transboundary Water Management as an International Public Good (Study 2001:1). Stockholm, 2001.
- Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (Hrsg.): Transboundary Water Management. Experience of International River and Lake Commissions. International Round Table. Berlin, 27.-30. September 1998.

- Dieperink, Carel: Successful International Cooperation in the Rhine Catchment Area. In: Water International, Bd. 25, Nr. 3, September 2000, S. 347-355.
- Dingwerth, Klaus: Globale Politiknetzwerke und ihre demokratische Legitimation. Eine Analyse der Weltstaudammkommission. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 10. Jg., Heft 1, 2003, S. 69-109.
- Dombrowsky, Ines: Conflict and Cooperation in Transboundary Water Management as an Externality and Collective Action Problem. Bisher unveröffentlichtes UFZ-Arbeitspapier. Leipzig, 2003.
- Dombrowsky, Ines: Die Wasserkrise im Nahen Osten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 48-49, 2001, S. 30-38.
- Dombrowsky, Ines: Wasserprobleme im Jordanbecken. Perspektiven einer gerechten und nachhaltigen Nutzung internationaler Ressourcen. Frankfurt am Main, 1995.
- Downs, Anthony: An Economic Theory of Democracy. New York, 1957.
- Drezon-Tepler, Marcia: Contested Waters and the Prospects for Arab-Israeli Peace. In: Middle Eastern Studies, Bd. 30, Nr. 2, April 1994, S. 281-303.
- Durth, Rainer: Grenzüberschreitende Umweltprobleme und regionale Integration. Zur Politischen Ökonomie von Oberlauf-Unterlauf-Problemen an internationalen Flüssen. (Schriftenreihe des Europa-Kollegs Hamburg zur Integrationsforschung; Bd. 10) Baden-Baden, 1996.
- Eckstein, Gabriel: Application of International Water Law to Transboundary Groundwater Resources, and the Sloval-Hungarian Dispute over Gabčíkovo-Nagymaros. In: Suffolk Transnational Law Review, Winter 1995, S. 67-116.
- Eissler, Stephan: Der Prozess der europäischen Währungsintegration. Vom Werner-Plan zum Vertrag von Maastricht. (Occasional Papers des Arbeitsbereichs Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse Nr. 7, Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen) Tübingen, 1999. Aus: <http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/wip-07.pdf> (besucht am 13.10.03).
- El-Ashry, Mohamed T.: Finding Solutions to Water Disputes. März 1998. Aus: www.gefweb.org/gefceo/auwater.htm (besucht am 8.8.2003).
- Endres, Alfred: Kooperative Lösungen in der Umweltpolitik. Berlin, 2000.
- Erlei, Mathias / Leschke, Martin / Sauerland, Dirk: Neue Institutionenökonomik. Stuttgart, 1999.
- Esselborn, Felix-Martin: Verteilungskonflikte um Wasser. Bonn, 2000-2001. Aus: http://www.risingtide.de/information/hintergruende/verteilungskonflikte_um_wasser.pdf (besucht am 22.8.2003).
- Eucken, Walter: Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 6. durchges. Auflage. Tübingen, 1990.
- Europäische Kommission : European Governance. A White Paper, COM (2001) 428 Final. 2001. http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_en.htm
- Europäische Kommission: EU Water Initiative. Health, Livelihoods, economic development, peace and security. Implementing the Programme of Action of the WSSD. Draft. September 2002.
- Europäische Kommission: Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue - General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission. COM (2002)704 final. 11.12.2002 http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm_standards_en.pdf
- Europäische Kommission: Environment 2010 – Our Choice, Our Future. The 6th EU Environment Action Programme 2001-2010. Luxemburg, 2001. <http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/>
- Europäischer Rat : Directive 2001/42/EC on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment, 27. Juni 2001. http://europa.eu.int/comm/environment/eia/full-legal-text/0142_en.pdf

- Europäischer Rat: Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 Concerning Integrated Pollution Prevention and Control. Official Journal L 257 , 10/10/1996 S. 0026 – 0040.
<http://europa.eu.int/comm/environment/ippc/index.htm>
- Europäischer Rat: Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy ("EU Water Framework Directive"). Official Journal (OJ L 327), 22. Dezember 2000.
http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/index_en.html
- Europäischer Rat: Council Directive 96/82/EC on the Control of Major Accident Hazards. Official Journal No L 10, 14. Januar 1997 (Seveso II Directive).
<http://europa.eu.int/comm/environment/seveso/index.htm>
- Europäisches Umweltbüro (EEB) / Breyer, Hiltrud (Hrsg.): Handbuch zur EU-Wasserpolitik im Zeichen der Wasser-Rahmenrichtlinie. Brüssel, 2002.
- EU-Wasserdirektoren: Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie. Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen. Endgültige, nach dem Treffen der Wasserdirektoren im November 2002 erarbeitete Fassung. Übersetzung der englischen Originalfassung. Englische Originalfassung vgl.
http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/guidance_documents/participation_guidance&vm=detailed&sb=Title
- Ewen, Christoph / Hertlein, Markus / Pfeiffer, Marc (2000). Die Mediation zum Frankfurter Flughafen: ein innovatives Verfahren, in: Förderverein Umweltmediation e.V.: das projekt, Heft 3 – 9/2000
- Fahrenhorst, Brigitte (Hrsg.): Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in gewalttätigen Konflikten. Dokumentation einer Fachtagung in der TU-Berlin, 3.-5.12.1999. (SID-Berlin-Berichte Nr. 11) Berlin, 2000.
