

Rechtliche Schwierigkeiten und Möglichkeiten eines multilateralen Wassermanagements im Nahen Osten

Von *Annette van Edig*

1. Einführung

Die globale Süßwasserkrise werde sich verschärfen, stellte der Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU) in seinem Jahresgutachten 1997¹ fest und forderte die internationale Politik auf, umgehend zu reagieren. Mögliche Eskalationen werden dabei vor allem im Nahen Osten erwartet. Immer wahrscheinlicher werden sogenannte Verteilungs- oder Ressourcenkonflikte: Durch das anhaltende Bevölkerungswachstum und den damit einhergehenden hohen Verbrauch in Landwirtschaft, Industrie und Haushalten gehen die Süßwasserreserven zurück. Der nationale Wasserbedarf steigt, und die Staaten versuchen, sich einen möglichst großen Anteil der internationalen Wasserressourcen zu sichern. Dies führt zu Spannungen, vor allem, wenn der Oberrainer in der Lage ist, große Mengen Wasser zu stauen und damit sowohl die Wasserquantität als auch die Wasserqualität für die Unterrainer beeinträchtigt. Im Nahen Osten gibt es für ein solches Verhalten von Oberrainern zwei Beispiele: Israel am Jordanfluß und die Türkei am Euphrat-Tigris-Becken.

Es könnte aber auch anders gehen – sagen Theoretiker. Internationale Flüsse müßten als physische Einheit begriffen und auch als solche verwaltet werden, unabhängig von politischen Grenzen.² Eine ideale Lösung wäre eine multilaterale Wasserbehörde für die jeweiligen internationalen Flußbecken. Innerhalb dieser Behörde könnten die Anrainer die Ressource gemeinsam verwalten, Daten austauschen, gemeinsame Projekte planen, zukünftige Bedarfsrechnungen erstellen sowie die Wasserqualität schützen. Nur wenn die Anrainer

¹ Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU), Jahresgutachten 1997: "Welt im Wandel. Wege zu einem nachhaltigen Umgang mit Süßwasser" erscheint in Buchform im Spätherbst 1998 beim Springer-Verlag; die Zusammenfassung ist durch das Internet (www.awi-bremerhaven.de/WBGU/) erhältlich.

² Vgl. *Lowi, Miriam*, Rivers of Conflict, Rivers of Peace, in: *Journal of International Affairs*, Vol. 49, No. 1, 1995, p. 125.

zusammenarbeiten und alle Informationen über ihren jetzigen und voraussichtlich zukünftigen Verbrauch offenlegen, wird die Ressource als gemeinsames Gut angesehen, und es kann eine nachhaltige Nutzung der Ressource gewährleistet werden. Eine nachhaltige Nutzung verfolgt das Ziel, nicht mehr Wasser zu verbrauchen, als vorhanden ist, damit auch zukünftige Generationen Zugang zu Süßwasser haben werden.

Darüber hinaus, so argumentieren Funktionalisten, kann eine Kooperation auf technischem Gebiet dazu beitragen, die politischen Beziehungen zwischen den Ländern zu verbessern.³ Staaten seien bereit, ihre nationalen Interessen einem übergeordneten Ziel unterzuordnen, sofern sie sich davon Nutzen versprechen. Die Zusammenarbeit der Anrainer einer internationalen Wasserressource bietet sich hierfür geradezu an: Bei einer gemeinsamen Verwaltung hätten alle eingebundenen Staaten Vorteile zu erwarten, vor allem bei der Finanzierung von Projekten und wassersparenden Technologien. Jede dadurch erzielte Reduzierung des Verbrauchs der einzelnen Anrainer würde letztlich die Dargebotsmenge in der internationalen Ressource erhöhen. Erweist sich die Kooperation über die Zeit hinweg für die Staaten als gewinnbringend, so kann sie sich positiv auf das politische Klima zwischen den Ländern und somit in der Region erweisen, letztlich als friedensförderndes Mittel dienen.

Die Realität aber sieht anders aus: Am Nil, am Euphrat-Tigris-Becken und am Jordan mangelt es an Kooperation. Zwischen Ägypten, Sudan und Äthiopien kommt es immer wieder zu Spannungen über das Nilwasser, die Türkei staut das Wasser des Euphrat im Rahmen des großangelegten "GAP-Projektes"⁴ und muß sich deshalb immer wieder mit Beschwerden der Unterrainer Syrien und Irak auseinandersetzen. Israel nutzt den größten Teil des Jordanwassers, der noch vier weitere Anrainer hat. An keinem der drei internationalen Flüsse besteht ein Vertrag über die Wassernutzung und -verwaltung, der alle Anrainer einbezieht. Lediglich drei bilaterale Verträge existieren: zwischen Ägypten und Sudan (1959), Türkei und Syrien (1987), Israel und Jordanien (1994).

