

AUSLANDSINFORMATIONEN



**Wasser.
Macht.
Konflikt.**

AUSLANDSINFORMATIONEN

3 | 2017

Liebe Leserinnen und Leser,

„die Kriege der Zukunft werden um Wasser geführt“, warnte der spätere VN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali schon vor gut 30 Jahren. Seine Vorhersage hat sich bisher zwar nicht bewahrheitet. Der Blick auf die verschiedenen Weltregionen zeigt jedoch, dass die knapper werdende Ressource Wasser im Zentrum vieler Konflikte steht – oder diese zumindest erheblich verschärft.

Dies gilt insbesondere für den Nahen Osten, eine der wasserärmsten und zugleich instabilsten Regionen der Welt. Geradezu dramatisch ist die Lage im Gazastreifen, aber auch im Westjordanland sorgen ungeklärte Wasserfragen für Konflikte zwischen Israelis und Palästinensern, wie Marc Frings und Johannes Lutz in ihrem Beitrag zu dieser Ausgabe darlegen. Die erst kürzlich erfolgte Wiederbelebung des gemeinsamen israelisch-palästinensischen Wasserkomitees beweist zwar, dass beide Parteien zu pragmatischen Schritten bereit sind. Dennoch besteht die Gefahr, dass die Region weiter destabilisiert wird, sollte keine für beide Seiten akzeptable Lösung in der Wasserfrage gefunden werden.

Auch auf dem afrikanischen Kontinent könnten die Konflikte zunehmen, wenn die auch hier außerordentlich knappe Ressource Wasser weiterhin nicht nachhaltig genutzt wird. Welche Katastrophe überregionalen Ausmaßes an Afrikas größtem Süßwassersee drohen könnte, verdeutlicht Daniel El-Noshokaty in seinem Beitrag. Der Viktoriasee bildet die Lebensgrundlage für über 30 Millionen Menschen, doch Wasserverschmutzung und Ressourcenausbeutung sowie das dramatische Bevölkerungswachstum in der Region setzen das Ökosystem des Sees massiv unter Druck. Nur wenn die betroffenen Staaten ihre nationalen Anstrengungen deutlich verstärken und zugleich enger zusammenarbeiten, kann die Gefahr eines akuten Wassermangels wirksam bekämpft werden.

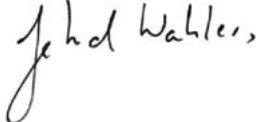
Im Gegensatz zu Afrika gehört Lateinamerika zwar zu den wasserreichsten Regionen der Welt. Allerdings ist die Ressource hier extrem ungleich verteilt und die Wasserversorgung damit vor allem ein Verteilungsproblem. Im Ringen um Lösungen geht es deshalb im Kern um die ordnungspolitische Frage, ob ein öffentlicher oder ein privater Träger besser geeignet ist, eine sichere

und gerechte Trinkwasserversorgung zu gewährleisten, wie Gunter Rieck Moncayo und Maximilian Wichert in ihrem Beitrag eruieren. Im Ergebnis zeigen die Autoren, dass der entsprechende institutionelle Rahmen und eine Regulierung mit Augenmaß entscheidend sind, wenn es um eine funktionierende Wasserpolitik geht, und weniger die Frage, ob ein privater oder staatlicher Versorger tätig wird.

Gänzlich anderer Art sind die Herausforderungen in Südostasien, wo Wasser zu einem zentralen Sicherheitsthema geworden ist. Im Zentrum zahlreicher Konflikte steht das machtbewusste Auftreten Chinas, wie Rabea Brauer und Frederick Kliem am Beispiel des Mekong verdeutlichen. Durch den Bau zahlreicher Staudämme im Oberlauf des Flusses hat China die Möglichkeit, den flussabwärts gelegenen Staaten „das Wasser abzudrehen“. Vor diesem Hintergrund ist es umso wichtiger, so die Autoren, dass die Anrainer, einschließlich Chinas, zu einer regelbasierten Zusammenarbeit in Wasserfragen gelangen.

In der Gesamtschau verdeutlichen die Beiträge zum Schwerpunktthema dieser Ausgabe, welches enorme Konfliktpotenzial die rare und lebenswichtige Ressource Wasser birgt. Andererseits eröffnen grenzüberschreitende Wasservorkommen zahlreiche Möglichkeiten der Kooperation. Diese gilt es konsequent auszubauen, nicht zuletzt um zu verhindern, dass die Kriege der Zukunft um Wasser geführt werden.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Ihr


Dr. Gerhard Wahlers ist Herausgeber der Auslandsinformationen (Ai), stellvertretender Generalsekretär und Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung (gerhard.wahlers@kas.de).

Wasser. Macht. Konflikt.

8 ●

Endlich ein Durchbruch?

Zur Wiederbelebung des gemeinsamen
israelisch-palästinensischen Wasserkomitees

[Marc Frings](#)/[Johannes Lutz](#)

22 ●

Großer See, große Probleme

Ist eine sichere Nutzung der Ressource Wasser am
Viktoriasee künftig noch möglich?

[Daniel El-Noshokaty](#)

34 ●

Privat vs. Staat

Ordnungspolitische Überlegungen zur
Wasserversorgung in Lateinamerika

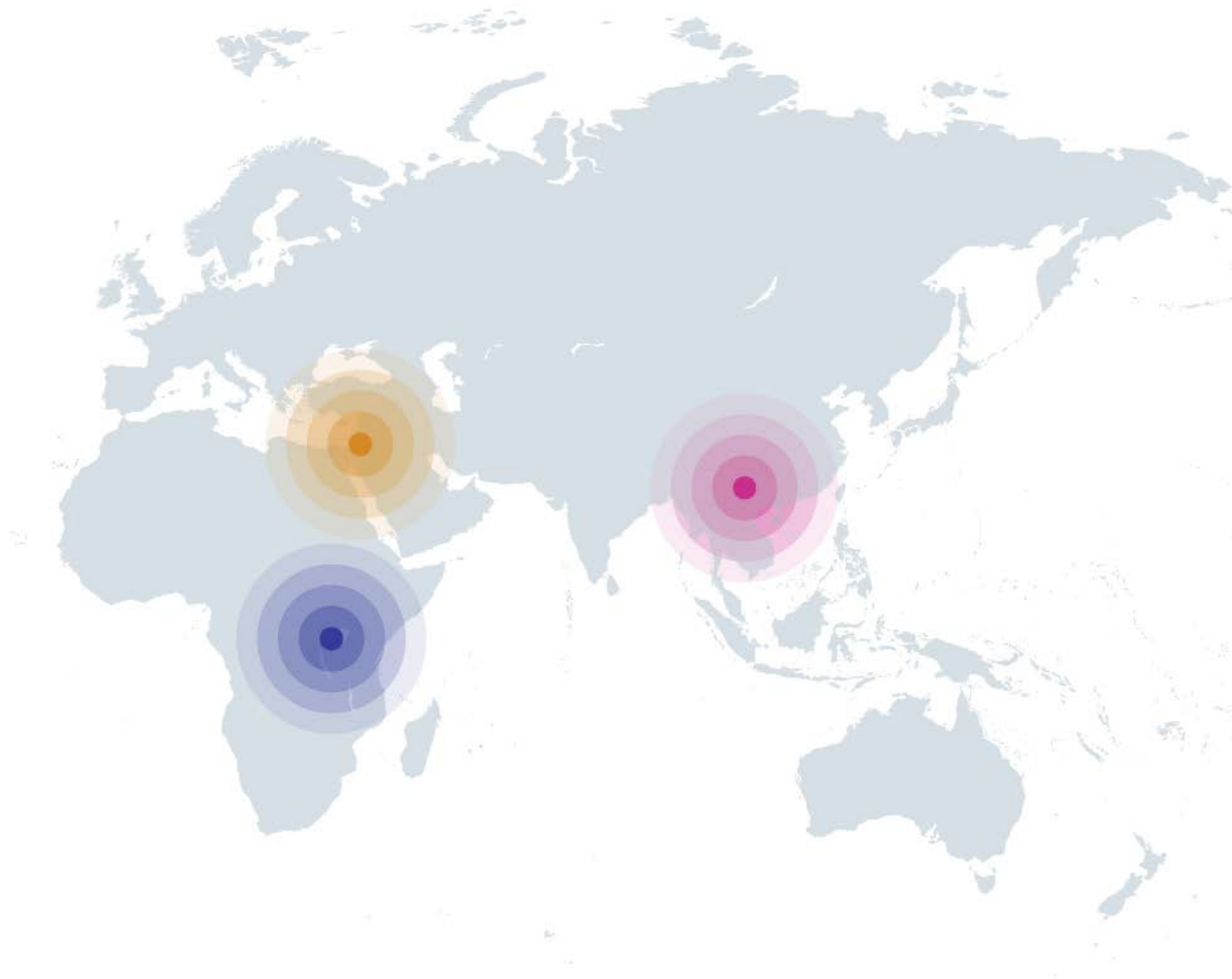
[Gunter Rieck Moncayo](#)/[Maximilian Wichert](#)

46 ●

Nicht ohne Drohpotenzial – Chinas Wasser-Diplomatie

Der Mekong als Instrument der Politik

[Rabea Brauer](#)/[Frederick Kliem](#)



WEITERE THEMEN

58 ●

Modell Ruanda?

Zum Stand der Entwicklung in Ruanda und dessen Bedeutung als Vorbild für das restliche Afrika

[Peter Molt](#)

72 ●

Schatten der Vergangenheit?

Lateinamerikas Kampf gegen die Korruption

[Marie-Christine Fuchs](#)



Wasser. Macht. Konflikt.

Endlich ein Durchbruch?

Zur Wiederbelebung des gemeinsamen
israelisch-palästinensischen Wasserkomitees

Marc Frings/Johannes Lutz

Der krisengeschüttelte Nahe Osten zählt zu den wasserärmsten Regionen der Welt. An der Frage einer gerechten Verteilung der grenzüberschreitenden Ressource Wasser entzündeten sich regelmäßig Konflikte. Ungeklärte Wasserfragen erweisen sich auch als Hemmnis für den Frieden zwischen Israelis und Palästinensern. Durch die Wiederbelebung des gemeinsamen israelisch-palästinensischen Wasserkomitees ist es nach jahrelangem Stillstand zu einer Annäherung im Wassersektor gekommen. Gelingt nun der Durchbruch?

Einleitung

Während des Sommers haben Unruhen rund um den Jerusalemer Tempelberg/al-Haram ash-Sharif für Schlagzeilen gesorgt. Trotz der religiösen Einfärbung dieser Ereignisse kreist der israelisch-palästinensische Konflikt im Kern um territoriale Fragen. Auf der Agenda künftiger Friedensgespräche werden geostrategische Fragen wie etwa jüdische Siedlungen, palästinensische Flüchtlinge, der Status von Jerusalem, Grenzen und Sicherheit sowie Ressourcenfragen stehen. Wasser nimmt hierbei eine Schlüsselrolle ein: Der gerechte Zugang zu natürlichen Ressourcen ist eng mit Fragen nach wirtschaftlicher Entwicklung, Bevölkerungswachstum sowie Gesundheit und Abwasser verbunden. Die Knappheit natürlicher Wasservorkommen im Nahen Osten und das damit oftmals postulierte Konfliktpotenzial verleihen diesen Fragen zusätzliches Gewicht.¹

Ein Blick auf die geologische Landkarte zeigt, dass Wasser keine Grenzen kennt: Die zentralen Wasserquellen – der Jordan und der Berggrundwasserspeicher – liegen sowohl auf israelischem Gebiet als auch unterhalb des palästinensischen Westjordanlandes. Wird keine für beide Parteien akzeptable Wasseraufteilung gefunden, könnte dies die Region weiter destabilisieren. Allerdings könnte der grenzüberschreitende Charakter auch konstruktiv genutzt werden, um jenseits von Endstatusverhandlungen die Lebensbedingungen der Menschen zwischen Mittelmeer und Jordan schon heute spürbar zu

verbessern. Da ernsthafte regionale und internationale Bemühungen zur Reaktivierung des Friedensprozesses derzeit nicht zu erwarten sind, sollte der Ressourcenfrage besondere Aufmerksamkeit zukommen.