- Feess, Eberhard: Umweltökonomie und Umweltpolitik. München, 1998.
- Feindt, Peter Henning: Regierung durch Diskussion? Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion, Frankfurt a.M. u.a., 2001.
- Feitelson, E.: The Upcoming Challenge. Transboundary Management of the Hydraulic Cycle. In: Belkin, Shimshon / Gabbay, Shoshana (Hrsg.): Environmental Challenges. Dordrecht / Boston / London, 2000, S. 533-549.
- Fietkau, Hans-Joachim/Weidner, Helmut: Umweltverhandeln: Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren, Berlin, 1998.
- Fiorino, Daniel J.: Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms, in: Science, Technology, & Human Values, Bd. 15, Nr. 2, 1990, S. 226-243
- Gaan, Narottam: Rethinking Security. The Environmental Approach. In: International Studies, Bd. 38, Nr. 3, 2001, S. 299-310.
- Giordano, Meredith A. / Wolf, Aaron T.: Sharing Waters. Post-Rio International Water Management. In: Natural Resources Forum, Nr. 27, 2003, S. 163-171.
- Glasl, Friedrich: Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater. (Organisationsentwicklung in der Praxis; Bd. 2) Stuttgart, 1999.
- Gleick, Peter: The Human Right to Water. In: Water Policy, Bd. 1, Nr. 5, 1999, S. 487-503.
- Global Action Networks: <http://www.gan-net.net/about/> Auf dieser Homepage finden sich etliche Hinweise über Ziele, Funktionsweise und unterschiedliche Typen von globalen Politiknetzwerken jenseits der nationalstaatlichen Steuerungsmechanismen.
- Gomez, Juan D. / Nakat, Afamia C.: Community Participation in Water and Sanitation. In: Water International, Bd. 27, Nr. 3, S. 343-353, September 2002.

- Görrissen, Thorsten: Grenzüberschreitende Umweltprobleme in der internationalen Politik. Durchsetzung ökologischer Interessen unter den Bedingungen komplexer Interdependenzen. Baden-Baden, 1993.
- Green Cross International: National Sovereignty and International Watercourses, 2000. Aus: www.gci.ch/pdf/sovereignty.pdf (besucht am 7.5.2003).
- Greenspan Bell, Ruth / Jansky, Libor: Public Participation in Water Management – Necessary but Neglected. Aus: <http://www2.eli.org/watercourses/abstracts/GreenspanBell.Jansky.abstract.final.pdf> (besucht am 5.11.2003).
- Grimble, Robin: Stakeholder Methodologies in Natural Resource Management. Socio-economic Methodologies. Best Practice Guidelines. Chatham, 1998.
- Gruen, G. E.: Turkish Waters. Source of Regional Conflict or Catalyst for Peace. In: Belkin, Shimshon / Gabbay, Shoshana (Hrsg.): Environmental Challenges. Dordrecht / Boston / London, 2000, S. 565-579.
- Haddadin, Munther J.: Water Scarcity Impacts and Potential Conflicts in the MENA Region. In: Water International, Bd. 26, Nr. 4, Dezember 2001, S. 460-470.
- Haftendorn, Helga: Water and International Conflict. Columbia international affairs online, März 1999. Aus: <http://www.cionet.org/isa/hah01> (besucht am 22.8.2003).
- Hampton, Greg: Environmental equity and public participation. In: Policy Sciences, Bd. 32, 1999, S. 163-174.
- Hayek, Friedrich August von: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. Kieler Vorträge, Neue Folge, 56. Kiel, 1968.
Wiederabgedruckt in: Hayek, Friedrich August von: Freiburger Studien. 2. Auflage. Tübingen, 1994, S. 249-265.
- Hayek, Friedrich August von: Die Anmaßung von Wissen. Rede anlässlich der Verleihung des Nobelpreises für Wirtschaftswissenschaften 1974. ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 26, 1975.
Wiederabgedruckt in: Hayek, Friedrich August von: Die Anmaßung von Wissen. Neue Freiburger Studien. Tübingen, 1996, S. 3-15.
- Hayek, Friedrich August von: The Use of Knowledge in Society. The American Economic Review, Nr. 35, 1945, S. 519-530.
Deutsche Übersetzung: Die Verwertung des Wissens in der Gesellschaft. In: Hayek, Friedrich August von: Individualismus und wirtschaftliche Ordnung. Erlenbach-Zürich, 1952, S. 103-121.
- Hertlein, Markus: Perspektiven der Übertragbarkeit. In: Wörner, Johann-Dietrich (Hrsg.): Das Beispiel Frankfurt Flughafen. Mediation und Dialog als institutionelle Chance. Dettelbach, 2003.
- Hirji, Rafik / Grey, David: Managing International Waters in Africa. In: Salman, Salman M.A. (Hrsg.): International Watercourses. Enhancing Cooperation and Managing Conflicts. (World Bank technical Paper, Nr. 414) Washington, D.C., 1998, S. 77-99.
- Holtrup, Petra: Der Schutz grenzüberschreitender Flüsse in Europa – zur Effektivität internationaler Umweltregime. (Berichte des Forschungszentrums Jülich) Jülich, 1999.
- Holzinger, Katharina: The Problems of Collective Action. A New Approach. (Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter). Bonn, 2003/2.
- Homann, Karl / Suchanek, Andreas: Ökonomik. Eine Einführung. Tübingen, 2000.