Warum ist der Kooperationswille so gering und die Errichtung von multinationalen Wasserbehörden unwahrscheinlich, obschon sie den Ländern so viele Vorteile brächte? Nationale und internationale Faktoren spielen bei der Beantwortung dieser Frage eine Rolle: Am meisten Wasser in allen Ländern der Region schluckt die Landwirtschaft, welche zudem von vielen Staaten der Region subventioniert wird. Subventionen dieser Art sind zwar

³ Die Theorie hat heute in der Frage der Kooperation über Wasser in Nahen Osten neuen Aufwind erhalten; vgl. hierzu die Beiträge in *Bächler, Günther / Spillmann, Kurt* (eds.), *Regional Conflicts and Ways of Cooperation, Proceedings of an International Conference at Centro Stefano Franscini, Ascona/Switzerland, 2-7 October, 1994*, ENCOF Occasional Paper No. 4, Swiss Federal Institute of Technology / Swiss Peace Foundation, Zurich / Berne.

⁴ Südostanatolien-Stauprojekt, vgl. hierzu Punkt 3.

weder wirtschaftlich noch ökologisch vertretbar, sie weisen aber doch eine gewisse innenpolitische Rationalität auf, rentieren sie sich doch für die Regierungen kurzfristig als Instrument der Herrschaftssicherung: In Israel wird das Wasser für den landwirtschaftlichen Verbrauch der Siedlungen subventioniert, da diesen hohe ideologische Bedeutung zukommt. In Jordanien wird durch billiges Wasser die Regierungsloyalität agrarisch orientierter Bevölkerungsgruppen "erkauft". Auch in Syrien wurde der landwirtschaftliche Anbau in den letzten Jahren vorangetrieben, zum einen, um Arbeitsplätze zu beschaffen und die Landflucht zu verhindern, zum anderen, um unabhängig von Nahrungsmittelimporten zu werden. Dies verringert letztlich auch die politische Abhängigkeit von anderen Ländern, insbesondere dem Westen. Einsatz von veralteter Bewässerungstechnik, Lecks in den Leitungsrohren und fehlerhafte Preispolitik tragen ebenfalls zu dem hohen Wasserverbrauch bei. Politische Probleme der Länder untereinander in anderen Bereichen erschweren die Kooperation zusätzlich. Sie führen dazu, daß die Länder nicht von ihren Nachbarn in der empfindlichen Frage der Wasserversorgung abhängig werden wollen: Sie haben Angst, mit der "Wasserwaffe" erpreßt zu werden – Wasser ist eine Frage der Sicherheit und somit der nationalen Souveränität.

Da nur wenige rechtliche Vereinbarungen über die Nutzung des Wassers bestehen, haben die Oberrainer freie Hand, eine internationale Ressource nach Belieben zu nutzen – internationales Wasserrecht, nach welchem eine "gerechte Nutzung" (*equitable utilization*)⁵ unter den Anrainern vorgenommen werden soll, wird dabei ignoriert. Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, ob die bestehenden Verträge ein erster Schritt hin zu einer gemeinsamen Verwaltung sind oder ob sie einer Zusammenarbeit aller Anrainer im Wege stehen. Bestehen in den Verträgen Mängel, die die bilaterale Kooperation erschweren? Diesen Fragen wird im folgenden anhand der drei bilateralen Verträge nachgegangen; abschließend werden einige Anregungen zu Lösungsmöglichkeiten vorgestellt.

2. *Das ägyptisch-sudanesishe Abkommen*

Der Nil, längster Fluß der Welt, hat elf Anrainer. Drei von ihnen sind fast ausschließlich auf den Nil als Wasserressource angewiesen und somit als Hauptakteure zu identifizieren: Ägypten als Unterrainer, Sudan und Äthiopien als Oberrainer.

Bereits 1959 wurde zwischen Ägypten und Sudan ein Vertrag über die Nutzung des Nilwassers geschlossen in Art. II,4 wurde der ägyptische Anteil auf 55,5 MCM⁶ festgelegt, der sudanesishe auf 18,5 MCM. Ist die jährliche Wassermenge höher, so soll der Überschuß

⁵ Vgl. ILA, The Helsinki Rules (1996), Art. IV und V; ILC, The law of the non-navigational uses of international watercourses, Art. 7.

⁶ MCM ist die Abkürzung für Millionen Kubikmeter.

gleich zwischen beiden Ländern geteilt werden.⁷ Mit Art. IV wurde eine Technische Kommission (Permanent Joint Technical Commission) ins Leben gerufen. Die Aufgaben der Kommission beziehen sich vor allem auf die Absprache und Planung von Projekten. Datenaustausch zwischen den Kommissionsmitgliedern ist jedoch nicht festgeschrieben.

Der Vertrag ist nicht ausdrücklich offen für andere Anrainer. In Art. V,2 jedoch wird auf die Möglichkeit eingegangen, daß dritte Anrainer Ansprüche auf Wassermengen des Nil erheben. In diesem Fall sollen Ägypten und Sudan diese Ansprüche gemeinsam prüfen. Erweisen sie sich als gerechtfertigt, so sollen sie zu gleichen Teilen aus den ägyptischen und den sudanesischen Anteilen aus Nilwasser befriedigt werden.

Trotz aller politischen Spannungen zwischen den beiden Ländern setzte die Technische Kommission ihre Arbeit fort. Nie bestand ernsthaft die Gefahr, daß der Vertrag einseitig gekündigt werden sollte – wenn auch das Wasser immer wieder Gegenstand der politischen Rhetorik bei Spannungen in anderen Bereichen war.⁸ Der Sudan nutzt seine vertraglich zugesicherte Quote aufgrund mangelnder Staukapazität bislang nicht ganz aus, wodurch die ägyptische Wassermenge erhöht wird.