Die Entwicklungen der letzten Monate zeigen, dass daran hinter verschlossener Tür gearbeitet wurde. Im Januar dieses Jahres wurde nach sechsjähriger Pause das gemeinsame israelisch-palästinensische Wasserkomitee wiederbelebt. Seit der Unterzeichnung des Interimsabkommens von 1995 (Oslo II) zwischen der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) und Israel ist es dafür zuständig, wasser- und abwasserbezogene Infrastrukturprojekte im Westjordanland zu genehmigen.² 2010 kündigten die Palästinenser ihre Kooperation im Wasserkomitee auf, da Israel Zusagen für palästinensische Anträge davon abhängig machte, ob Infrastrukturprojekte für die nach Völkerrecht illegalen israelischen Siedlungen bewilligt würden. Die palästinensische Seite geriet durch diesen Abhängigkeitsmechanismus zunehmend unter Druck, da jede Zustimmung für ein israelisches Projekt als nachträgliche Anerkennung der Siedleraktivitäten hätte gewertet werden können. Das neu unterzeichnete Abkommen hat diesen Streitpunkt überwunden, indem neue Regularien für das gemeinsame Wasserkomitee festgelegt wurden. Unter anderem sollen künftig ausschließlich palästinensische Anträge behandelt werden; bestimmte Projekte sind zudem von der Pflicht der Einholung einer Genehmigung befreit. Parallel wurde die neue Annäherung im Wassersektor durch Jason Greenblatt gestützt, der

in der Regierung von US-Präsident Donald Trump für internationale Verhandlungen zuständig ist. In Jerusalem machte er im Juli ein neues Abkommen bekannt, wonach Israel zusätzliche 32 Millionen Kubikmeter Wasser an die Palästinenser im Westjordanland und dem Gazastreifen liefern wird.³

Ausgehend von den jüngsten Annäherungen zwischen Israelis und Palästinensern auf diesem Gebiet untersucht der Beitrag, ob es sich hierbei um Symbolpolitik oder um einen echten Durchbruch im Wassersektor handelt. Hierfür wird das gemeinsame israelisch-palästinensische Wasserkomitee genauer betrachtet. Zunächst wird der Blick auf das Interimsabkommen von 1995 sowie die regulatorischen Rahmenbedingungen des gemeinsamen Wasserkomitees und dessen Implementierung bis 2010 gerichtet. Anschließend werden der Inhalt des neuen Abkommens sowie die Beweggründe für die Wiederbelebung des gemeinsamen Wasserkomitees erörtert. Der Beitrag schließt mit einer Diskussion über die möglichen Auswirkungen, Chancen und Risiken des neuen Abkommens.

Wasser – eine umkämpfte Ressource

Der Sechstagekrieg von 1967 endete mit einem Sieg Israels über seine arabischen Nachbarstaaten. Zugleich war er der Startschuss für die Besetzung des Westjordanlandes (einschließlich Ost-Jerusalems), des Gazastreifens, der Golanhöhen und der Sinai-Halbinsel.⁴ Mit diesen Eroberungen gerieten nicht nur das Land und dessen Bewohner, sondern auch die vorhandenen Ressourcen unter israelische Kontrolle. Darin miteingeschlossen sind die natürlichen Wasservorkommen des Westjordanlandes, die angesichts der geringen Niederschlagsmengen in der Region eine wichtige strategische Ressource darstellen.⁵ Bis heute greift Israel für den eigenen Verbrauch auf Wasserressourcen zurück, die sich ganz oder teilweise außerhalb der Grenzen von 1967 und somit auf von Palästinensern beanspruchten Gebieten befinden.⁶ Diesen fehlt hingegen weiterhin ein angemessener Zugang zum Grundwasser unter dem Westjordanland.

Eine Ursache hierfür kann im Interimsabkommen von 1995 gesehen werden, welches das bis heute umfassendste Vertragswerk zwischen der PLO und Israel darstellt. Das Abkommen leitete eine fünfjährige Übergangsperiode ein, während der – als Vorbereitung zu einer palästinensischen Staatlichkeit – schrittweise Kompetenzen und Gebiete an die ein Jahr zuvor ins Leben gerufene Palästinensische Autonomiebehörde (PA) übertragen werden sollten. Entwicklungen wie die Ermordung des israelischen Ministerpräsidenten Yitzhak Rabin 1995, die Wahl des konservativen Politikers und Oslo-Kritikers Benjamin Netanjahu als sein Nachfolger im darauffolgenden Jahr, der fortschreitende Ausbau israelischer Siedlungen in den besetzten Gebieten und eine Terrorwelle radikaler palästinensischer Organisationen haben früh dazu geführt, dass sich der anvisierte Zeitrahmen verzögerte und schließlich nicht eingehalten wurde.

Bis heute haben die Palästinenser keinen angemessenen Zugang zum Grundwasser unter dem Westjordanland.

Auch nach dem offiziellen Verstreichen der Interimsperiode im Jahr 1999 hat sich am Referenzcharakter von Oslo II nichts geändert: Das eigentlich temporäre politische System der PA und die Übergangsregeln für die bilateralen Beziehungen zwischen Ramallah und Jerusalem bestehen bis heute fort. Inzwischen hat vor allem auf palästinensischer Seite eine kritische Evaluierung von Oslo II eingesetzt. So wurde etwa auf die Tendenz des ersten PA-Präsidenten Jassir Arafat hingewiesen, seine Verhandlungsteams auch kurzfristig umzugestalten und nicht ausreichend auf Expertenwissen zurückzugreifen.⁷ Demgegenüber ging Israel mit klaren Zielsetzungen in die Verhandlungen. So wurde für die Interimsperiode etwa auf Vereinbarungen verzichtet, die während der späteren Endstatusverhandlungen als Präzedenzfälle

hätten gewertet werden können.⁸ Im Ergebnis wurde mit Zustimmung der PLO eine Realität geschaffen, die in vielfacher Hinsicht das vorherige Besatzungsregime widerspiegelt.

Dieser Prozess lässt sich exemplarisch an den Regularien für den Wassersektor verdeutlichen, die in Artikel 40 des dritten Anhangs des Interimsabkommens dargelegt sind. Während der Verhandlungen drohten Wasserfragen das gesamte Vertragswerk zum Scheitern zu bringen, weswegen die palästinensische Delegation unter erheblichem Druck stand. Gleichzeitig wurden palästinensische Vertreter während der entscheidenden Sitzungen weitgehend ausgeschlossen und lediglich durch einen fachfremden Delegierten vertreten.⁹ Israel erkannte die palästinensischen Wasserrechte im Westjordanland zwar an, allerdings sollten diese Rechte erst in den Endstatusverhandlungen geklärt werden. Ferner wurde festgelegt, dass für die Dauer der Interimsperiode die bestehenden israelischen Nutzungsmengen im Westjordanland beibehalten werden sollten.¹⁰ Da die Endstatusverhandlungen ausblieben, werden diese Übergangsregeln weiter angewandt.

Das Oslo-II-Abkommen sichert Israel Wassernutzungsrechte im Westjordanland zu.

Das Interimsabkommen hat auch für die PA feste Förderquoten festgelegt. Die über dem Westjordanland jährlich ins Grundwasser eindringende Wassermenge wird im Interimsabkommen auf 679 Millionen Kubikmeter (679 Kubikhektometer) angesetzt. Hiervon darf die PA 118 Kubikhektometer pro Jahr entnehmen, was der palästinensischen Fördermenge in der Zeit vor dem Interimsabkommen entspricht. Zudem wurde festgelegt, dass die PA für die Deckung ihres künftigen Bedarfs weitere 80 Kubikhektometer pro Jahr benötigt. Diese sollten größtenteils durch neue Brunnen im Westjordanland gewonnen werden. Das Interimsabkommen berücksichtigt somit weder

klimatische noch demografische Veränderungen und auch nicht die Tatsache, dass im Falle eines Scheiterns des Friedensprozesses der vertragliche Status quo die Realität bestimmen würde.

In der Analyse der heutigen Fördermengen nennen beide Seiten unterschiedliche Zahlen: Israel argumentiert, die palästinensische Fördermenge sei seit der Unterzeichnung des Interimsabkommens deutlich gestiegen. So seien etwa der Bau dutzender Brunnen genehmigt und bestehende Systeme an die PA übergeben worden. Zudem habe die PA im Westjordanland zahlreiche illegale Brunnen errichtet, die 2009 rund zehn Kubikhektometer gefördert haben sollen.¹¹ Palästinensische Behörden argumentieren hingegen, durch technische und bürokratische Hürden sei die tatsächliche Fördermenge mit lediglich 87 Kubikhektometern im Jahr 2011 auf einen Tiefststand gefallen; 2013 lag die entnommene Menge mit 106,9 Kubikhektometern nach dieser Darstellung noch immer deutlich unter den zugesicherten Fördermengen.¹² Auch über zwanzig Jahre nach der Unterzeichnung des Interimsabkommens hat die Frage nach palästinensischen Wasserrechten somit kaum an Brisanz verloren.¹³ Im Gegenteil: Die Konfliktanalyse ist durch eine unterschiedliche Betrachtung der Kennzahlen komplizierter geworden.

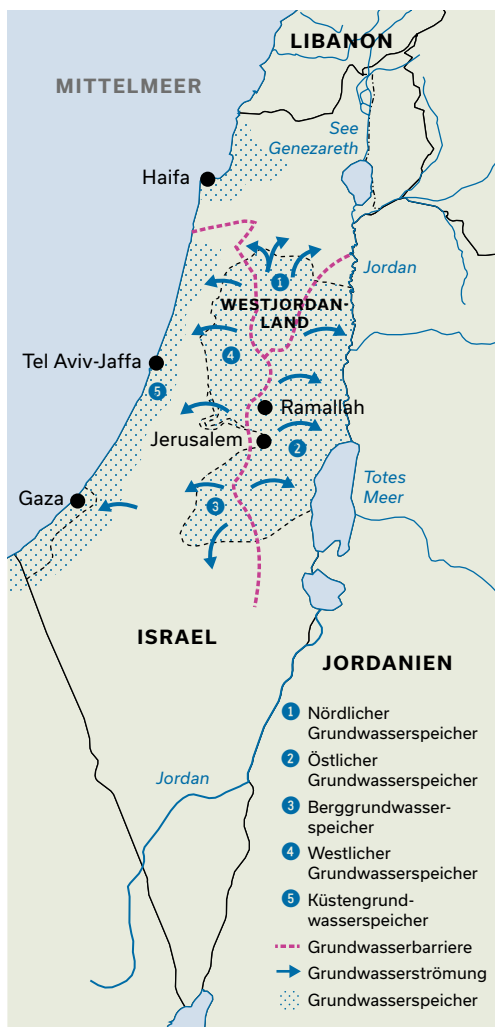
Ein gemeinsames Wasserkomitee – aber nur für das Westjordanland

Das Recht auf gerechte und angemessene Nutzung gemeinsamer Wasservorkommen ist ein international akzeptiertes Prinzip des Völkerrechts. Im Fall der Palästinensischen Gebiete kann jedoch nicht von einem unabhängigen Staat im völkerrechtlichen Sinn gesprochen werden. Die PA hat daher keinen Zugriff auf die nötigen Rechtsmittel, um ihre Ansprüche durchzusetzen. Das Völkerrecht stellt dennoch eine Richtschnur für Standards und Prinzipien dar, die auch an die Beziehungen zwischen Israel und der PA angelegt werden können.¹⁴