- Homann, Karl: Sustainability: Politikvorgabe oder regulative Idee? In: Gerken, Lüder (Hrsg.): Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit. Baden-Baden, 1996, S. 33-47.

- Hottinger, Arnold: Wasser als Konfliktstoff. Eine Existenzfrage für Staaten des Nahen Ostens. In: Europa-Archiv, Folge 6, 1992, S. 153-164.
- Hunter, Jason: Tumen River Area Development Program and Transboundary Water Pollution. Juli 1998. Aus: www.nautilus.org/papers/enviro/hunter_tumen.html1998 (besucht am 8.8.2003).
- Huppés, Gjal / Simonis, Udo E.: Environmental Policy Instruments in a New Era. <http://www.wz-berlin.de> (besucht am 13.10.03).
- IFOK/ IWÖ Arbeitsgemeinschaft: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. Studie im Auftrag der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages, Berlin/ Heidelberg/ New York, 1997.
- IFOK: Bausteine für ein zukunftsfähiges Deutschland, Wiesbaden, 1997.
- IFOK: Governance of the European Research Area: The role of civil society. Study on behalf of the European Commission. Drafted by Henning Banthien / Michael Jaspers / Andreas Renner. Final Report. 2003.
- IFOK: Dialogue and Mediation on Environmental Issues in Europe: Experiences, Success Factors and Perspectives. Study on behalf of the European Commission. Drafted by Hans-Peter Meister / Constanze Helmchen. Final Report. 2003.
- Ipsen, Knut: Völkerrecht. 4. Aufl. München, 1999.
- Ivanova, Maria H.: Partnerships, International Organizations, and Global Environment Governance. In: Witte, Jan Martin / Streck, Charlotte / Benner, Thorsten (Hrsg.): Progress or Peril? Partnerships and Networks in Global Environmental Governance. The Post-Johannesberg Agenda. Washington, D.C. / Berlin, 2003, S. 9-36.
- Jaspers, Frank G.W.: Institutional Arrangements for Integrated River Basin Management. In: Water Policy Nr. 5, 2003, S. 77-90.
- Jekel, Heide: Information und Mitwirkung der Öffentlichkeit. In: Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (Hrsg.): 4. Informationsbrief zur EU- Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG, März 2003. Aus: <http://www.thueringen.de/de/publikationen/pic/pubdownload395.pdf> (besucht am 20.9.2003).
- Johannsen, Margret: Kontrolle, Verteilung und Nutzung der Wasserressourcen im Jordanbecken: Der Streit um eine knappe, aber lebenswichtige Ressource im Kontext des Nahostkonflikts. Vortrag am 16.12.2002 auf dem Workshop bei der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF): „Friedens- und sicherheitspolitische Implikationen des globalen Wandels im Wasserkreislauf. Anforderungen an die Friedens- und Konfliktforschung, dargestellt am Beispiel des Konflikts um die konkurrierende Nutzung des Jordan-Wassers“. Aus: http://www.ifsh.de/dokumente/artikel/109_Wasserkonflikte%20im%20Jordanbecken%2016Dez%202002.doc (besucht am 15.12.03).
- Kilgour, Marc / Dinar, Ariel: Are Stable Agreements for Sharing International Rivers Now Possible? (The World Bank, Policy Research Working Paper No. 1474) Washington, 1995.
- Klaphake, Axel / Scheumann, Waltina: Politische Antworten auf die globale Wasserkrise. Trends und Konflikte. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 48-49, 2001, S. 3-12.
- Klein, Ansgar / Koopmans, Ruud / Geiling, Heiko (Hrsg.): Politische Partizipation und Protestmobilisierung im Zeitalter der Globalisierung, in: Klein, Ansgar / Koopmans, Ruud / Geiling, Heiko (Hrsg.). Globalisierung – Partizipation – Protest. Opladen, 2001, S. 7-22.
- Klötzli, Stefan: The Water and Soil Crisis in Central Asia – A Source for Future Conflicts? (ENCOP Occasional Paper Nr. 11, Center for Security Policy and Conflict Research Zurich) Mai 1994. <http://www.fsk.ethz.ch/publ/output.cfm?service=publihouse&parent=1600> (besucht am 13.10.03).

- Kluge, Thomas: Nachhaltiger Umgang mit Wasserressourcen in Deutschland. Probleme, Handlungs- und Forschungsbedarf, internationale Einbettung. Aus: http://www.isoe.de/ftp/thok_kopfmueeller.pdf (besucht am 20.9.2003).
- Krämer, Ludwig: Umweltmediation und Umweltpolitik der Europäischen Union. (schriftl. Fassung eines Vortrags auf der Konferenz "Umweltmediation in Europa", November 2001, Wien). Wien. http://www.partizipation.at/pdf/artikel_kraemer.pdf
- Krämer, Ludwig: Umweltmediation und Umweltpolitik der Europäischen Union. In: Natur und Recht, 24. Jh., Heft 5, 2002, S. 257-264.
- Kratz, Stefan: International Conflict over Water Resources. A Syndrome Approach. (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung) Berlin, 1996.
- Lee, J.J. van den: Participative Water Resource Allocation And Decision-Making in Australia. Aus: www.une.edu.au/cwpr/Papers/wwcaper.pdf (besucht am 10.9.2003).
- Libiszewski, Stephan: Water Disputes in the Jordan Basin Region and their Role in the Resolution of the Arab-Israeli Conflict. (Occasional Paper Nr. 13, August 1995; Schweizerische Friedensstiftung Bern, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich). Bern, 1995.