Äthiopien, dritter Hauptakteur am Nil, wurde nicht in den Vertrag einbezogen. Das Land plante bereits zu Beginn der sechziger Jahre 33 Staudämme, der Plan wurde jedoch aufgrund mangelnder finanzieller Kapazität nie realisiert. Mitte 1996 kündigte die äthiopische Regierung eine Reihe von Stauprojekten an⁹, eine Meldung, die in der arabischen Presse zu Spekulationen über mögliche kommende Konflikte führte.¹⁰ Gerade weil Äthiopien nicht in den ägyptisch-sudanesischen Vertrag eingebunden ist, besteht kein Konsens über die Menge, die das Land nutzen darf. Wie das Land die Stauprojekte finanzieren wird, ist unklar. In dieser Hinsicht könnte ein trilateraler Vertrag Äthiopien zugute kommen: Die Weltbank wird die Stauprojekte nicht unterstützen, solange nicht auch die übrigen Anrainer ihre Zustimmung geben.¹¹

⁷ Vgl. United Arab Republic and Sudan: Agreement for the full utilization of the Nile Waters. Signed at Cairo, on 8 November 1959 (Treaty Nr. 6519).

⁸ So 1995, als der Sudan drohte, den Vertrag aufzukündigen, nachdem der ägyptische Präsident Mubarak die sudanesishe Regierung für den Anschlag auf sein Leben in Addis Abeba verantwortlich machte; vgl. *Schiffler, Manuel*, Konflikte am Nil, in: INAMO Nr. 5/6, 1996, S. 9.

⁹ Vgl. näher zu den Projekten *Khader, Ghadar*, Maschru'at al-ithyubiyat inakasatuha ala hisat masr min miyah al-nil (Die äthiopischen Projekte und ihre Auswirkungen auf den ägyptischen Anteil des Nilwassers), in: *As-siyassa ad-dawliya*, Nr. 128, April 1997, S. 143.

¹⁰ Vgl. u.a. *Qadiyat-il-miyah: Hal bada't al muwagahat fi'ali-al-nil?* (Angelegenheit des Wassers: Hat eine Konfrontation am Oberen Nil begonnen), in: *Al-Hayat*, 1.8.1997, S. 7.

¹¹ Operational Directive 7.50 der Weltbank.

In der Vergangenheit wurden bereits Versuche unternommen, ein Abkommen für alle Anrainer auszuarbeiten.¹² Ägypten ist als bevölkerungsreichster Unterrainer in erster Linie daran interessiert, bi- oder trilaterale Projekte zu realisieren: Wenn Sudan seine vertraglich zugesicherten Rechte voll ausnutzt und Äthiopien seine legitimen Rechte einfordert, wird sich die ägyptische Menge reduzieren. Dieser Situation kann durch kooperative Beckenplanung vorgebeugt werden.¹³ Durch Projekte wie den lang geplanten sudanesisch-ägyptischen Jonglei-Kanal, durch den 9 MCM Wasser gespart werden sollen, können jetzt bestehende Wasserverluste vermindert werden. Auf diese Weise könnten sudanesisch- und äthiopische Ansprüche befriedigt werden, ohne daß Ägypten seine heute genutzte Wasserquote vermindern müßte. Weder Äthiopien noch Sudan verfügen bislang über ausreichende Staukapazitäten. Aus diesem Grund ist eine Eskalation der Konflikte noch nicht zu erwarten. Genau deshalb ist es zur Zeit noch günstig, auf ein beckenweites, zumindest aber trilaterales Abkommen hinzuwirken, da alle Akteure Vorteile zu erwarten hätten.

Der ägyptisch-sudanesisch-Äthiopische Vertrag hat sich vor allem deshalb als erfolgreich erwiesen, weil klar definierte Mengen zugeteilt und auf dieser Basis eine Zusammenarbeit vereinbart wurde. Damit wurde eines der Hauptprobleme der Kooperation an internationalen Flußbecken, die Mengenzuteilung – zumindest zwischen zwei Anrainern – gelöst. Weiterhin billigt er indirekt dritten Anrainern Wasserrechte zu, über die verhandelt werden müsse. Ausgangspunkt für einen möglichen ägyptisch-äthiopisch-sudanesischen Vertrag könnte somit Art. V,2 des Vertrages sein.

In dem Vertrag ist kein Schlichtungsmechanismus vorgesehen. Auch wenn solche bislang offensichtlich nicht nötig waren, wären sie aber bei einem tri- oder multilateralen Vertrag von elementarer Wichtigkeit, um Konflikte vorzubeugen.