Die Region verfügt im Wesentlichen über drei gemeinsame Wasservorkommen, für die sowohl die PA als auch Israel ein Recht auf gerechte

und angemessene Nutzung haben und für die eine Kooperation sinnvoll erscheint. Im Fall des Küstengrundwasserspeichers entlang der Mittelmeerküste üben die PA und Israel die jeweilige Kontrolle aus; eine formale Kooperation findet nicht statt. Jedoch wäre eine Zusammenarbeit zwingend erforderlich, um die Überbeanspruchung des Grundwasserspeichers zu regulieren. Der Gazastreifen wird seit 2007 von der Hamas regiert und entzieht sich der Kontrolle der PA. Aufgrund geringer Liefermengen aus Israel ist

Abb. 1: Wasserressource Jordan und Grundwasserspeicher



Quelle: Eigene Darstellung nach ArcWorld, UN Geospatial Information Section, DCW, Palestinian Environmental Quality Authority 2002.

die Bevölkerung auf die Wasserentnahme aus dem Grundwasserspeicher angewiesen. Durch die Übernutzung des Wasserspeichers fällt der Grundwasserspiegel kontinuierlich. Mit der zunehmenden Einsickerung von Meerwasser droht der Grundwasserspeicher in wenigen Jahren für den menschlichen Verbrauch gänzlich ungeeignet zu werden. Im Falle des Jordans ist die PA in keine der regionalen Regulierungsmechanismen eingebunden. Bevor der Jordan das Westjordanland als verschmutztes Rinnal erreicht, haben Israel und die arabischen Anrainer bereits bis zu 95 Prozent des ursprünglichen Durchflusses umgeleitet.¹⁵

Das dritte geteilte Wasservorkommen ist der Berggrundwasserspeicher zwischen dem Westjordanland und Israel. Für dieses Wasservorkommen wurde durch Oslo II das gemeinsame israelisch-palästinensische Wasserkomitee als Koordinierungsmechanismus etabliert. Seine Aufgabe ist es, die Bestimmungen des Artikels 40 im Westjordanland umzusetzen. Dies bedeutet in erster Linie, geplante Infrastrukturmaßnahmen im Wassersektor zu genehmigen. Obwohl das Wasserkomitee zu je gleichen Teilen aus palästinensischen und israelischen Vertretern besteht, zeigt ein Blick auf die geografischen Eigenheiten ein Ungleichgewicht zugunsten Israels.

Kernmerkmal geteilter Wasservorkommen ist, dass sie sich nicht nur auf ein administratives Gebiet begrenzen, sondern das Territorium mehrerer Parteien betreffen. Im Falle des Berggrundwasserspeichers erstreckt sich der Geltungsbereich des gemeinsamen Wasserkomitees jedoch nur auf eben diesen Teil unter dem Westjordanland. Die meisten israelischen Pumpstationen über dem Berggrundwasserspeicher befinden sich außerhalb des Westjordanlandes und unterliegen somit nicht den Bestimmungen des gemeinsamen Wasserkomitees.¹⁶ Obwohl der Berggrundwasserspeicher maßgeblich durch Niederschläge über dem Westjordanland aufgefüllt wird, entfielen im Jahr 2015 lediglich 14 Prozent der Fördermenge auf die PA, der Rest wurde von Israel entnommen.¹⁷ Auch wenn dem gemeinsamen Wasserkomitee oftmals ein koordinierender Charakter

zugeschrieben wurde, muss dies aufgrund der eingeschränkten geografischen Ausdehnung seines Geltungsbereiches mit Vorsicht betrachtet werden. Während Israel ein Mitspracherecht über Projekte im Westjordanland besitzt, hat die PA keine rechtliche Möglichkeit, die Nutzung des gemeinsamen Grundwasserspeichers auf israelischem Staatsgebiet zu kontrollieren.

Eine weitere geografische Eigenheit ergibt sich aus der politischen Topografie des Westjordanlandes. Das Interimsabkommen hat das Westjordanland in A-, B- und C-Gebiete eingeteilt. Die A- und B-Gebiete unterliegen der vollen zivilen Kontrolle der PA; in den A-Gebieten hat die PA zusätzlich auch die Sicherheitsverantwortung inne. Die Mehrheit der palästinensischen Bevölkerung wohnt in diesen (semi-) urbanen Zentren, die zusammen rund 40 Prozent des Westjordanlandes ausmachen. Die C-Gebiete umfassen dessen restliche 60 Prozent und unterliegen voller israelischer Kontrolle. Hier leben 300.000 Palästinenser an der Seite von knapp 600.000 jüdischen Siedlern, die sich auf etwa 250 Siedlungen und Außenposten verteilen.¹⁸ Wichtige Komponenten einer palästinensischen Wasserinfrastruktur müssen aufgrund von Umweltfaktoren und Standortwägungen in den dünnbesiedelten C-Gebieten liegen, da die unter PA-Kontrolle stehenden A- und B-Gebiete nicht ausreichend Raum hierfür bieten.¹⁹ In der Praxis bedeutet dies, dass die PA für neue Projekte oder Instandhaltungsmaßnahmen in den A-, B- und C-Gebieten das gemeinsame Wasserkomitee anrufen musste. Möchte sie in den C-Gebieten operieren, muss sie zusätzlich eine Zustimmung beim Bau- und Planungs-Komitee der israelischen Zivilverwaltung für das Westjordanland einholen. Dies ist die Instanz, die innerhalb der israelischen Armee die besetzten Gebiete administriert.

Implementierung des gemeinsamen Wasserkomitees bis 2010

Das geografisch bedingte Ungleichgewicht zugunsten Israels wurde bis 2010 durch die Etablierung israelischer Interpretationen vager Richtlinien weiter verstärkt. So war zunächst etwa

nicht genau kodifiziert, ab welchen Dimensionen Infrastrukturprojekte eine Genehmigung benötigen. Erst während der Arbeit des gemeinsamen Wasserkomitees setzte sich beispielsweise durch, dass für Leitungen mit mehr als fünf Zentimeter (zwei Inch) Durchmesser oder 200 m Länge Genehmigungen erforderlich seien. Diese Interpretation entspricht der Vorgehensweise vor der Unterzeichnung des Interimsabkommens; damals mussten Projekte dieser Dimensionen von der israelischen Zivilverwaltung genehmigt werden.²⁰

Seine Zustimmung zu palästinensischen Projekten machte Israel von der Genehmigung eigener Anträge zur Versorgung jüdischer Siedlungen abhängig.

Zudem wurde zunächst angenommen, Artikel 40 betreffe lediglich den palästinensischen Wassersektor des Westjordanlandes. Israel begann jedoch zügig damit, eigene Anträge einzureichen, die sich auf die Anbindung von Siedlungen an das israelische Wassernetz bezogen. Hierbei etablierte sich die Praxis, die Zustimmung zu palästinensischen Projekten von der Genehmigung israelischer Anträge abhängig zu machen. Bis 2010 wurden Genehmigungen für mehr als 100 Infrastrukturprojekte erteilt, die primär der Versorgung israelischer Siedlungen dienten. In der Praxis setzte sich Israel über das Genehmigungsverfahren häufig hinweg und verwirklichte einseitig Projekte in den von ihm kontrollierten C-Gebieten, ohne eine Entscheidung des Wasserkomitees abzuwarten.²¹ Der PA bleibt eine solche Option hingegen verwehrt, da Israel nicht genehmigte palästinensische Bauaktivitäten konsequent unterbindet.

In der Arbeitspraxis des gemeinsamen Wasserkomitees zeichnete sich zudem eine Bevorzugung israelischer Projekte ab. Von den bis

2008 eingereichten 135 israelischen Anträgen wurde nur einem die Genehmigung verweigert. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der israelischen Anträge lag bei rund 70 Tagen. Statistiken für die im gleichen Zeitraum eingereichten 602 palästinensischen Anträge sind unvollständig, geben aber eine deutlich niedrigere Genehmigungsquote zu erkennen. So wurden die 188 Anträge zur Renovierung, zum Ausbau und zur Neuerrichtung von Brunnen nur in 33 bis 66 Prozent der Fälle genehmigt. Vor allem die 32 genehmigten Anträge für neue Brunnen haben teilweise mehrjährige Verzögerungen erfahren. So wurden acht im Jahr 1996 beantragte Brunnen erst 25 Monate später durch das gemeinsame Wasserkomitee genehmigt. Weitere acht im Jahr 2001 genehmigte Brunnen haben erst 2009 eine teilweise Baugenehmigung durch die israelische Zivilverwaltung erhalten.²²

Unter dem Anschein von Kooperation und der scheinbar freimütigen Zustimmung durch die PA holte Israel Genehmigungen zum Ausbau der Infrastruktur jüdischer Siedlungen ein. Gleichzeitig blockierte das Land den Ausbau des palästinensischen Wassersektors und zementierte den ungleichen Zugang zu Wasservorkommen.²³ Bis weit nach dem offiziellen Auslaufen der fünfjährigen Interimsperiode hat sich die PA auf diese Praxis eingelassen. Ein plausibler Grund hierfür war der Handlungsdruck aufgrund des schlechten Zustands der palästinensischen Wasserinfrastruktur. So waren 2015 noch immer sieben Prozent der Haushalte noch nicht an ein Wassernetz angeschlossen. 80 von 524 palästinensischen Gemeinden sind zudem komplett von einem geordneten Abwassersystem abgeschnitten.²⁴ Die Herangehensweise der PA an das gemeinsame Wasserkomitee änderte sich erst mit der Ernennung von Shaddad Attili zum neuen Minister der palästinensischen Wasserbehörde im Jahr 2010. Nachdem die palästinensische Seite sich zuerst weigerte, die Protokolle des Gremiums zu unterschreiben, wurde die Mitarbeit schließlich ausgesetzt.

Nach sechs Jahren Pause: Neue Regeln für das gemeinsame Wasserkomitee

Die Herangehensweise der PA änderte sich 2014 erneut, nachdem Mazen Ghoneim zum neuen Minister der palästinensischen Wasserbehörde ernannt worden war. Während des vierjährigen Stopps hatten sich das gemeinsame Wasserkomitee und dessen Sub-Komitees sporadisch und vor allem in Notfallsituationen getroffen, um wichtige Angelegenheiten im Zusammenhang mit bereits genehmigten Wasserprojekten zu besprechen. Unter dem neuen Minister wurden nun auch wieder Verhandlungen über eine formale Wiederbelebung des gemeinsamen Wasserkomitees aufgenommen.

Die Verhandlungen zogen sich über mehrere Jahre hin und fanden unter Ausschluss der Öffentlichkeit und internationaler Vertreter statt.²⁵ Am 15. Januar 2017 gaben der palästinensische Minister für zivile Angelegenheiten und der israelische Koordinator für Regierungsangelegenheiten im Westjordanland in einer Pressekonferenz die Unterzeichnung eines neuen Abkommens sowie die daraus resultierende Wiederbelebung des gemeinsamen Wasserkomitees bekannt. Berichterstatter hielten sich mit Kommentaren über den Inhalt des Abkommens vor allem deshalb zurück, da der Text zunächst nicht veröffentlicht wurde. Mittlerweile liegt er relevanten internationalen Repräsentanten und Organisationen vor.

Das Abkommen umfasst nur eine Textseite und definiert in knappen Worten neu, welche Projekte künftig eine Genehmigung durch das gemeinsame Wasserkomitee benötigen. Drei Kernbotschaften scheinen besonders relevant zu sein:

1. Im Gegensatz zum originalen Wortlaut des Artikels 40 wird im neuen Abkommen die palästinensische Wasserbehörde ausdrücklich als einziges Gremium genannt, das Anträge stellen kann. Alles deutet darauf hin, dass israelische Projekte nun nicht mehr von dem gemeinsamen Wasserkomitee behandelt werden.