- Löhr, Albert / Osterloh, Margit: Ökonomik und Ethik als Grundlage organisationaler Beziehungen. In: Staehle, Wolfgang H. / Sydow, Jörg (Hrsg.): Managementforschung 3. Berlin / New York, 1993, S. 109-156.
- Lowi, Miriam R.: Rivers of Conflict, Rivers of Peace. In: Journal of International Affairs, Sommer 1995, Bd. 49, Nr. 1, S. 123-144.
- Lüth, Arved / Meister, Hans-Peter: BASF und Social Responsibility. Unveröffentlichte IFOK-Studie. Bensheim, 2000.
- Lupu, Yonatan: International Law and the Waters of the Euphrates and Tigris. In: Georgetown International Environmental Law Review, Winter 2001, S. 349-366.
- Marty, Frank: Managing International Rivers. Problems, Politics and Institutions. Bern / Berlin / Brüssel / u.a., 2001.
- Mason, Simon A.: Wege zur Zusammenarbeit: Das Nilgebiet. In: Auswärtiges Amt (Hrsg.): Umwelt und Sicherheit. Krisenprävention durch Kooperation. Internationaler Workshop im Rahmen des „Forum globale Fragen“. Berlin, 15.-16. Juni 2000.
- Mason, Simon A.: Afrikas längster Fluss. Von Positionen zu Interessen: Die Nile Basin Initiative. In: E+Z - Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 6, Juni 2001, S. 185 – 187.
- Mayer, Jörg M.: „Wann sind Paketlösungen machbar?“ Eine konstruktive Kritik an F.W. Scharpfs Konzept. In: Politische Vierteljahresschrift, 35. Jh., Heft 3, 1994, S. 448-471.
- Mayntz, Renate / Fritz W. Scharpf (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt am Main, 1995.
- McCaffrey, Stephan: The Management of Water Resources. In: Campiglio, Luigi (Hrsg.): The Environment after Rio. International Law and economics. Cornwall, 1994, S. 149-160.
- McCaffrey, Stephen C.: The International Law Commission Adopts Draft Articles on International Watercourses. In: American Journal of International Law, April 1995, S. 395-404.
- McCaffrey, Stephan: The UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses. Prospects and Pitfalls. In: Salman, Salman M.A. (Hrsg.): International Watercourses. Enhancing Cooperation and Managing Conflicts. (World Bank technical Paper, Nr. 414) Washington, D.C., 1998, S. 17-28.
- McDowell, Todd E.: Water Conflict and the Tigris-Euphrates Water basin. A Status Report. In: Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, 1997, S. 202-208.

- Meister, Hans-Peter / Feindt, Peter Henning / Tscheulin, Jochen / Schneidewind, Uwe / Minsch, Jürg / Schulz, Tobias: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. Vom Was zum Wie in der Nachhaltigkeitsdebatte, in: GAIA 6, Nr. 3, 1997, S. 182-196.
- Meister, Hans-Peter / Gohl, Christopher: Den Konsens orchestrieren? Chancen und Grenzen der Politischen Mediation bei umstrittenen Infrastrukturprojekten. 2003 (in Vorbereitung).
- Meister, Hans-Peter: Institutionelle Verankerung von Dialog und Mediation, in: Wörner, Johann-Dietrich (Hrsg.): Das Beispiel Frankfurt Flughafen. Mediation und Dialog als institutionelle Chance. Dettelbach, 2003.
- Meister, Hans-Peter: Nachhaltigkeit als ein fortwährender Lern- und Suchprozess? Zeitschrift für Generationengerechtigkeit, Nr. I, 2003.
- Michal-Misak, Silvia: Politische Mediation – ihre Grenzen und Möglichkeiten, in: Mehta, Gerda / Klaus Rückert (Hrsg.): Mediation und Demokratie : Neue Wege des Konfliktmanagements in größeren Systemen, Heidelberg, 2003.
- Mitchell, Chris: The structure of international conflict. London, 1991.
- Mohamed, Kamal Ali: Summary of the Round Table. Round Table on 'The Nile: Sharing Experiences, Sharing Visions', Mainz / Koblenz / Königswinter/Bonn, 9.-12. September 2001.
- Morag, Nadav: Water, Geopolitics and State Building. The Case of Israel. In: Middle Eastern Studies, Bd. 37, Nr. 3, Juli 2001, S. 179-198.
- Msuya, Meraji O. Y.: The Nile Basin and the Nile Basin Initiative. (Rede auf dem Runden Tisch über den Nil, DSE) 2002. Aus: <http://www.dse.de/ef/nile/msuya.htm> (besucht am 13.10.03).
- Müller, Harald: Die Chance der Kooperation. Regime in den Internationalen Beziehungen. Darmstadt, 1993.
- Mustafa, Daanish: Theory versus practice: The Bureaucratic Ethos of Water Resource Management and Administration in Pakistan. In: Contemporary South Asia, Bd. 11, Nr. 1, 2002, S. 39-56.
- Myrdal, Gunnar: Politisches Manifest über die Armut der Dritten Welt, Frankfurt a.M. 1970.
- Neubert, Susanne / Scheumann, Waltina: Kein Blut für Wasser. Wasserknappheit muss nicht zu Kriegen führen. In: Internationale Politik, Nr. 3, 2003, S. 31-38.
- OECD: Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. OECD, 2001.