3. *Das syrisch-türkische Protokoll*

Der türkische Ministerpräsident Demirel erklärte 1992 unmißverständlich, daß den Türken das Wasser gehöre ebenso wie den Arabern das Öl.¹⁴ Konsequenterweise baute die Türkei das GAP (Südostanatolien-Projekt) aus. Bis zum Jahr 2040 sollen 21 Staudämme und 17 Was-

¹² Der Durchbruch gelang 1993, als sich Äthiopien bereit erklärte, an allen nilbezogenen Initiativen teilzunehmen – dies geschah, weil in dem Land ein Regierungswechsel stattgefunden hatte. Daraufhin wurde die Nil 2002-Konferenzserie begonnen, innerhalb derer ein Expertenrat ein Abkommen für alle Anrainer auszuarbeiten sollte; vgl. *Schiffler*, Konflikte am Nil, a.a.O., S. 12.

¹³ Vgl. *Hagazi, Muhammad*, Nahu istratigiyat ma'iyat masriyat fi hud al-nil (In Richtung einer ägyptischen Wasserstrategie am Nilbecken), in: *As-siyasa ad-dawliya*, Nr. 125, Juli 1996, S. 130-133.

¹⁴ Vgl. *Turkish Times*, 19.8.1992, S. 5.

serkraftwerke errichtet werden. Die Gründe für das GAP-Projekt sind sowohl wirtschaftlicher als auch innenpolitischer Natur: Die landwirtschaftliche Produktion wird bei Einsatz modernster Bewässerungstechnologie um das 50fache gesteigert. Die Produkte sollen sowohl im Nahen Osten als auch in den Ländern Mittel- und Zentralasiens abgesetzt werden. Das Gebiet des GAP-Projektes wurde bislang wirtschaftlich vernachlässigt. Dies nährte den Boden für die Kurdenaufstände. Durch Ansiedlung von Arbeitskräften aus den Städten sowie ein höheres Pro-Kopf-Einkommen soll der Einfluß der PKK vermindert werden. Für die Wasserquantität und -qualität hat das Projekt fatale Folgen: Führte der Euphrat Anfang der neunziger Jahre 32,720 MCM über Syrien in den Irak, so werden dies im Jahre 2040 nur noch 6,559 MCM sein.¹⁵ Das Wasser ist bereits heute durch die Abwässer der Landwirtschaft von wesentlich schlechterer Qualität als noch vor einigen Jahren. Sowohl für Syrien als auch für den Irak entstehen dadurch Defizite in der Wasserversorgung, und auch die ökologischen Folgen sind nicht abzusehen. Die Arabische Liga forderte die Türkei 1996 in der "Erklärung von Damaskus" auf, einem gerechten multilateralen Abkommen über die Wasserverteilung zuzustimmen.

Bevölkerungswachstum, vor allem aber der Ausbau der Landwirtschaft aller drei Anrainer verschärften seit 1960 den Nutzungskonflikt am Euphrat-Tigris-Becken. Die ersten trilateralen Gespräche fanden bereits 1965 statt, führten jedoch zu keiner vertraglichen Einigung. 1975 füllte Syrien den "Thauradamm", und Irak drohte mit einer militärischen Aktion gegen seinen Nachbarn; allerdings waren politische Spannungen in anderen Bereichen vorausgegangen. 1982 gründeten die Türkei und der Irak ein gemeinsames technisches Komitee, dem Syrien im folgenden Jahr beitrug.¹⁶ Das Komitee war allerdings nicht in der Lage, die Nutzungsansprüche der Anrainer zu harmonisieren und traf sich nur sporadisch. 1987 schließlich unterzeichneten Syrien und die Türkei das "Protokoll über wirtschaftliche Zusammenarbeit". Hintergrund war die Auffüllung des türkischen Staudammes im Rahmen des GAP-Projektes, die die Wasserezufuhr des Euphrat reduzierte. In Art. 6 des Protokolls wird Syrien eine Quote von 500 CM/sec zugebilligt. Sollte sich die Zufuhr des Stromes zwischenzeitlich reduzieren, so verpflichtet sich die Türkei, im folgenden Monat die fehlende Menge zusätzlich abfließen zu lassen.

In Art. 7 heißt es, daß beide Seiten mit dem Irak zusammenarbeiten sollten, um eine Einigung über die Zuteilung der Wassermengen von Euphrat und Tigris zu erreichen. In Art. 8 wird die Arbeit des Technischen Komitees bestätigt. Die folgenden zwei Artikel behandeln gemeinsame technische Projekte. Syrien und Irak vereinbarten 1990, daß Syrien 42 % und

¹⁵ Daten aus *Bakour, Yahia / Kolars, John*, The Arab Mashrek: Hydrologic History, Problems and Perspectives, in: *Rogers, Peter / Lydon, Peter*, Water in the Arab World, Harvard University, 1994.

¹⁶ Vgl. *Scheuermann, Waltina*, Kooperation und Konflikt am Euphratbecken: Eine Chronologie, in: INAMO Nr. 5/6, Frühjahr/Sommer 1996, S. 44.