Salzformationen: Durch technologische Fortschritte bei der Wasserentsalzung könnte Israel in Zukunft sogar zum Wasserexporteur werden. [Quelle: © Baz Ratner, Reuters.](#)

2. Alle Projekte, die Auswirkungen auf den Grundwasserspiegel haben, benötigen weiterhin eine Genehmigung durch das gemeinsame Wasserkomitee. Dies umfasst alle Arbeiten im Zusammenhang mit Wasserquellen sowie Maßnahmen, die die Entnahme von Wasser über die im Interimsabkommen genannten Mengen hinaus erhöhen. Israel behält sich damit das Recht vor, die palästinensische Nutzung natürlicher Wasservorkommen weiterhin zu reglementieren.
3. Abgesehen von einigen weiteren Einschränkungen scheint eine Vielzahl von Projekten von der Pflicht ausgenommen zu sein, vor ihrer Implementierung eine Genehmigung des gemeinsamen Wasserkomitees einholen zu müssen. Vor allem der Ausbau des Verteilernetzwerks scheint in Zukunft von dieser politischen Hürde befreit zu sein. Der Wortlaut des Abkommens ist jedoch vage gehalten und bietet weiten Interpretationsspielraum.

Faktoren, die das neue Wasserabkommen begünstigt haben

Zeitgleich mit der Unterzeichnung des neuen Wasserabkommens am 15. Januar traten in Paris Repräsentanten von 70 Staaten und internationalen Organisationen zusammen, um unter Ausschluss von Palästinensern und Israelis über einen neuen Anlauf in den Friedensbemühungen zu beraten.²⁶ Israel brachte bereits Wochen zuvor seine Missbilligung über die Konferenz zum Ausdruck. Der Zusammenfall beider Ereignisse dürfte daher mehr als nur Zufall gewesen sein. Der zeitliche Zusammenhang deutet vielmehr darauf hin, dass die israelische Seite zumindest teilweise darauf zielte, der Konferenz ein Beispiel gelungener regionaler Kooperation entgegenzusetzen. Mit Sicherheit war dies aber nicht der einzige Faktor, der zur Unterzeichnung des neuen Abkommens beigetragen hat.

Auf technologischer Ebene hat die Entsalzung von Meerwasser Israel von einem Staat mit akuten Sorgen hinsichtlich eines zukünftigen Wassermangels zu einem potenziellen Wasserexporteur gewandelt. Schon heute exportiert das Land, das zu 60 Prozent aus Wüste besteht, wasserbezogene Technologien und Expertise im Wert von 2,2 Milliarden US-Dollar.²⁷ Seit Israel 2005 die erste Entsalzungsanlage in Betrieb genommen hat, wurden die Kapazitäten kontinuierlich erhöht. Mit der bevorstehenden Inbetriebnahme der fünften Anlage wird das Land jährlich 582 Kubikhektometer Wasser entsalzen, was rund zwei Dritteln des häuslichen Verbrauchs entspricht.²⁸ Durch diese Entwicklung reduziert sich für Israel zumindest theoretisch die strategische Bedeutung der Wasservorkommen des Westjordanlandes. Darüber hinaus ermöglichen die Entsalzungsanlagen dem Land, Wasser vermehrt mit seinen Nachbarn zu teilen.²⁹

Für Israel hat sich die strategische Bedeutung der Wasservorkommen im Westjordanland durch die Inbetriebnahme von Entsalzungsanlagen reduziert.

Diesen positiven Entwicklungen steht die weiterhin kritische Lage beim Abwassersystem und bei der allgemeinen Wasserversorgung im Westjordanland und im Gazastreifen gegenüber. Laut Angaben des Palästinensischen Büros für Statistik lag 2015 die Anzahl der an ein Abwassersystem angeschlossenen Haushalte im Norden des Westjordanlandes bei rund 34 Prozent, im Zentrum bei rund 48 Prozent und im Süden bei rund 36 Prozent. Im selben Jahr sollen im Westjordanland rund 66 Kubikhektometer Abwasser angefallen sein, von denen das bestehende Abwassersystem rund 15 Kubikhektometer aufgenommen hat. Nur rund zehn Kubikhektometer wurden teilweise wiederaufbereitet, die restliche Menge versickerte unbehandelt im Boden oder

floss oberflächlich ab.³⁰ Zusammen mit dem teilweise unbehandelten Abwasser aus israelischen Siedlungen stellt dieses Szenario eine deutliche Herausforderung für das stromabwärts gelegene Israel dar. In regelmäßigen Abständen wird dort auf die möglichen Folgen der Umweltverschmutzung hingewiesen. Erst im Mai warnte der staatliche Rechnungsprüfer Joseph Shapira in drastischen Worten vor den Folgen für Mensch und Umwelt sowie für die „politische Sicherheit“ des Landes, sollte weiterhin nichts gegen die Verschmutzung unternommen werden.³¹

Solange das Wasserkomitee keine Entscheidung fällt, besteht die Gefahr, dass sich diese ungünstige Situation weiter verschärft. So droht beispielsweise die Zahl der durch internationale Organisationen und Drittstaaten finanzierten Projekte im palästinensischen Wassersektor auf längere Sicht abzunehmen. Zwar haben Geberorganisationen auch 2017 noch Projekte ausgeführt, allerdings waren diese bereits vor 2010 durch das gemeinsame Wasserkomitee abgesegnet worden. Ohne neue Genehmigungen wird sich der Schwerpunkt dieser Organisationen in den kommenden Jahren wohl auf andere Regionen oder Sektoren verlagern. Es ist daher wenig überraschend, dass internationale Organisationen beide Seiten regelmäßig dazu aufgefordert haben, die Arbeit im gemeinsamen Wasserkomitee wieder aufzunehmen.³²

Die Wasserproblematik kann auch aus dem Blickwinkel harter Sicherheitserwägungen betrachtet werden. Düstere wirtschaftliche Aussichten im Westjordanland – das Wachstum wird in diesem Jahr bei etwa 3,5 Prozent liegen, die Arbeitslosigkeit rangiert bei 27 Prozent, das Haushaltsdefizit der PA wird auf 1,35 Milliarden US-Dollar anwachsen – und eine Verschlechterung der Sicherheitssituation werden schon seit Jahren mit Sorge registriert.³³ Um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken, versucht die israelische Koordination für Regierungsangelegenheiten im Westjordanland den Lebensstandard der palästinensischen Gemeinden anzuheben. Nach dem angekündigten Aufbau eines 3G-Mobilfunknetzes, der geplanten schnelleren Zustellung internationaler Post und der angestrebten Begleichung palästinensischer Schulden gegenüber den

israelischen Elektrizitätswerken ist das Wasserabkommen bereits das vierte Abkommen innerhalb von zwei Jahren.³⁴ Jedoch lässt die Umsetzung der Abkommen auf sich warten – und damit auch eine spürbare Verbesserung im Alltag der Bevölkerung.

Angesichts dieser Faktoren erscheint der neue Kompromiss für Israel gleich in mehrfacher Hinsicht attraktiv. Die Wiederbelebung des gemeinsamen Wasserkomitees ermöglicht, neue Infrastrukturprojekte im palästinensischen Wassersektor anzustoßen. Dies kann sowohl Gesundheits- und Umweltbelastungen für israelische Staatsbürger reduzieren als auch einen Beitrag zur Absenkung des Konfliktpotenzials im Westjordanland leisten. Hierfür muss Israel kaum direkte Kosten tragen, da diese primär von der PA übernommen werden. Sichergestellt werden muss zugleich, dass die internationale Staatengemeinschaft ihre Entwicklungszusammenarbeit auf konstant hohem Niveau fortführt, da die Autonomiebehörde geberabhängig bleibt, solange es keine Aussicht auf wirtschaftliche Entwicklung und einen verbesserten Außenhandel gibt. Gleichzeitig behält Israel auch unter den neuen Regularien die legale Kontrolle über die von der PA aus den Grundwasserspeichern entnommenen Mengen.

Mögliche Auswirkungen des neuen Abkommens

Am 16. Mai hat das gemeinsame israelisch-palästinensische Wasserkomitee nach einer mehr als sechsjährigen Pause zum ersten Mal wieder getagt.³⁵ Das Treffen fand unter der Leitung des Ministers der palästinensischen Wasserbehörde und des Vorsitzenden der israelischen Wasserbehörde statt. Vom Treffen selbst sind nur spärliche Informationen an die Öffentlichkeit gelangt. So wird lediglich darüber berichtet, das Gremium hätte mehrere Themen von gegenseitigem Interesse diskutiert.³⁶ Weder wurden Entscheidungen zu Wasserprojekten gefällt noch hat sich das Gremium auf einen festen Tagungsrhythmus geeinigt.³⁷

Aufseiten der palästinensischen Wasserbehörde ist mit dem neuen Abkommen die Erwartung

verknüpft, nun rasch zahlreiche Projekte verwirklichen zu können. Seit 2010 sollen sich insgesamt 97 Projekte angesammelt haben, die einer Genehmigung des gemeinsamen Wasserkomitees bedürfen. Für die Finanzierung und Implementierung der meisten Projekte sollen laut Angaben der palästinensischen Wasserbehörde bereits potenzielle internationale Geber bereitstehen.³⁸ Auf einer rein technischen Ebene kann jedoch bezweifelt werden, ob viele dieser Projekte tatsächlich ohne größeren Zeitverzug umgesetzt werden können. Größere Infrastrukturprojekte erfordern in der Regel lange Planungsphasen; nach mehrjährigen Verzögerungen werden zahlreiche Projekte zudem mit großer Wahrscheinlichkeit neue Machbarkeitsstudien angesichts veränderter ökonomischer und demografischer Rahmenbedingungen benötigen.³⁹

Nicht nur technische Notwendigkeiten, auch die vagen Formulierungen des neuen Abkommens könnten Infrastrukturprojekte weiterhin behindern. So stellt sich die Frage, welche Projekte tatsächlich von der Notwendigkeit eines Antrages befreit sind. Das Abkommen weist unter anderem darauf hin, dass „grenzüberschreitende“ Abwasserprojekte weiterhin Genehmigungen benötigen. Diese Formulierung ist so unklar gehalten, dass die für diesen Beitrag befragten internationalen Organisationen keine Prognose über die Auslegung der Passage gewagt haben. Weiterhin stellt sich die Frage, welche Regularien in den von Israel kontrollierten C-Gebieten des Westjordanlandes greifen. Das neue Abkommen scheint auch für diese Gebiete zahlreiche Projekte von der Genehmigungspflicht durch das gemeinsame Wasserkomitee zu befreien. Auf palästinensischer Seite besteht die Hoffnung, dass nun insbesondere Infrastrukturprojekte innerhalb palästinensischer Gemeinden in den C-Gebieten durchgeführt werden können.⁴⁰ Es muss aber davon ausgegangen werden, dass alle diese Projekte in den besagten Gebieten auch weiterhin eine Genehmigung der israelischen Zivilverwaltung und von deren Bau- und Planungs-Komitees benötigen. Insofern wird Israel unerwünschte Projekte in den C-Gebieten wohl weiterhin durch bürokratische Schritte behindern können.



Ungewisse Aussicht: Ob sich die Hoffnungen der Palästinensischen Autonomiebehörde hinsichtlich einer raschen Verwirklichung zahlreicher Wasserprojekte erfüllen, bleibt abzuwarten. Quelle: © Loay Abu Haykel, Reuters.