- Ohloff, Stefan: Methoden der Konfliktbewältigung bei grenzüberschreitenden Umweltproblemen im Wandel. Überwindung der Grenzen herkömmlicher Streitbeilegung durch systeminterne Flexibilität und systemexterne Innovation. (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht; Bd. 153), Berlin, 2003.
- Olson, Mancur: Aufstieg und Niedergang von Nationen. Tübingen, 1982/85.
- Olson, Mancur: Die Logik kollektiven Handelns. 2. Auflage. Tübingen, 1965/85.
- Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik – ÖGUT / BMLFUW - Federal Ministry of Agriculture and Forestry, Environment and Water Management. Environmental Mediation in Europe. New Methods on Conflict Resolution and Participation. Symposium 22.-23. November 2001, Wien. Konferenzdokumentation. www.environ-mediation.net.
- Peck, Connie: The United Nations as a Dispute Settlement System. Improving Mechanisms for the Prevention and Resolution of Conflict. Den Haag / London / Boston, 1996.
- Petrella, Riccardo: Wasser für alle. Ein globales Manifest. Zürich, 2000.
- Petzold-Bradley, Eileen: Panel Zusammenfassung. Internationaler Workshop im Rahmen des „Forum globaler Fragen“, 2000.
- Pies, Ingo / Leschke, Martin (Hrsg.): Gary Beckers ökonomischer Imperialismus. Tübingen, 1998.

- Pies, Ingo / Leschke, Martin (Hrsg.): Mancur Olsons Logik kollektiven Handelns. Tübingen, 1997.
- Pies, Ingo / Leschke, Martin (Hrsg.): Ronald Coase' Transaktionskosten-Ansatz. Tübingen, 2000.
- Pies, Ingo / Leschke, Martin (Hrsg.): Walter Euckens Ordnungspolitik. Tübingen, 2002.
- Pies, Ingo / Schröder, Guido: Causes and Consequences of Global Warming. How Rational is Our Policy on Climate Change? Münster, 2002.
- Pies, Ingo: Ordnungspolitik in der Demokratie - Ein ökonomischer Ansatz diskursiver Politikberatung. Tübingen, 2000.
- Pies, Ingo: Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik – Der Beitrag von Ronald Coase. In: Pies, Ingo / Leschke, Martin (Hrsg.): Ronald Coase' Transaktionskosten-Ansatz. Tübingen, 2000, S. 1-30.
- Pigou, Arthur C.: The Economics of Welfare. 4. Auflage. London: 1932.
- Pitt, Jennifer / Luecke, Daniel F. / Cohen, Michael J. / Glenn, Edward P. / Valdes-Casillas, Carlos: Two Nations, One River: Managing Ecosystem Conservation in the Colorado River Delta. In: Natural Resources Journal, Herbst 2000, S. 819-864.
- Powell, W.W. / DiMaggio, P.J. (Hrsg.): The New Institutionalism in Organisational Analysis. Chicago, 1991.
- Prittwitz von, Volker (Hrsg.): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik. Opladen, 1996, S. 138-167.
- Rawls, John: Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt/Main, 1975. Englisch Original: Rawls, John.: A Theory of Justice. Cambridge, Mass., 1971.
- Regional Environmental Centre: Doors to Democracy. Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decisionmaking in the newly independent States. Juni 1998 (Project Management: FeSanchis Moreno, Terra Environmental Policy Centre).
<http://www.rec.org/REC/Publications/PPDoors/WEST/cover.html>
- Reguer, Sara: Controversial Waters – Exploitation of the Jordan River, 1950-80. In: Middle Eastern Studies, Bd. 29, Nr. 1, Januar 1993, S. 53-90.
- Reinicke, Andreas: Die angemessene Nutzung gemeinsamer Naturgüter. Eine Studie zum Umweltvölkerrecht. Frankfurt am Main / Bern / New York / Paris, 1991.
- Reinicke, Wolfgang und Francis Deng: Critical Choices: the United States, Networks, and the Future of Global Governance, Ottawa: Better World Fund, United Nations Foundation, 2000.
- Reinicke, Wolfgang: Global Public Policy. Governing without Government? The Brookings Institution, 1997.
- Renger, Jochen: Das Wasser im israelisch-palästinensischen Konflikt. In: WeltTrends, Nr. 16, Herbst 1997, S. 83-94.
- Renn, Ortwin T. / Webler, P. / Wiedemann (Hrsg.): Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse. Dordrecht, 1995.
- Renn, Ortwin: Die Zunahme partizipativer Verfahren als Ausdruck eines veränderten Staats- und Gesellschaftsverständnisses. In: Johann-Dietrich Wörner (Hrsg.): Das Beispiel Frankfurter Flughafen. Mediation und Dialog als institutionelle Chance. Dettelbach, 2003, S. 226-240.
- Renn, Ortwin: Umweltkonflikte und innovative Konfliktregelungen, Möglichkeiten und Grenzen diskursiver Verfahren. In: Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen AGU (Hrsg.): Umweltkongress Düsseldorf 1995. Umweltmediation in Deutschland. Das Umweltgespräch. Bonn, 1995, S. 19-34.
- Renner, Andreas / Gohl, Christopher / de Maizièrè, Maximilian: Nachhaltigkeit, Globalisierung, Partizipation, Demokratie. Identifizierung von Sachzusammenhängen und Gestaltungsansätzen. Stu-

- die im Auftrag des Rates für Nachhaltige Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Endbericht: Mai 2002.
http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/pdf/Kurzstudie_Globalisierung.pdf
- Renner, Andreas / Schick, Gerhard: Was leistet die Evolutionsidee zur Erklärung der modernen Gesellschaft? Beitrag eingereicht anlässlich des Hayek-Essay-Wettbewerbs 2000 „Was leistet die Evolutionsidee zur Erklärung der modernen Gesellschaft?“ Schweizer Monatshefte, Nr. 11, 2000.