Irak 58 % des verbliebenen Wassers erhalten sollte. Fortan kam es zu ständigen Spannungen zwischen Syrien und Irak einerseits und der Türkei andererseits. Die Spannungen waren zumeist politischer Natur, Wasser wurde hierbei instrumentalisiert: So verlangte Ankara, Syrien solle die Unterstützung der PKK aufgeben. Syrien hingegen behauptete wiederholt, daß nicht die vereinbarte Menge Wasser in Syrien ankäme. Erst als die Regierung in Damaskus 1993 öffentlich erklärte, die PKK sei eine terroristische Organisation, erhielt sie auch die vereinbarte Menge Wasser.¹⁷

Die Vormachtstellung der Türkei und ihre Möglichkeit, in Zukunft beiden Ländern den "Hahn zudrehen" zu können, wird von den arabischen Ländern mit Mißtrauen bedacht; verstärkt wurde diese Haltung noch durch das israelisch-türkische Militärabkommen.¹⁸ Syrien und Irak sind trotz aller Rivalitäten 1996 zu Gesprächen in der Wasserfrage zusammengekommen, um sich gegen die Türkei zu stellen. Sie fordern ein klares trilaterales Abkommen mit festen Wasserquoten. Die Türkei hingegen möchte bislang einem solchen Vertrag nicht zustimmen, wenn sie sich auch mehr oder weniger an die mit Syrien vereinbarte Quote hält. Solange aber kein trilaterales Abkommen unterschrieben ist, werden Spannungen weiter anhalten und womöglich eskalieren.

4. Das Wasser im israelisch-jordanischen Friedensvertrag

Israel ist *de facto* Oberrainer des Jordanflusses. Es eroberte im Verlauf des arabisch-israelischen Krieges 1967 den syrischen Golan und somit den Jordanzubringer Banias. 1982 besetzte Israel den Südlibanon und beansprucht das Gebiet seitdem als "Sicherheitszone" – damit kam auch der Hasbani, zweiter Zubringer des Jordan, unter seine Kontrolle. Der dritte Zubringer des Jordan, der Dan, dessen Nutzungsrechte vor 1948 umstritten waren¹⁹, fiel nach der Staatsgründung Israels in sein Staatsgebiet. Israel ignoriert seither die Rechte vier weiterer Anrainer:²⁰ 640 MCM fließen aus dem Oberen Jordan in den See Tiberias, wo das Wasser dann in andere Gebiete Israels umgeleitet wird. Lediglich 70 MCM, zudem

¹⁷ Vgl. Libiszewski, Stephan, Konfliktstoff Wasser. Eine ökologische Ressource wird zum politischen Streitobjekt, in: Neue Zürcher Zeitung, 9.1.1994, S. 27.

¹⁸ Vgl. Warda, Mohammad, Ahfad ataturk ya'tabiruna al-furat nahran turkiyan 'abiran li-l hudud wa laisa nahran dauliyen (Die Enkel Atatürks sehen den Euphrat als einen türkischen Fluß an, der die Grenzen überschreitet, und nicht als einen internationalen Fluß), in: Al Hayat, 30.7.1996, S. 7:

¹⁹ Lechleitner, H., Die Nutzung des Jordanwassers als Problem der Politischen Geographie, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, Heft 7, Oktober 1965, S. 210 ff.

²⁰ Israel nutzte 1990 vom Oberen Jordan 100 %, also 550 MCM, vom Yarmuk, dem unteren Zubringer des Jordan 70-100 MCM. Jordanien und Syrien nutzten Wasser vom Yarmuk (120-130 MCM und 150-240 MCM). Die West Bank und der Libanon nutzten kein Wasser des Jordan oder Yarmuk. Vgl. Libiszewski, Stephan, Water disputes in the Jordan Basin Region, ETH Zürich, 1995, S. 39.

stark versalzen, fließen dann als Grenzfluß zwischen der West Bank und Jordanien und münden schließlich in das Tote Meer.

Im Rahmen des Friedensprozesses wurde 1994 ein Vertrag zwischen Israel und Jordanien geschlossen, der auch die Frage des Wassers ausführlich behandelt.²¹ Für beide Vertragsparteien war das Thema des Wassers höchst sensibel: Jordanien, so schätzen Experten, wird schon bald keine erneuerbaren Wasserressourcen mehr zur Verfügung haben.²² Israel war vor allem daran interessiert, seinen status quo zu erhalten, da das Jordanwasser – neben den Grundwasservorkommen in der West Bank – "seine" einzige Wasserressource darstellt. Herauszustellen ist, daß mit diesem Vertrag ein neuer Weg beschritten wurde, weshalb er hier besonders ausführlich behandelt werden soll.