Um die Grenzen des neuen Abkommens auszutesten, werden palästinensische Behörden in den nächsten Monaten möglicherweise versuchen, einzelne Projekte ohne vorherige Genehmigung durch das gemeinsame Wasserkomitee zu realisieren.⁴¹ Im Zweifelsfall haben sie jedoch kaum Möglichkeiten, ihre Interpretation des Abkommens mit Nachdruck durchzusetzen. Israelische Behörden haben hingegen schon in der Vergangenheit bewiesen, dass sie nicht davor zurückschrecken, von ihnen als illegal eingestufte Projekte notfalls unter Einsatz israelischer Sicherheitskräfte zu unterbinden. Dies stellt auch internationale Geberorganisationen vor potenzielle politische Herausforderungen. Geber sind in der Regel nur dann gewillt, kapitalintensive Infrastrukturprojekte zu verwirklichen, wenn Bewilligungen der israelischen Behörden vorliegen.⁴²

Es bleibt fraglich, inwieweit sie bereit sind, Projekte auch ohne ausdrückliche israelische Genehmigung durchzuführen, wenn die Möglichkeit eines nachträglichen israelischen Vetos weiterhin gegeben ist. Dass in den Umgang mit Investitionen in den C-Gebieten Bewegung kommt, zeigt der Ansatz der Europäischen Union: EU-finanzierte Maßnahmen werden künftig auch dann in den C-Gebieten umgesetzt, wenn 18 Monate nach Einreichung eines Masterplans kein Veto der israelischen Zivilverwaltung vorliegt. Dieser Ansatz wird bislang von der EU und einigen ihrer Mitgliedstaaten verfolgt. Es ist jedoch unklar, ob dies auch eine Option für größere Infrastrukturprojekte sein kann.⁴³ Die deutsche Bundesregierung implementiert Projekte in den C-Gebieten weiterhin nur, wenn dafür eine israelische Genehmigung vorliegt.

Fernab der Diskussion über die praktische Umsetzung des neuen Abkommens sollte somit nicht aus den Augen verloren werden, dass sich das Machtgefälle innerhalb des gemeinsamen Wasserkomitees nicht grundlegend verschoben hat. Das neue Abkommen wird der PA wahrscheinlich ermöglichen, bei der Verwirklichung bestimmter Projekte auf eine bürokratische Hürde zu verzichten. Ohne israelische Zustimmung wird es aber auch künftig nicht möglich sein, zusätzliches Wasser durch neue Leitungen zu pumpen.

Politische Implikationen für die Wasserkooperation in der Region

Begehrte Ressourcen haben weltweit das Potenzial, Konflikte auszulösen und bestehende Spannungen eskalieren zu lassen. Jedoch können sie auch das Gegenteil bewirken: Die Knappheit natürlicher Güter und der Umstand, dass Natur-, Klima- und menschengemachte Umweltkatastrophen keinen Halt an politischen Grenzen machen, können auch integrierend und konfliktregelnd wirken.

Es erscheint daher vernünftig, dass erneut Bewegung in den israelisch-palästinensischen Wasserkonflikt gekommen ist. Vorausgesetzt, die letzten Beschlüsse werden zeitnah umgesetzt, können die Bewohner des Westjordanlandes auf eine bessere Versorgung hoffen. Im Gazastreifen hat sich parallel dazu die humanitäre Lage gravierend verschlechtert, nachdem es dort in den letzten neun Jahren zu drei kriegsartigen Auseinandersetzungen zwischen der Hamas und Israel gekommen ist. Die Vereinten Nationen warnen davor, dass der Küstenstreifen mit seinen zwei Millionen Einwohnern 2020 unbewohnbar sein wird und die bis dahin erfolgten Umweltbelastungen unumkehrbar sein werden.⁴⁴ Die Wassersituation ist hier besonders besorgniserregend, da die einzige natürliche Frischwasserquelle – der Küstengrundwasserspeicher – zu 95 Prozent kontaminiert ist und somit nicht mehr als Trinkwasser genutzt werden kann. Dies erhöht einerseits die Risiken für Seuchen und Krankheiten, andererseits aber auch die strategische Abhängigkeit von Wasserimporten.⁴⁵ Dass täglich 90 Millionen Liter

nahezu ungeklärtes Abwasser von Gaza aus ins Mittelmeer abfließen, weil wegen akuter und immer wiederkehrender Stromkrisen die ohnehin spärlichen Kläranlagen nicht betrieben werden können, spürt auch Israel: Strände müssen regelmäßig schließen und der Betrieb der Entsalzungsanlage im nördlich von Gaza gelegenen Ashkelon musste in der Vergangenheit immer wieder unterbrochen werden.⁴⁶ In diesem Licht erscheinen Kooperationsansätze zwischen Israel und Palästinensern als Beitrag zur Linderung der humanitären Katastrophe, die in Gaza drohen könnte. Eine zumindest verhalten positive Nachricht für die Bewohner des Gazastreifens dürfte die Vereinbarung sein, die durch die Vermittlung der USA im Juli zustande gekommen ist: Israel erklärte sich bereit, von den zusätzlich in Aussicht gestellten 32 Kubikhektometern Wasser zehn für rund 75 Cent pro Kubikmeter in den Gazastreifen zu liefern.⁴⁷

Die Annäherung in diesem spezifischen Sektor belegt, dass Israelis und Palästinenser zu pragmatischen Schritten bereit sind. Jedoch wird die politische Strahlkraft dieser Entscheidung dadurch gemindert, dass die jüngste Vereinbarung lediglich einseitige Allokationsgrenzen erhöht, anstatt der PA das Recht zuzugestehen, eigene Wasserressourcen zu nutzen. Zudem werden die Spielregeln im Wassersektor nicht grundlegend verändert. Im Gegenteil wird am Status quo des israelisch-palästinensischen Konflikts festgehalten: nichts ist geregelt, bis alles geregelt ist. So ist die jüngste Vereinbarung auf der Managementebene angesiedelt, die die Machtasymmetrie stillschweigend bestätigt. Die Chance auf eine Rückkehr zu Friedensverhandlungen – oder auch nur zur Bereitschaft beider Seiten, diese wieder aufzunehmen – bleibt damit unverändert gering.

Marc Frings ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in den Palästinensischen Gebieten.

Johannes Lutz ist Programm-Manager im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in den Palästinensischen Gebieten.

In einer Studie, die das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Ramallah derzeit mit der regionalen Nichtregierungsorganisation *EcoPeace Middle East* erarbeitet, werden Synergien und Vorteile einer regionalen Zusammenarbeit im Energiebereich zwischen Israel, Jordanien und den Palästinensischen Gebieten skizziert. Mehr Informationen bietet ein Video, abrufbar unter <http://kas.de/wf/de/71.16181>

- 1 Vgl. Pedraza, Lisdey Espinoza / Heinrich, Markus 2016: Water Scarcity: Cooperation or Conflict in the Middle East and North Africa, *Foreign Policy Journal*, 02.09.2016, in: <http://bit.ly/2vHGQHV> [09.08.2017].
- 2 Das „Interimsabkommen über das Westjordanland und den Gazastreifen von 1995“ (auch „Oslo II“) regelt die Zuständigkeit und Funktionsweise des gemeinsamen Wasserkomitees in Anhang III, Artikel 40 XI-XV.
- 3 Vgl. Haaretz 2017: Trump's Middle East Envoy Announces Water Deal Between Israelis and Palestinians, 13.07.2017, in: <http://bit.ly/2w28cni> [09.08.2017].
- 4 In Folge des Friedensabkommens mit Ägypten von 1978 zog sich Israel von der Sinai-Halbinsel zurück. Der Abzug aus dem Gazastreifen im Jahr 2005 erfolgte auf der Grundlage einer einseitigen Entscheidung der damaligen israelischen Regierung; heute steht der Küstenstreifen unter einer Blockade, die von Israel und Ägypten aufrechterhalten wird. Israel annektierte Ost-Jerusalem 1980 und die Golanhöhen 1981. Aus völkerrechtlicher Perspektive gelten das Westjordanland, Ost-Jerusalem und die Golanhöhen bis heute als besetzte Gebiete.
- 5 Vgl. Maddocks, Andrew 2015: Ranking the World's Most Water-Stressed Countries in 2040, *World Resources Institute*, in: <https://shar.es/ISOk5U> [09.08.2017].
- 6 Vgl. Asseburg, Muriel / Busse, Jan 2016: Der Nahostkonflikt, Geschichte, Positionen, Perspektiven, München, S.77 f.
- 7 Vgl. Selby, Jan 2003: Water, Power and Politics in the Middle East: The Other Israeli-Palestinian Conflict, London, 144-45.
- 8 Vgl. Arnon, Arie 2007: Israeli Policy Towards the Occupied Palestinian Territories: The Economic Dimension, 1967-2007, in: *Middle East Journal* 61:4.
- 9 Vgl. Selby, N.7.
- 10 Vgl. Marina Stephan, Raya 2007: Legal Framework of Groundwater Management in the Middle East (Israel, Jordan, Lebanon, Syria and the Palestinian Territories), in: Shuval, Hillel / Hassan Dweik (Hrsg.): *Water Resources in the Middle East: Israel-Palestinian Water Issues*, S.298.
- 11 Vgl. Israeli Water Authority 2009: The Issue of Water between Israel and the Palestinians, in: <http://bit.ly/2wDJJ9T> [09.08.2017].
- 12 Vgl. Isaac, Jad / Rishmawi, Khaldoun 2015: Status of the Environment in the State of Palestine, in: <http://bit.ly/2xM8Zv1> [09.08.2017].
- 13 Die Fördermenge kann nicht als Maßstab für den tatsächlichen Verbrauch pro Person herangezogen werden. Nach eigenen Angaben standen den Palästinensern im Westjordanland im Jahr 2013 insgesamt 163,1 hm³ zur Verfügung. Hiervon wurden 36 Prozent von den israelischen Wasserwerken Mekorot geliefert, der Rest stammte aus lokalen Ressourcen. Im Schnitt standen den Bewohnern des Westjordanlandes rund 110 Liter pro Kopf pro Tag (l/c/d) zur Verfügung, was über dem von der WHO als Minimalstandard für den persönlichen Verbrauch angegebenen 100 l/c/d liegt. Diese Menge schwankt jedoch in den verschiedenen Verwaltungsbezirken (Governoraten). So standen dem Jerusalem Governorat nur 69 l/c/d zur Verfügung. Die Liefermenge kann zudem nicht mit dem tatsächlichen persönlichen Verbrauch gleichgesetzt werden. Durch marode Infrastruktur gingen 2013 rund 29 Prozent der Liefermenge verloren. Zudem beinhalten die Zahlen Wassermengen, die nicht für den häuslichen Verbrauch, sondern für Wirtschaft und Tourismus verwendet werden, vgl. Isaac, N.12. Der durchschnittliche Endverbraucher im Westjordanland konsumiert somit nur rund 70 l/c/d; in Dörfern ohne Anschluss an das Wassernetz fällt der Durchschnitt auf bis zu 20 l/c/d, vgl. PWA 2012: Palestine – the Right to Water, in: <http://bit.ly/2eZNjtT> [09.08.2017].
- 14 Vgl. Amnesty International 2009: Troubled Waters – Palestinians Denied Fair Access to Water, in: <http://bit.ly/2x7nwnJ> [09.08.2017].
- 15 Vgl. Haraldsson, Hördur / Sverdrup, Harald / Svensson, Mats / Belyazid, Salim / Kalén, Christer / Koca, Deniz 2002: The coming water shortage in the Jordan River Basin – Finding objectivity in a subjective problem, Lund, in: <http://bit.ly/2wDoW6z> [09.08.2017].
- 16 Vgl. Selby, Jan 2013: Cooperation, Domination and Colonisation: The Israeli-Palestinian Joint Water Committee, in: *Water Alternatives* 6:1, S.1-24.
- 17 Vgl. Isaac / Rishmawi / Khaldoun N.12.
- 18 385.900 Siedler leben im Westjordanland und 203.000 in Ost-Jerusalem. Vgl. PASSIA 2016: PASSIA DIARY 2017, S.389. Die hier verwendete Statistik bezieht sich auf das Israeli CBS.
- 19 Vgl. Selby, N.16, S.9.
- 20 Ebd., S.7.
- 21 Vgl. Hass, Amira 2016: No Shortage of Discrimination When It Comes to Water in the West Bank, Haaretz, 02.07.2016, in: <http://bit.ly/2eYK5QX> [09.08.2017].
- 22 Vgl. Selby, N.16, S.14.
- 23 Vgl. Hass, N.21.
- 24 Vgl. Isaac / Rishmawi / Khaldoun N.12.
- 25 Interview mit einer Vertreterin des Büros des Repräsentanten der Europäischen Union (Westjordanland, Gazastreifen, UNRWA) (Ost-Jerusalem, 06/2017, unveröffentlicht).