- Renner, Andreas: Jenseits von Neoliberalismus und Kommunitarismus. Eine Neuinterpretation der Sozialen Marktwirtschaft. Grafschaft, 2002.
- Romano, Cesare: The peaceful Settlement of International Environmental Disputes: a Pragmatic Approach (International environmental law and policy series, Bd. 57) London, 2000.
- Rosenau, James N. / Czempiel, Ernst-Otto: Governance without Government. New York, 1992.
- Rowe, G./ Frewer, L.: Public Participation Methods: A Framework for Evaluation”, in: Science, Technology and Human Values, Bd. 25, No. 1, 2000, S. 3-29.
- Sadoff, Claudia W. / Whittington, Dale / Grey, David: Africa’s International Rivers. An Economic Perspective. (The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank) Washington, D.C., 2002. Aus: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_03020504012641 (besucht am 27. Juli 2003).
- Salman, Salman M.A. (Hrsg.): International Watercourses. Enhancing Cooperation and Managing Conflicts. (World Bank technical Paper, Nr. 414) Washington, D.C., 1998.
- Salman, Salman M.A. / Boisson de Chazournes, Laurence: International Watercourses. Enhancing Cooperation and Managing Conflict. In: Salman, Salman M.A. (Hrsg.): International Watercourses. Enhancing Cooperation and Managing Conflicts. (World Bank Technical Paper, Nr. 414) Washington, D.C., 1998, S. 167-170.
- Sands, Philippe: Watercourses, Environment and the International Court of Justice. The Gabčíkovo-Nagymaros Case. In: Salman, Salman M.A. (Hrsg.): International Watercourses. Enhancing Cooperation and Managing Conflicts. (World Bank technical Paper, Nr. 414) Washington, D.C., 1998, S. 103-107.
- Saretzki, Th.: Mediation, soziale Bewegungen und Demokratie. Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Jg. 10, 1997, Heft 4, 27-42.
- Scharpf, Fritz W.: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehnbruch, Opladen, 1993, S. 25-50.
- Schick, Gerhard / Renner, Andreas: „Vernetzte Sphären“ als Herausforderung für eine moderne Ordnungspolitik. Wirtschaftsdienst, 80. Jg. Heft 6, Juni 2000, S. 366-370.
- Schiff, Maurice / Winters, L. Alan: Regional Cooperation, and the Role of Regional Organizations and Regional Integration (The World Bank, Policy Research Working Paper No. 2872) Washington, 2002. Aus: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/09/07/000094946_02081604293238/Rendered/PDF/multi0page.pdf (besucht am 27. Juli 2003).
- Sehring, Jenniver: Kooperation bei Wasserkonflikten. Die Bemühungen um nachhaltiges Wassermanagement in Zentralasien. (Dokumente und Materialien Nr. 30) Institut für Politikwissenschaften, Abteilung Politische Auslandsstudien und Entwicklungspolitik, Universität Mainz, Februar 2002.
- Selby, Jan: Dressing up Domination as „Cooperation“. The case of Israeli-Palestinian Water Relations. In: Review of International Studies, Nr. 29, 2003, S. 121-138.

- Shady, Aly M.: Public Participation in the Nile River Basin: Past Experience and Prospects for the Future. Aus: <http://www2.eli.org/watercourses/abstracts/Shady.abstract.final.pdf> (besucht am 5.11.03).
- Shamir, Yona: Alternative Dispute Resolution Approaches and their Application. (Contribution to the PCCP-Project of UNICEF / Green Cross). Aus: http://www.unesco.org/water/wwap/pccp/events/pccp_publications.shtml (besucht am 10.10.03).
- Sievers, Eric W.: Transboundary jurisdiction and Watercourse law. China, Kazakhstan, and the Irtys. In: Texas International Law Journal, Winter 2002, S. 1-42.
- Sievers, Eric W.: Water, conflict, and regional security in Central Asia. In: New York University Environmental Law Journal, 2002, S. 356-402.
- Simonis, Udo E.: Wasser als Konfliktursache – Plädoyer für eine internationale Wasserstrategie. <http://www.wz-berlin.de> (besucht am 13.10.03).
- Sjöstedt, Gunnar / Spector, Bertram I. / Zartmann, I. William: The Dynamics of Regime-building Negotiations. In: Spector, Bertram I. / Sjöstedt, Gunnar / Zartmann, I. William (Hrsg.): Negotiating International Regimes. Lessons learned from the United Nations Conference on Environment and Development. Cornwall, 1994, S. 3-19.
- Soncini-Sessa, Rodolfo / Canuti, D. / Colorni, A. / Villa, L. / Vitali, B. / Weber, E.: Use of Multi-criteria Analysis to Resolve Conflicts in the Operation of a Transnational Multipurpose Water System. The Case of Lake Verbano (Italy-Switzerland). In: Water International, Bd. 25, Nr. 3, September 2000, S. 334-346.
- Spector, Bertram I.: Transboundary Environmental Disputes. Aus: <http://wwics.si.edu/subsites/ccpdc/pubs/zart/ch9.htm> (besucht am 2.12.03).