Durch die Vereinbarung von bilateralen Projekten sollte das Wasserdargebot erhöht werden. Geplant ist, Jordanien mit entsalztem Wasser zu versorgen²³, Kooperation wurde vereinbart, um weitere 50 MCM für Jordanien aus noch "unbekannten Quellen" zur Verfügung zu stellen²⁴, ein Staudamm soll am Yarmuk, einem Zubringer des Jordanflusses, der aus Syrien zufließt, gebaut werden²⁵, um Wasser in den jordanischen "King Abdullah-Kanal" zu leiten. Auf diese Weise wurde einerseits Israels Nutzung des Jordanwassers aufrechterhalten, Jordanien hat aber andererseits die Aussicht, durch die vereinbarten Projekte auf lange Sicht seinen Wasseranteil um 215 MCM pro Jahr zu erhöhen. Diese Vorgehensweise entspricht den funktionalistischen Ansatz: Die bilaterale Kooperation auf dem technischen Gebiet der Wasserdargebotserhöhung verspricht beiden Ländern objektiven Nutzen, gleichzeitig könnte sie Vertrauen fördern und die politischen Beziehungen zwischen beiden Ländern verbessern. Diese Hoffnung hat sich nicht realisiert, im Gegenteil: Israel und Jordanien haben heute mehr Auseinandersetzungen denn je um die Frage des Wassers, und Jordanien hat kaum mehr Wasser als zuvor. Dies ist zum einen auf den rechtlichen Inhalt des Vertrages, zum anderen auf die Realisation der Projekte zurückzuführen: Im Gegensatz zu dem ägyptisch-sudanesischen und syrisch-türkischen Vertrag erhalten nicht beide Parteien, sondern nur eine, Israel, klar definierte Wasserquoten. Israels bislang genutzte Wassermenge wird in dem Vertrag ausdrücklich aufrechterhalten²⁶, eine Neuverteilung der Wasserrechte fand nicht statt. Das für Israel unliebsame Thema der Wasserrechte wurde auf diese Weise umgangen.

²¹ In den drei vorhergehenden israelisch-palästinensischen Verträgen wurde das Thema der Wasserrechte nicht behandelt. Es ist Thema der letzten Statusverhandlungen.

²² Vgl. u.a. *Libiszewski* (Fn. 20), S. 26.

²³ Vgl. Treaty of Peace between The State of Israel and the Hashemite Kingdom of Jordan, 26.10.1994, Annex II, Art. I, 2,d.

²⁴ Ibid. Annex II, Art. I, 3

²⁵ Ibid. Annex II, Art. II, 1.

²⁶ Ibid. Annex II, Art. 1, 2.

Weiterhin heißt es in Art. I, 1a über die Zuteilung des Yarmukwassers: "Israel pumps 12 MCM and Jordan gets the rest of the flow". Ist der Zufluß erheblich reduziert – entweder in trockenen Jahren oder weil Syrien als Oberrainer des Yarmuk mehr Wasser des Flusses nutzt –, hat Israel seine Menge zwar gesichert, Jordanien muß sich aber mit dem womöglich kümmerlichen Rest des Wassers zufriedengeben. In dem Vertrag wurde nicht das im Internationalen Wasserrecht bekannte Prinzip des "*equitable utilization*"²⁷ verwendet, vielmehr wurde ein neuer Terminus, "*rightful allocation*"²⁷, geschaffen. Treten Schwierigkeiten bei der Auslegung auf, können sich die Parteien nicht auf die durch die ILC formulierten Auslegungen des Begriffes berufen.

Diese Regelung birgt Probleme, wenn die Realisation der bilateralen Projekte keine Fortschritte macht: Jordanien hat nicht die Möglichkeit, sich auf eine festgesetzte Wassermenge zu berufen. Wohl kann das Land auf die Umsetzung der Projekte drängen, um auf diese Weise seine Wasserquote zu erhöhen. Das Jahr 1997 hat jedoch gezeigt, daß genau diese Frage die Ursache für Spannungen zwischen den beiden Ländern war. Im Mai forderte Jordanien die im Vertrag zugesicherte Menge entsalzten Wassers. Israel hingegen sah sich nicht verpflichtet, das Wasser auf seine Kosten entsalzen zu lassen.²⁸ Schließlich erklärte sich Israel nach Gesprächen auf höchster Ebene bereit, die Hälfte der im Vertrag vorgesehenen 50 MCM zumindest im nächsten Jahr bereitzustellen.

Im August 1997 war der im Vertrag vereinbarte Staudamm am Yarmuk Grund für Meinungsverschiedenheiten zwischen beiden Ländern. Jordanien ist seit den fünfziger Jahren am Bau dieses Dammes interessiert. Der Damm soll laut Vertrag am Adasiyah-Dreieck gebaut werden. Die israelische Zeitung Ha'aretz²⁹ berichtete, daß der israelische Minister Sharon mit Zustimmung Netanyahus beschlossen habe, den Damm im Gebiet bei al Hama zu errichten. Dieses Gebiet war vor dem Krieg 1967 eine demilitarisierte Zone und wird von Syrien beansprucht, welches den israelischen Rückzug fordert. Offensichtlich wollte Israel mit dem Bau des Staudammes die Wahrscheinlichkeit verringern, sich aus diesem Gebiet zurückziehen zu müssen, sollte es zu einem israelisch-syrischen Friedensschluß kommen. Jordanien kam durch die Veröffentlichung dieser Pläne in eine sehr unangenehme Lage: Einerseits ist das Land auf den Bau des Staudammes angewiesen, andererseits kann es sich nicht leisten, mit Israel ein Projekt auf von Syrien beanspruchtem Boden zu realisieren. So wird mit scheinbar rein technischen Projekten versucht, politischen Gewinn aus territorialen Fragen zu schlagen – die Frage des Wassers wird mit anderen politischen

²⁷ Vgl. u.a. Treaty of Peace, Art. 6, 1.

²⁸ In der Tat heißt es in dem Vertrag Annex II, Art. I, 2,d: "Israel will explore the possibility of financing the operation and maintainance cost of the supply to Jordan of this desalinated water...". Dies kann allenfalls als eine Willenserklärung ausgelegt werden.