- 26 Vgl. Economist 2017: An Israel-Palestine Peace Conference — without Israel or Palestine, Economist, 17.01.2017, in: <http://econ.st/2x7o6C1> [09.08.2017].
- 27 Vgl. Weinglas, Simona 2015: How Israel became a water superpower, The Times of Israel, 01.12.2015, in: <http://bit.ly/2iYf6su> [09.08.2017].
- 28 Vgl. Rinat, Zafir 2017: Desalination Problems Begin to Rise to the Surface in Israel, Haaretz, 06.02.2017, in: <http://bit.ly/2iZh63Z> [09.08.2017].
- 29 Vgl. Jacobsen, Rowan 2016: Israel Proves the Desalination Era Is Here, Scientific America, 29.07.2016, in: <http://bit.ly/2wDB2MX> [09.08.2017].
- 30 Vgl. Isaac / Rishmawi / Khaldoun, N.12.
- 31 Vgl. Udasin, Sharon 2017: Cross-Border Water Pollution Threatens Israeli Security, Watchdog Says, The Jerusalem Post, 16.05.2017, in: <http://bit.ly/2iZ87zz> [09.08.2017].
- 32 Interview EU Ost-Jerusalem, N.25; Interview mit einem Vertreter der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (Ramallah, 06/2017, unveröffentlicht).
- 33 Vgl. Weltbank 2014: Palestinian Economy in Decline and Unemployment Rising to Alarming Levels, 16.09.2014, in: <https://goo.gl/9aEuan> [09.08.2017].
- 34 Vgl. COGAT 2017: COGAT Signs Agreement with the Palestinian Authority to Renew the Joint Water Committee, in: <http://bit.ly/2gBVLJa> [09.08.2017].
- 35 Vgl. Goodridge, Hugo 2017: New Chapter Begins in Israel-Palestine Water Dispute, Al-Monitor, 09.06.2017, in: <http://bit.ly/2gIW20B> [09.08.2017].
- 36 Vgl. Sternlicht, Hezi 2017: Israel-PA Joint Water Committee Meets after Years of Stagnation, Israel Hayom, 19.05.2017, in: <http://bit.ly/2wC2Rqy> [09.08.2017].
- 37 Interview mit einem Vertreter der Palestinian Water Authority (Ramallah, 06/2017, unveröffentlicht).
- 38 Vgl. Rasgon, Adam 2017: Israel Gives Pal. Authority Limited Water Autonomy in West Bank, The Jerusalem Post, 17.01.2017, in: <http://bit.ly/2iZPITo> [09.08.2017].
- 39 Interview EU Ost-Jerusalem, N.25.
- 40 Vgl. Rasgon, N.38.
- 41 Es ist den Autoren nicht bekannt, ob zur Zeit der Einreichung dieses Artikels bereits ein Pilotprojekt durch die PA durchgeführt oder begonnen wurde.
- 42 Interview EU Ost-Jerusalem, N.25; Interview KfW Ramallah, N.32.
- 43 Vgl. Interview EU Ost-Jerusalem, N.25.
- 44 Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung 2015: Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Development in the economy of the Occupied Palestinian Territory, 06.07.2015, in: <http://bit.ly/2wEgtQe> [09.08.2017].
- 45 Ebd., S.12.
- 46 Vgl. Udasin, Sharon / Lazaroff, Tovah 2017: Gaza Sewage Forces Shutdown of Israeli Beach, The Jerusalem Post, 06.07.2017, in: <http://bit.ly/2wD2VV7> [09.08.2017].
- 47 Vgl. Hatuqa, Dalia 2017: Water deal tightens Israel's control over Palestinians, Al-Jazeera, 01.08.2017, in: <http://aje.io/7cl9m> [09.08.2017].



Quelle: © Alec Jacobson.

Wasser. Macht. Konflikt.

Großer See, große Probleme

Ist eine sichere Nutzung der Ressource Wasser
am Viktoriasee künftig noch möglich?

Daniel El-Noshokaty

Der Viktoriasee bildet die Lebensgrundlage für über 30 Millionen Menschen. Wasserverschmutzung, Ressourcenausbeutung und ein Mangel an regionaler Zusammenarbeit bedrohen sein Gleichgewicht. Zusätzlich verschärft das hohe Bevölkerungswachstum die Lage. Zweifel sind berechtigt, ob die dringend benötigte Ressource Wasser an Afrikas größtem See in Zukunft noch sicher genutzt werden kann.

Die nachhaltige Nutzung der grenzübergreifenden Ressource Wasser stellt für Entwicklungsländer eine besondere Herausforderung dar. Dies wird am Beispiel der Region um den Viktoriasee besonders eindrucksvoll deutlich. Direkt betroffen von jeglicher Veränderung des Sees – und damit der Ressource Wasser – sind die drei an seinen Ufern liegenden Staaten Kenia, Tansania und Uganda. Indirekt spielen zudem Burundi und Ruanda eine Rolle, da aus diesen Ländern wichtige Zuflüsse in den See münden. Von den Entwicklungen des Sees ebenfalls indirekt betroffen sind die drei Staaten Südsudan, Sudan und Ägypten, da sie an dessen einzigem Abfluss, dem weißen Nil, liegen. Das Wasser des Viktoriasees hat folglich nicht nur eine lokale und regionale, sondern auch eine überregionale Bedeutung. Scheitert das nachhaltige Management der Ressource Wasser in dieser Region, wird dies schwerwiegende Folgen für alle vom Ökosystem Viktoriasee abhängigen Menschen, Tiere und Pflanzen haben.

Bedeutung für Umwelt, Menschen und Wirtschaft

Der Viktoriasee ist der größte See Afrikas und der zweitgrößte Süßwassersee der Welt. Er liegt innerhalb der Grenzen der Staaten Kenia, Tansania und Uganda und umfasst eine Fläche von 68.800 Quadratkilometern. Sein Einflussgebiet erstreckt sich insgesamt über rund 500.000 Quadratkilometer. Der Viktoriasee hat sowohl aus ökologischer als auch aus sozioökonomischer Sicht eine herausragende Bedeutung. Er ist das definierende Merkmal des Ökosystems der ihn umgebenden Region und Lebensgrundlage

für die in seinem Einflussbereich lebenden Menschen. Schätzungen zufolge versorgt der See rund zehn Millionen Menschen in Städten und Dörfern an seinen Ufern mit Trinkwasser. Darüber hinaus wird das Wasser für die Versorgung des Viehbestandes und die Bewässerung der landwirtschaftlich genutzten Fläche benötigt.

Angesichts seiner schieren Größe ist es nicht verwunderlich, dass der Viktoriasee eine entscheidende Bedeutung für das Klimasystem Ostafrikas hat. Er übt einen unmittelbaren Einfluss auf die Niederschlagsmengen in der Region aus. Seine Oberflächentemperatur kann in direkten Zusammenhang mit der Menge an Regen in seinem Einflussbereich in Verbindung gebracht werden.¹ Eine konstante Veränderung der Temperatur des Sees würde zu unvorhersehbaren Veränderungen der Niederschlagsmengen und -orte führen. Bereits kleinste klimatische Veränderungen können immense Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Produktion der Region und somit die Lebensgrundlage der Menschen haben. Zudem hätte eine Verschiebung der Niederschläge einen signifikanten Einfluss auf die im See vorhandene Wassermenge, da über 80 Prozent seines Wassers aus direktem Regenfall stammt.

Obwohl die Durchschnittstemperaturen des Wassers im Viktoriasee im Verlaufe eines Jahres nur geringen Schwankungen unterworfen sind, stiegen sie in den letzten Jahrzehnten dennoch kontinuierlich an. Die Oberflächentemperatur auf der ugandischen Seite des Sees nahm bis Ende der 1990er Jahre im Vergleich zu den 1960er Jahren um durchschnittlich 0,5 Grad Celsius zu.

Dies mag auf den ersten Blick nicht dramatisch erscheinen, allerdings kommt dadurch ein sehr komplexes regionales Klimasystem unter Veränderungsdruck. Entsprechende Modelle zeigen, dass die Erhöhung der Oberflächentemperatur um 1,5 Grad Celsius dazu führen kann, dass einige Gebiete im Einflussgebiet des Sees bis zu 100 Prozent mehr Niederschlag im Jahresdurchschnitt erhalten könnten, andere in Konsequenz dafür entsprechend weniger.²

Der Viktoriasee bildet die Lebensgrundlage von Millionen Menschen.

Der Viktoriasee ist darüber hinaus einer der wesentlichen Wirtschaftsfaktoren für die Anrainerstaaten. Die *East African Community* (EAC) schätzt, dass mehr als drei Millionen Arbeitskräfte rund um den See direkt oder indirekt vom Fischfang und von der weiterverarbeitenden Produktion abhängig sind. Da ein großer Teil des im See gefangenen Viktoriabarsches für den Export bestimmt ist, können dadurch Devisen erwirtschaftet werden. Gerade für Tansania ist die Fischindustrie ein bedeutender Wirtschaftsfaktor und Arbeitgeber. Jahrzehntelange Überfischung und die fortschreitende Umweltverschmutzung führen jedoch zu konstant rückläufigen Fangquoten und wirken sich somit negativ auf die wirtschaftliche Situation der Menschen aus.

Darüber hinaus nutzt insbesondere Uganda den See zur Energiegewinnung. In den Wasserkraftwerken an den Staustufen des weißen Nils in Nalubaale, Bujagali und Kiira werden bis zu 630 Megawatt Strom pro Jahr produziert. Mit Isimba und Karuma sind zwei weitere Kraftwerke im Bau, die zusammen eine geplante Kapazität von 780 Megawatt durch Wasserkraft pro Jahr erreichen sollen.³ Damit ist die ugandische Energiegewinnung aus erneuerbaren Quellen zu einem erheblichen Teil vom Wasser aus dem Viktoriasee abhängig. Obwohl das Land von allen drei Anrainerstaaten mit großem Abstand die meiste Energie aus Wasserkraft gewinnt, wird diese auch

in Kenia wirtschaftlich verwendet. Das Land nutzt die Zuflüsse und das Wasser aus dem See jedoch zunehmend für seine steigende landwirtschaftliche Produktion.