- Spillmann, Kurt R.: Wasser als Thema der Weltpolitik. In: Kaiser, Karl / Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Weltpolitik im neuen Jahrhundert. Bonn, 2000, S. 150-172.
- Sreenath, Sree N. / Vali, Ali M. / Susiarjo, Gundo: The Nile River Problematique. An Integrated Look at the Future of Egypt and Ethiopia. In: Water International, Bd. 27, Nr. 4, Dez. 2002, S. 517-531.
- Stahter, Erich: Umwelt und Sicherheit. Krisenprävention durch Kooperation. Effektive Krisenprävention: Herausforderung für die deutsche Außen-, Umwelt- und Entwicklungspolitik. In: Sicherheit + Frieden, Nr. 4, 2000, S. 356-359.
- Steiner, Achim: Creating New Platforms for Dialogue. In: Witte, Jan Martin / Streck, Charlotte / Benner, Thorsten (Hrsg.): Progress or Peril? Partnerships and Networks in Global Environmental Governance. The Post-Johannesberg Agenda. Washington, D.C. / Berlin, 2003, S. 37-42.
- Streck, Charlotte: Global Public Policy Networks as Coalitions for Change. 2003. Aus: <http://www.gppi.net>
- Stroh, Kassian: Konflikt und Kooperation um Wasser. Eine Fallstudie über den Nil. (Arbeitspapier zu Problemen der Internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung Nr. 35, Forschungsstelle Dritte Welt am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München), 2003. Aus: http://www.forschungsstelle-dritte-welt.de/Dokumente/AP/AP_FSDW_Konflikt%20um%20Wasser-Fallstudie%20Nil.pdf (besucht am 15.12.03).
- Strübel, Michael: Umweltregime in Europa. In: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Regime in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden, 1989, S. 247-273.
- Suchanek, Andreas: Ökonomische Ethik. Tübingen, 2001.

- Susskind, Lawrence/ McKearnan, Sarah/ Thomas-Larmer, Jennifer (Hrsg.): *The Consensus Building Handbook – A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*. Thousand Oaks / London / New Delhi, 1999.
- Susskind, Lawrence: *Negotiating environmental agreements: How to avoid escalating confrontation, needless costs, and unnecessary litigation*. Washington, D.C., 1999.
- Swyngedouw, Erik / Page, Erik / Kaika, Maria: *Sustainability and Policy Innovation in a Multi-Level-Context. Crosscutting Issues in the Water Sector*. In: Heinelt, Hubert / Getimis, Panagiotis / Kafkalas, Grigoris / Smith, Randall / Swyngedouw, Erik (Hrsg.): *Participatory Governance in Multi-Level Context. Concepts and Experience*. Opladen, 2002, S. 107-128.
- Tadros, Niveen: *Shrinking Water Resources. The National Security Issue of this Century*. In: *Northwestern Journal of International Law and Business*, Winter-Frühjahr 1996-1997, S. 1091-1131.
- Tetzlaff, Rainer: *Strukturanpassung – das kontroverse entwicklungspolitische Paradigma der Nord-Süd-Beziehungen*, in: Nohlen, Dieter / Nuscheler, Franz (Hrsg.): *Handbuch der Dritten Welt, Band 1: Grundprobleme – Theorien – Strategien*, Bonn, 1993, S. 420-445.
- Treves, Tullio: *The Protection of the Oceans in Agenda 21 and International Environmental Law*. In: Campiglio, Luigi (Hrsg.): *The Environment after Rio. International Law and economics*. Cornwall, 1994, S. 161-171.
- Troja, Markus: *Mediation als institutioneller Wandel in der Demokratie*, in: *Centrale für Mediation: Zeitschrift für Konfliktmanagement*, Heft 3, 2002.
- Troja, Markus: *Umweltkonfliktmanagement und Demokratie Zur Legitimation kooperativer Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik*, Köln, 2001.
- Ueberhorst, Reinhard: *Kooperative Politikformen im 21. Jahrhundert*. In: *Forschungsjournal NSB (Neue Soziale Bewegungen)*, Heft 3, 1998.
- Ule, Christian: *Das Recht am Wasser. Dargestellt am Beispiel des Nils*. Baden-Baden, 1998.
- UNECE / UNEP Regional Office for Europe / Ministry for Natural Resources of the Russian Federation / Swedish Environmental Protection Agency / Agency for Environmental Assessments „Ecoterra“ (Hrsg.): *Transboundary Water Cooperation in the newly independent States (NIS)*. Moskau / Genf, 2003. Aus: www.unece.org/env/water/documents/transbwatcoopnis_fin_e.pdf (besucht am 14.9.2003).
- UNED International Team: *Towards Earth Summit 2002. Environment Briefing Paper Nr. 1*, 2001. Aus: <http://www.earthsummit2002.org/es/issues/Freshwater/freshwater.pdf> (besucht am 15.03.2004).
- UNESCO / Green Cross (Hrsg.): *From Potential Conflict to Co-operation Potential. Water for Peace. Prevention and Resolution of Water Related Conflicts*. Aus: http://webworld.unesco.org/water/wwap/pccp/pdf/brochure_2.pdf (besucht am 13.10.03).
- UNESCO / Green Cross (Hrsg.): *Water Security and Peace. Draft for Discussion in Third World Water Forum. A synthesis of studies prepared under the PCCP-Water for Peace process*. Aus: http://www.unesco.org/water/wwap/pccp/events/pccp_publications.shtml (besucht am 10.10.03).