²⁹ Vgl. Schiff, Ze'ev, Sharon decides to build Jordan-Israel peace dam in area claimed by Israel, in: Ha'aretz, 22.8.1997.

Problemen verknüpft. Das Ergebnis dieser Politik ist zunehmendes Mißtrauen und mangelnde Kooperationsbereitschaft. Die jordanische Regierung verkündete nun, den Damm am ursprünglichen Ort allein bauen und finanzieren zu wollen.³⁰

Eine klar definierte Mengenzuteilung für beide Länder in dem Vertrag wäre weniger konfliktträchtig gewesen, auch wenn Israel dadurch seinen status quo nicht hätte aufrecht-erhalten können. Zudem wäre Israel dann auch mehr an der Realisation von gemeinsamen wassersparenden Projekten interessiert, wenn es dadurch ebenfalls seinen Anteil hätte erhöhen können. Der Vertrag wurde unmittelbar nach seiner Unterzeichnung als vorbildlich gelobt. Gegenwärtig ist er jedoch nicht geeignet, die bilaterale, geschweige denn die multi-laterale Zusammenarbeit zu fördern.

Was eine Zusammenarbeit mit anderen Anrainern im Jordanbecken angeht, wird darüber im Vertrag nichts ausgesagt; potentielle Anrechte Dritter werden ignoriert. Das vereinbarte Staudammprojekt am Yarmuk bräuchte, rechtlich gesehen, die Zustimmung Syriens als Oberrainer. Die Anrainerrechte der West Bank, die nach dem Jonstonplan (1955)³¹ von Jordanien verwaltet werden sollten, werden mit keinem Wort erwähnt. Aufgrund des bilate-ralen Charakters durch die geplanten Projekte, die Ignorierung der Anrechte Dritter und der Aufrechterhaltung der israelisch genutzten Menge ist es außerordentlich schwierig für andere Anrainer, eine Einigung mit den beiden Parteien zu finden. Ein Streitschlichtungs-mechanismus wurde in dem Vertrag nicht vorgesehen. Die bisher entstandenen Spannun-gen haben gezeigt, daß diese Einrichtung sinnvoll gewesen wäre.

5. Lösungsansätze

Drei Problempunkte lassen sich nach der Analyse der Verträge hinsichtlich eines multilate-ralen Managements herausstellen: Die Zuteilung von festen Wasserrechten und -quoten für die Anrainer, die Einbeziehung dritter Anrainer in den Vertrag und die Einrichtung von Streitschlichtungsmechanismen. Feste Wasserquoten für die Anrainer haben sich bewährt, wie sich am Beispiel des ägyptisch-sudanesischen Vertrages, aber auch des türkisch-syri-schen Protokolls gezeigt hat. Nicht bewährt hingegen hat sich die Möglichkeit, einem Anrainer Wasserrechte über die Realisierung von Projekten zuzuweisen.

Gemeinsame Projekte können in Zeiten politischer Spannung zwischen den Anrainern eingefroren werden. Als Beispiel kann der zwischen Ägypten und Sudan vereinbarte

³⁰ Vgl. Jordan Times, 24.8. und 26.8.1997.

³¹ Der Johnstonplan, benannt nach dem amerikanischen Gesandten Eric Johnston, wurde im Prinzip von allen Anrainern des Jordan akzeptiert, aber aufgrund anderer politischer Probleme nie unterschrieben.

Jonglei-Kanal dienen. Bezieht ein Anrainer seine Wassermenge in erster Linie aus der Realisierung der Projekte, so kann in diesem Fall eine existentiell bedrohliche Wasserknappheit auftreten. Erst sollten also die Wasserquoten vereinbart und auf dieser Basis dann gemeinsame Projekte angegangen werden. Durch geplante Projekte sollte ein gemeinsamer Nutzen der Anrainer entstehen. Durch die Realisierung sollten die Länder ihre Wassermenge über die zugewiesenen Quoten hinaus erhöhen können. Nur wenn der Nutzen für alle am Projekt beteiligten Parteien ersichtlich ist, bemühen sich die Anrainer gleichermaßen um dessen Umsetzung.

Definierte Wasserquoten für die Anrainer sind auch hinsichtlich der nachhaltigen Nutzung der Ressource sinnvoll: Hat jeder Anrainer seine zugeteilte Wassermenge, so muß sich die nationale Wasserpolitik dieser Menge anpassen. Das Interesse am Sparen von Wasser, sowohl national als auch in Kooperation mit den anderen Anrainern, wird größer.

In der Region des Jordanbeckens ist die Frage der Wasserrechte mit anderen politischen Fragen wie territoriale Ansprüche und staatliche Souveränität verknüpft. Ohne diese Probleme zu lösen, kann ein umfassender Friede nicht erreicht werden, und ohne einen umfassenden Frieden herrschen weder Kooperationsbereitschaft noch Vertrauen zwischen den Anrainern. Dies ist gerade in der Frage der Wasserversorgung für eine Zusammenarbeit hinderlich. Wasser sollte also als Teil des Friedensprozesses und nicht isoliert als rein technisches Problem begriffen werden. Erst wenn ein umfassender Friede in anderen Bereichen erzielt worden ist, kann auch eine regionale Einigung über Wasserrechte angegangen werden.