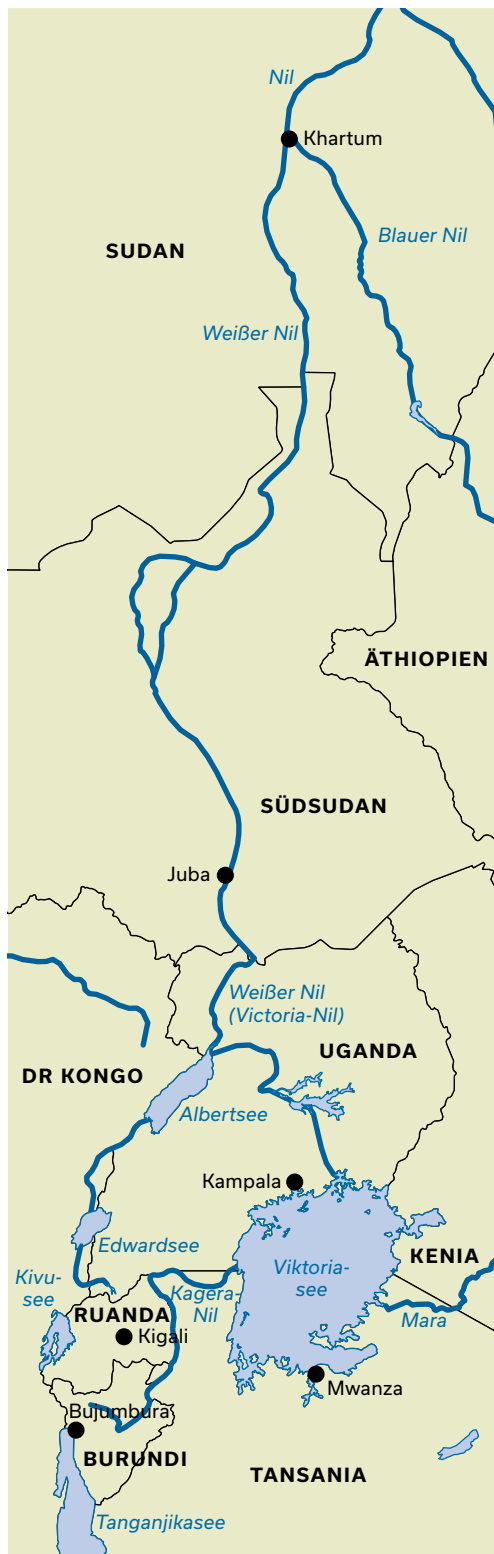
Nicht zuletzt ist der Viktoriasee ein wichtiger Transportweg, da die Straßeninfrastruktur die einwohnerstärksten Städte am See und die industriellen Zentren nicht zufriedenstellend und zuverlässig miteinander verbindet. Der Großteil des Transports von Handelsgütern und Personen in der Region wird über das Wasser abgewickelt.

Die zahlreichen Probleme des Viktoriasees

Es gibt vielfältige Ursachen dafür, dass das Ökosystem des Sees und damit die Lebensgrundlage seiner Anrainer unter Druck geraten sind. Die Qualität des Wassers hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich verschlechtert, unter anderem weil die urbanen Infrastrukturen mit dem rasanten Bevölkerungswachstum nicht mithalten konnten. Insbesondere eine adäquate Abwasserentsorgung stellt eine enorme Herausforderung dar, weshalb noch immer große Mengen Abwasser ungereinigt in den See geleitet werden.

Eine Folge des ungeklärten Abwassers stellt die Ausbreitung der Wasserhyazinthe dar. Obwohl bis heute unklar ist, wie sie in den Viktoriasee gelangt ist, hat sie sich in den letzten knapp 30 Jahren zu einem massiven Problem entwickelt. 1988 wurde die Pflanze zum ersten Mal im ugandischen Teil des Sees entdeckt und breitete sich seitdem in mehreren Wellen massiv aus. Ihr Wachstum wird durch das Düngen und die eingeleiteten Abwässer der Landwirtschaft stark begünstigt. Die Wasserhyazinthe bedeckt die Seeoberfläche und nimmt dem Wasser Licht und Sauerstoff. Neben der Fischerei behindert ihre Ausbreitung auch den Schiffsverkehr und die Energiegewinnung aus Wasserkraft. Die aus der ersten grenzübergreifenden Verbreitung im Jahr 1997 resultierenden wirtschaftlichen Einbußen hatte die Weltbank 2000 auf bis zu zehn Millionen US-Dollar beziffert. Die Pflanze breitete sich so stark aus, dass zum Beispiel der Handel des vom Wasser her kaum noch zu erreichenden Hafens im kenianischen Kisumu im genannten Jahr um 70 Prozent einbrach.⁴

Abb. 1: Viktoriasee und Umgebung



Quelle: Eigene Darstellung nach Natural Earth ©.

Sowohl die direkte als auch die indirekte Verschmutzung stellen das größte Problem für den Viktoriasee dar. Industrieanlagen leiten Abwässer ein, die in der Regel nur unzureichend geklärt werden.⁵ Besonders in den größeren urbanen Zentren in Tansania ist dies bis heute der Fall. Neben den Abwässern aus der Industrie verschärfen die Abwässer aus Privathaushalten und der Viehzucht die Situation weiter. Bis zu 80 Prozent des in den See gelangten Phosphors stammen aus ungeklärten oder unzureichend gereinigten Abwässern. Obwohl es in den letzten Jahren Anstrengungen gegeben hat, die Menge an ungeklärtem Abwasser zu reduzieren, sind die vorhandenen Anlagen nicht ansatzweise ausreichend, um die fortschreitende Verschmutzung des Wassers aufzuhalten. Zudem fehlen belastbare Daten, die das Problem so beschreiben, dass daraus die Anzahl fehlender Kläranlagen ersichtlich werden würde. Die Wasserverschmutzung birgt darüber hinaus gravierende Gesundheitsrisiken für die Menschen im Einflussbereich des Viktoriasees. Bis zu 70 Prozent der Bevölkerung nutzen das Seewasser ungefiltert entweder direkt als Trinkwasser oder für Ackerbau bzw. Viehzucht.⁶

Abwässer aus der Landwirtschaft sind mit rund 75 Prozent die Hauptquelle für die wachsende Nährstoffbelastung des Gewässers. Abwässer aus der regionalen Landwirtschaft werden so gut wie nicht geklärt. Obwohl der Einsatz von Düngemitteln noch relativ gering ausfällt, haben die Vereinten Nationen bereits vor mehr als zehn Jahren festgestellt, dass die wachsende Professionalisierung der Anbaumethoden von Kaffee, Baumwolle, Reis, Zucker und Tabak zu einer Zunahme von Düngemitteln und anderen chemischen Stoffen im Wasser führt.⁷ Auch die aus falscher Nutzung des Bodens, Abholzung und Trockenlegung von Feuchtgebieten resultierende Bodenerosion hat die Nährstoffbelastung des Sees durch eingeschwemmte Sedimente erhöht. Folge dieser Übersättigung mit Nährstoffen ist, dass die Belastung des Wassers durch Algen inzwischen fünf Mal höher ist als in den 1960er Jahren. Augenfälligster Beleg dafür ist der Umstand, dass die Sichtweite im Wasser heute nur noch höchstens einen Meter beträgt. In den 1930er Jahren lag sie noch bei fünf Metern.⁸

Darüber hinaus haben Gewässer in tropischen Klimazonen grundsätzlich einen geringeren Sauerstoffgrad als solche in gemäßigten Breiten und sind daher anfälliger gegenüber der Verschmutzung durch einen zu hohen Nährstoffgehalt. Feuchtgebiete, die es früher an vielen Stellen des Viktoriasees gab, konnten dem entgegenwirken, indem sie die Nährstoffe und Sedimente banden und somit als wichtige Filter fungierten. Mit der Zunahme der Landwirtschaft, dem Wachstum von Siedlungen, sinkenden Wasserständen und der Umwandlung der Feuchtgebiete in nutzbare Flächen kann dieses Filtersystem seine Aufgabe in einem immer geringeren Maße erfüllen. Gleichzeitig nimmt die Belastung durch Nährstoffe stetig zu.⁹ Wird diese Entwicklung nicht umgekehrt, verschärft sich das Problem der Nährstoffübersättigung im See in Zukunft weiter.

Die zunehmende Überdüngung mit Nährstoffen stellt auch eine Gefahr für die Ernährungssicherheit dar. Die Nährstoffübersättigung führt zu einer Veränderung der Fischbestände. Für die Menschen rund um den Viktoriasee ist der heimische Fisch eine essenzielle Proteinquelle. Veränderungen der Fangmengen und der Qualität des Fisches wirken sich somit direkt auf die Ernährungssicherheit der Menschen vor Ort und in der Folge auch auf deren Gesundheit aus.

Unter den zahlreichen Problemen ist weiterhin die zunehmende Bodenerosion zu nennen. Schätzungen hinsichtlich deren Ausmaßes schwanken teils erheblich, was wiederum dem Mangel an belastbaren empirischen Daten geschuldet ist. Dennoch gibt selbst die vorsichtigste Schätzung an, dass rund 20 Millionen Tonnen fruchtbarer Erde pro Jahr von der Bodenerosion betroffen sein sollen. Diese Situation hat sich aktuell nicht verbessert. Um die steigenden Bedürfnisse der wachsenden Bevölkerung zu stillen, wird kontinuierlich und in allen drei Anrainerstaaten neues Land erschlossen. Die Folge dieser Entwicklung ist ein weiter wachsender Druck auf das Ökosystem des Sees.

Hinsichtlich der Bedrohungen für die Umwelt in der Region muss zudem erwähnt werden, dass es insbesondere auf der tansanischen Seite des

Viktoriasees erhebliche Rohstoffvorkommen gibt. Tansania ist einer der wichtigsten afrikanischen Exporteure von Gold, und der Abbau hat in den letzten Jahren stetig zugenommen.¹⁰ Neben den Minen internationaler Bergbauunternehmen gibt es auch viele kleine Unternehmen, die Gold in direkter Nachbarschaft zum Viktoriasee fördern. Viele Minen verfügen nicht über Umweltstandards, die eine schleichende Verschmutzung des Grundwassers ausschließen würden. Zwar ist der Umfang der Wasserverschmutzung durch die Gewinnung von Rohstoffen bislang nur verhältnismäßig gering, ein negativer Einfluss auf das Ökosystem ist aber nachweisbar.

Ein weiteres gravierendes Problem ist der sinkende Wasserstand des Sees. Seit 2002 ist dieser im Durchschnitt um mehr als zwei Meter zurückgegangen. Die Auswirkungen dieser Entwicklung für die Wasserqualität und die Fauna sind schwerwiegend. Sinkende Pegel verschärfen die Konzentration der Nährstoffbelastung und Verschmutzung. Viele Fischarten benötigen die geschützten Feuchtgebiete an den Ufern des Sees zum Laichen. Der Rückgang des Sees hat zudem dazu geführt, dass Fische die vorher zugänglichen Brutstätten von Mückenlarven nicht mehr erreichen können, um deren Population zu kontrollieren. Das hat zu einer Vermehrung dieser Insekten und zu einer Zunahme der Malariainfektionen geführt.¹¹

Darüber hinaus hat das Problem sinkender Wasserstände negative Folgen für das tägliche Leben der Menschen am See und ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten. So musste die Wasserversorgung von Mwanza, der größten Anrainerstadt auf tansanischer Seite, zeitweilig eingeschränkt werden, da eines von drei Wasserwerken nicht mehr ausreichend Wasser aus dem See pumpen konnte. Gleichzeitig sind auch Handelswege betroffen, da Schiffe nicht mehr in alle Häfen einlaufen bzw. diese nur mit einer verringerten Ladung anfahren können.