- United Nations Economic Commission for Africa (Hrsg.): *Transboundary River/Lake Basin Water Development in Africa: Prospects, Problems, and Achievements*. Addis Ababa, Dezember 2000. Aus: http://www.uneca.org/eca_resources/Publications/RCID/Transboundary_v2.pdf (besucht am 12.12.03).
- United Nations Economic Commission for Europe: *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*, vom 25. Juni 1998. <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>

- United Nations World Water Assessment Programme (Hrsg.): Wasser für Menschen, Wasser für Leben. Weltwasserentwicklungsbericht der Vereinten Nationen. Zusammenfassung. Bonn, 2003.
- United Nations World Water Assessment Programme (Hrsg.): Water Security. A Preliminary Assessment of Policy Progress since Rio. 2001.
- Upadhye, Shashank: The International Watercourse: An Exploitable Resource for the developing nation under International Law? In: Cardozo Journal of International and Comparative Law, Frühjahr 2000, S. 61-101.
- Utton, Albert E.: Problems and successes of international Water agreements. The example of the United States and Mexico. In: Carroll, John E.: International Environmental Diplomacy. The Management and Resolution of transfrontier Environmental Problems. Cambridge / New York / Oakleigh, 1988, S. 67-83.
- Uvin, Peter/Biagiotti, Isabelle: Global Governance and the „New“ Political Conditionality, in: Global Governance 2, 1996, S. 377-400.
- Vayrynen, Raimo: Environmental Security and Conflicts. Concepts and Policies. In: International Studies, Bd. 35, Nr. 1, 1998, S. 3-21.
- Vinogradov, Sergei: Transboundary Water resources in the former Soviet Union. Between Conflict and Cooperation. In: Natural Resources Journal, Frühjahr 1996, S. 393-414.
- Webler, T./ S. Tuler: „Unlocking the Puzzle of Public Participation“, in: Bulletin of Science, Technology & Society, Nr. 22, 2002, S. 179-189.
- Webler, T.: Discourse in Citizen Participation: An Evaluative Yardstick“, In: Renn/ Webler/ Wiedemann (Hrsg.): Fairness and Competence in Citizen Participation. Evaluating Models for Environmental Discourse. Dordrecht, 1995, S. 35-86.
- Weinthal, Erika / Marei, Amer: One Resource Two Visions. The Prospects for Israeli-Palestinian Water Cooperation. In: Water International, Bd. 27, Nr. 4, Dez. 2002, S. 460-467.
- Welp, Martin: Bürgerbeteiligung und Computermodelle verknüpfen. Möglichkeiten eines modellgestützten Managements von Flusseinzugsgebieten. In: Ökologisches Wirtschaften, Nr. 2, 2002, S. 21f.
- Williams, Paul: Global (Mis)Governance of Regional Water Relations. Review Essay. In: International Politics, 2003, Nr. 40, S. 149-158.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen: Welt im Wandel. Wege zu einem nachhaltigen Umgang mit Süßwasser. Jahresgutachten 1997.
- Witte, Jan Martin / Streck, Charlotte / Benner, Thorsten (Hrsg.): Progress or Peril? Partnerships and Networks in Global Environmental Governance. The Post-Johannesburg Agenda. Washington, D.C., Januar 2003. Aus: <http://www.gppi.net>
- Wolf, Aaron T.: Conflict and Cooperation along International Waterways. In: Water Policy, Bd. 1, Nr. 2, 1998, S. 251-265.
- Wolf, Aaron T.: The Transboundary Freshwater Dispute Database Project. In: Water International, Bd. 24, Nr. 2, S. 160-163, Juni 1999.
- Wolf, Aaron T. / Natharius, Jeffrey A. / Danielson, Jeffrey J. / Ward, Brian S. / Pender, Jan K.: International River Basins of the World. In: International Journal of Water Resources Development, Bd. 15, Nr. 4, Dezember 1999. Aus: http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/register/register_paper.html#table1 (besucht am 15.12.03).
- Wolf, Aaron T.: Transboundary Waters. Sharing Benefits, Lessons Learned. In: International Conference on Freshwater (Hrsg.): Thematic Background Papers. International Conference on Freshwater, Bonn 2001.

- Working Group on Water Management: Report on the Workshop on Public Participation in Water Management. Den Haag, 2001.
- World Commission on Environment and Development (Hrsg.): Our Common Future. Oxford, 1987.
- Wouters, Patricia: The Legal Response to International Water Scarcity and Water Conflicts: The UN Watercourses Convention and Beyond. Aus: http://www.thewaterpage.com/pat_wouters1.htm (besucht am 15.12.03).
- Yoffe, Shira / Wolf, Aaron T. / Giordano, Mark: Conflict and Cooperation over International Freshwater Resources. Indicators and findings of the Basin at Risk Project. Aus: www.transboundarywaters.orst.edu/projects/bar/BAR_chapter4.pdf (besucht am 13.10.03).
- Zadek, Simon: Endaring Myths, Enduring Truths. Enabling Partnerships between Business, Civil Society and the Public Sector. Dokumentation der Weltbank. http://www.bpdweb.org/endearing_myths.pdf
- Zilleßen, Horst (Hrsg.): Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik, Opladen, 1998. [Neuaufgabe in Vorbereitung]
- Zuck, Christian: Verteilungskonflikte um den Rohstoff Wasser – Fallbeispiel China. In: Sicherheit + Frieden, Nr. 4, 1999, S. 281-289.