Bilaterale Verträge über Wassernutzung können einer multilateralen Einigung entgegenwirken. Dies ist der Fall, wenn die Wassernutzungsrechte zwischen zwei Anrainern aufgeteilt werden, ohne die Rechte dritter Anrainer zu berücksichtigen. Es sollte also versucht werden, in bilaterale Verträge einen Artikel einzubauen, der formal die bestehenden Rechte der übrigen Anrainer anerkennt. Die Höhe der Nutzungsrechte könnte später in tri- oder multilateralem Rahmen verhandelt werden. Als Vorbild könnte der ägyptisch-sudanesischer Vertrag dienen. Eine Erklärung beider Seiten, sich um eine multilaterale Einigung zu bemühen, könnte sich ebenfalls förderlich für eine regionale Einigung auswirken. Ein bilateraler Vertrag über Wassernutzung sollte nur solange Gültigkeit besitzen, bis ein Vertrag mit mehreren Anrainern unterzeichnet wird.

Es ist zu hinterfragen, warum in keinem der drei Verträge ein funktionierender Streit-schlichtungsmechanismus oder eine Unterwerfung an den Internationalen Gerichtshof (IGH) zu finden ist. Der normale Gang in hierarchischer Reihenfolge wäre: Verhandlung der Staaten, Einsetzung einer technischen Kommission, vorzugsweise mit einem Mitglied, das keinem Anrainerstaat angehört, Einschaltung "guter Dienste" eines dritten Staates,

Untersuchungsverfahren einer unabhängigen Kommission, Vergleichsverfahren mit unverbindlichem Charakter, Weiterleitung des Verfahrens an den IGH.³²

In den Verträgen sind wohl Kommissionen vorgesehen, die über Streitigkeiten verhandeln können. Bei Uneinigkeit kann aber allenfalls eine "Pattsituation" entstehen, da beide Seiten mit einer gleichen Mitgliederzahl besetzt sind. Die Staaten sehen die Wassernutzung nach wie vor als Teil ihrer nationalen Souveränität an. Sie sind nicht bereit, Entscheidungen in dieser Frage an eine dritte, der Regierung übergeordnete Instanz abzugeben. Die negativen Folgen sind evident: In Streitfragen wird keine Einigung erzielt, und es kann zu Spannungen zwischen beiden Ländern kommen. Eine objektive Entscheidungsfindung in der Wasserfrage wird erschwert, wenn die Beziehungen beider Länder aufgrund anderer Themen belastet sind. Dies geht letztlich zu Lasten der Ressource. Kein Staat kann nach internationalem Recht gezwungen werden, sich dem IGH oder anderen internationalen Streitschlichtungsmechanismen zu unterwerfen. Würde jedoch eine Instanz errichtet, die eine unverbindliche Rechtsberatung zur Verfügung stellt, könnte sich auf Dauer die Akzeptanz der Staaten gegenüber Dritten in dieser Frage erhöhen. Denkbar wäre eine Abteilung innerhalb der Weltbank, die sich dieser Funktion annimmt. Staaten könnten sich bereits während der Vertragsverhandlung beraten lassen, aber auch bei auftretenden Schwierigkeiten der Vertragsauslegung. Die Beratung könnte von beiden oder mehreren Seiten in Anspruch genommen werden, hätte aber keinerlei verbindlichen Charakter. Der Nutzen einer objektiven Beratung durch eine dritte Instanz könnte von den Staaten im Laufe der Zeit als positiv erkannt werden. Dadurch wäre es möglich, die Vorbehalte gegen Streitschlichtungsmechanismen abzubauen, auf Dauer die Akzeptanz eines Kontrollmechanismus für die von den Ländern genutzten Quoten zu erhöhen und so langfristig auf kooperative Beckenplanung statt unilateraler Wassernutzung hinzuwirken.

Schließlich sollten das Prinzip des Datenaustausches (*information exchange*) und das der Benachrichtigung über mögliche unilaterale Projekte (*prior notification principle*) die einseitige Wassernutzung eines Anrainers und mögliche Konflikte hierüber verhindern. Diese beiden Prinzipien sind auch in dem im Mai der Generalversammlung der Vereinten Nationen vorgelegten Entwurf eines Übereinkommens des "Law of the non-navigational uses of international watercourses"³³ niedergelegt. Noch sind multilaterale Verträge über Wassernutzung, geschweige denn regionale Wasserbehörden an den internationalen Flüssen im Nahen Osten in weiter Ferne. Eine Verbesserung der bilateral geschlossenen Verträge könnte jedoch einen Schritt in Richtung multilaterales Management darstellen.

³² Vgl. ILA, Helsinki Rules, Art. XXX ff. sowie UN-Charta, Art. 33: Friedliche Streitbeilegung.

³³ Der Entwurf wurde von der ILC ausgearbeitet und seit 1971 diskutiert. Das Übereinkommen tritt in Kraft, wenn 35 Beitrittserklärungen vorliegen (Resolution 51/299, VN Doc. 51/L.72).