Zur Erklärung der sinkenden Wasserstände des Viktoriasees weisen die meisten Studien auf den Zusammenhang zwischen niedrigeren Niederschlagsmengen, höheren Temperaturen und

einer stärkeren Verdunstung des Wassers sowie Veränderungen bei den in den See mündenden Flüssen hin. Die Wasserstände der meisten Binnengewässer sind zu großen Teilen abhängig von der Menge an Wasser, das in sie hinein- und aus ihnen herausfließt. Beim Viktoriasee ist dies nicht der Fall. Zuflüsse sind nur für rund 15 Prozent des Pegelstands verantwortlich, über 80 Prozent des Wassers im See stammen hingegen aus Niederschlägen. Dies macht die Pegelstände sehr anfällig für wechselnde Regenmengen bzw. ausbleibenden Niederschlag. Uneins sind die Studien jedoch in der Frage, inwieweit die Niederschläge in den letzten Jahrzehnten zurückgegangen sind und wie groß der Einfluss des ausbleibenden Regens auf die Wasserpegel konkret ist.¹² Ähnlich uneinig sind sich die Experten darüber, ob, und wenn ja, in welcher Höhe die Temperaturen in der Region angestiegen sind. Während die EAC zu dem Schluss kommt, dass in der Zeit von 1960 bis 1990 die Durchschnittstemperatur am See um bis zu ein Grad Celsius gestiegen ist, können neuere Studien keine weitere Erhöhung feststellen. Hier wird der eklatante Mangel an belastbaren Daten und Studien für die Region nochmals deutlich, was allgemein akzeptierte Schlussfolgerungen auf der Basis von empirischen und wissenschaftlich ausgewerteten Daten erschwert.

Meteorologische Faktoren allein können jedoch nicht für die sinkenden Pegelstände verantwortlich sein. So hat die *Global Environment Facility* (GEF) 2008 festgestellt, dass der sinkende Wasserstand zumindest teilweise auf eine zu hohe Menge an abgelassenem Wasser zurückzuführen sei.¹³ Seit der Fertigstellung des ersten Wasserkraftwerkes in Uganda Mitte der 1950er Jahre gibt es nur noch einen kontrollierten Abfluss aus dem Viktoriasee. Da die Wasserversorgung Ägyptens ausschließlich vom konstanten Pegel des Nils abhängig ist, schlossen das nordafrikanische Land und Uganda 1954 nach dem Bau des ersten Wasserkraftwerkes ein Abkommen, das als *Agreed Curve* bekannt geworden ist. Es legt fest, dass die natürlichen Gegebenheiten des Viktoriasees Vorrang vor der Gewinnung von Energie haben sollen. Somit

erlaubt das Abkommen Uganda die Stromerzeugung aus Wasserkraft unter der Voraussetzung, dass der Wasserstand im See seine natürliche Balance behält. In der Praxis hat dieses Abkommen bis zum Beginn der 2000er Jahre auch funktioniert, jedoch gibt es in letzter Zeit immer mehr Zweifel, ob sich Uganda noch daran hält. So liegen für die Zeit zwischen den Jahren 2000 und 2006 ausreichend empirische Daten vor, die zeigen, dass der Wasserstand durch Niederschläge konstant hätte bleiben müssen.

Besonders schwerwiegend für Mensch und Umwelt wirkt sich der sinkende Wasserstand aus.

Die Nichteinhaltung der *Agreed Curve* durch Uganda wäre eine mögliche Erklärung dafür, dass der Wasserpegel des Viktoriasees gesunken ist. Zwar wurde und wird dem von ugandischer Seite widersprochen, der kontinuierlich steigende Bedarf an Strom im Land und der stetige Ausbau der Wasserkraftwerke legen jedoch die Vermutung nahe, dass die Notwendigkeit, Strom zu produzieren, in Uganda größer ist, als der Rahmen der *Agreed Curve* vorgibt. Auch die wenigen vorhandenen Daten und Studien deuten darauf hin, dass ein Zusammenhang zwischen dem mengenmäßig über der Vereinbarung liegenden Ablass von Wasser und den sinkenden Pegeln im Viktoriasee besteht.¹⁴

Hohes Bevölkerungswachstum rund um den See

Sind die genannten Probleme allein schon schwerwiegend genug, um die negativen Entwicklungen zu verstärken, wirkt das anhaltend hohe Bevölkerungswachstum in der Region zusätzlich verschärfend. Mit einem konstanten Wachstum von drei bis vier Prozent in den ländlichen und fünf bis zehn Prozent in den urbanen Regionen ist zu erwarten, dass sich die Bevölkerung rund um den See im Zeitraum von 2006 bis 2020 verdoppelt.¹⁵ Dies gilt für Kenia, Tansania und Uganda gleichermaßen, denn obwohl sich

deren Wachstumsraten jeweils leicht unterscheiden, liegt das Wachstum rund um den Viktoriasee in allen drei Staaten doppelt so hoch wie im sonstigen Landesdurchschnitt.¹⁶

Trotz der hohen Zuwachsraten in den urbanen Zentren bleibt der Großteil der Bevölkerung weiter abhängig von Landwirtschaft und Fischerei. Die relative Armut der Menschen, die von der Landwirtschaft leben, macht diese einerseits abhängig vom Wasser des Sees, fungiert andererseits aber auch als eine Art Katalysator für die genannten Umweltprobleme.

Das massive Wachstum der urbanen und ländlichen Bevölkerung setzt die drei Anrainerstaaten unter erheblichen Druck.¹⁷ Allein die Bereitstellung einer Grundversorgung bringt sie an ihre Kapazitätsgrenzen. Dabei sehen sich die Länder oft genug gezwungen, langfristige Lösungen für eine nachhaltige Ressourcennutzung gegen kurzfristige wirtschaftliche Gewinne einzutauschen. Durch die Priorisierung der Energiegewinnung durch Wasserkraft und die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen ist das ohnehin schon unter hohem Druck stehende natürliche Gleichgewicht am Viktoriasee in den letzten Jahren noch stärker ins Wanken geraten. Wird diese Entwicklung nicht bald gestoppt, wird dies langfristig zu einem Mangel an nutzbarem Wasser führen.

Multilaterale Lösungsansätze

Als überregionale Organisation hat die EAC ein besonderes Interesse daran, multilaterale Ansätze zu entwickeln, die alle Mitgliedsländer einbeziehen und zu einer Lösung der beschriebenen Probleme beitragen können. Zentraler Bestandteil der Strategie der EAC ist das sogenannte *Lake Victoria Environmental Management Project* (LVEMP). Darin sind die mit den relevanten Themen befassten Regierungsstellen in den einzelnen Ländern zum ersten Mal unter einem Dach vereint und die Stellen aus Kenia, Tansania und Uganda erstmals zusammengeführt. Ziel des 1992 etablierten Projekts war, eine Vision für die nachhaltige Bewirtschaftung des Seebassins zu erarbeiten sowie kompatible

und individuelle Lösungen für die vorhandenen Probleme zu finden.¹⁸

Die wichtigsten Projekte des LVEMP umfassten den Aufbau einer Datenbank für die Fischerei durch die Mitgliedstaaten, die Einrichtung dreier Labore zur Qualitätsprüfung der gefangenen Fische, die Eindämmung der Verbreitung der Wasserhyazinthe um 85 Prozent, die Überwachung der Wasserqualität, Wiederaufforstungen sowie den Erhalt der Feuchtgebiete. Zudem hat das Projekt die erste belastbare Datenbank zur Überwachung und Nachverfolgung der Wasserqualität des Viktoriasees etabliert und die Ertüchtigung von Kläranlagen veranlasst.

Die multilateralen Lösungsansätze sind in Teilen erfolgreich, reichen aber bei Weitem nicht aus.

Die erste Phase des LVEMP wurde nach neun Jahren Laufzeit im Dezember 2005 abgeschlossen. Da die EAC und ihre nunmehr fünf Mitgliedstaaten¹⁹ die Notwendigkeit der weiteren Harmonisierung nationaler und regionaler Umweltpolitik und verstärkter Kooperation anerkannten, konnte – mit der Unterstützung internationaler Geber – die zweite Phase des Projekts im August 2009 beginnen. Das bis Ende 2017 laufende Projekt konzentriert sich auf drei Kernbereiche: Erstens sollte eine multilaterale Vereinbarung zur nachhaltigen Nutzung der Ressource Wasser und der Fischerei im Viktoriasee erarbeitet werden. Zweitens sollte die Verschmutzung des Sees durch industrielle und aus der Landwirtschaft kommende Abwässer eingedämmt und gleichzeitig in den urbanen Zentren ein funktionierendes Netz an Kläranlagen aufgebaut werden. Drittens sollten die lokale Bevölkerung sowie die kommunale Ebene der Verwaltung sensibilisiert und über die Lösungsansätze für die vorhandenen Probleme informiert werden.





Quelle: © Alec Jacobson.

Die erste Phase des LVEMP kann insofern als Erfolg gewertet werden, als die nationalen Anstrengungen der Anrainerstaaten Kenia, Tansania und Uganda erstmals unter einem Dach gebündelt und gemeinsame Lösungen für Probleme erarbeitet wurden, die die Länder alleine nicht bewältigen können. Durch das Projekt konnten die grenzübergreifende Bekämpfung der Wasserhyazinthe durchgeführt und die ersten Studien zum Fischfang im See erstellt werden. Damit konnte einem sehr großen Teil der im Einzugsbereich des Sees lebenden Menschen direkt geholfen werden. Als Erfolge der zweiten Phase des LVEMP können der Rückgang der Bodenerosion und der Nährstoffzufuhr aus dem wichtigsten Zufluss des Sees, der Schutz einiger Feuchtgebiete und eine Sensibilisierung von Teilen der lokalen Bevölkerung genannt werden.

Allerdings haben sich im Verlauf der Projektphasen auch die beiden größten Defizite des LVEMP deutlich gezeigt. Erstens kommen die beteiligten Länder nicht zu einer Einigung, wenn sie sich in einer Konkurrenzsituation befinden oder reklamieren, nur ihre eigenen Interessen wären betroffen. Besonders deutlich wird dies anhand der beiden geschilderten Probleme der sinkenden Wasserstände und der Überfischung, die weder in der ersten noch in der zweiten Phase des Projekts in die Agenda aufgenommen wurden. Zweitens stehen die Anstrengungen des LVEMP in keinem Verhältnis zur Größe der vorhandenen Probleme. Die Nichtbehandlung der beiden genannten Defizite hat direkte Auswirkungen auf die künftige Entwicklung der Region. Ohne eine Lösung steigt die Gefahr, dass die Menschen am Viktoriasee dessen Wasser nicht



Quelle: © Alec Jacobson.

mehr nutzen können. Zwar haben die beteiligten Länder in den vergangenen Jahren bilateral und auch im Rahmen der EAC vielfach über beide Punkte gesprochen, aber eine Einigung – von einer Umsetzung und spürbaren Verbesserung der Situation ganz zu schweigen – wurde nicht erzielt.

Nationale Lösungsansätze

Neben den überregionalen Bemühungen verfolgt jeder der drei Anrainerstaaten eine Reihe nationaler Lösungsansätze. Was den Umweltschutz in und um den See anbelangt, spielt in Kenia die *National Environment Management*

Authority (NEMA) eine entscheidende Rolle. NEMA führt – neben den nationalen Umsetzungen im Rahmen des LVEMP – ein Programm zur Rehabilitierung der in den See mündenden Flüsse durch, die für gut 38 Prozent des insgesamt zufließenden Wassers zuständig sind. Dafür werden Schutzzonen an den Ufern der Flüsse eingerichtet und die Renaturierung von Feuchtgebieten betrieben. Ein besonderer Fokus wird zudem auf den Ausbau lokaler Lösungen zur Reinigung von Abwässern gelegt. Des Weiteren arbeitet NEMA im Bereich der Vermeidung und der sachgemäßen Entsorgung von Müll. Zuletzt versucht sie, die lokale Bevölkerung für die Probleme zu sensibilisieren, und



hat regionale Umweltschutzkomitees eingerichtet, die ein Mitspracherecht bei Umweltfragen haben.

In Tansania gibt es erst seit dem Jahr 2004 ein einheitliches Umweltschutzgesetz. Jedoch wird dieses – gerade was den Fischfang, die Landwirtschaft und den Rohstoffabbau angeht – wenig beachtet. Auch politisch hat Umweltschutz nur eine geringe Bedeutung, da entsprechende Regularien oft als Hindernis für die Entwicklung des Landes angesehen werden. Tansania verliert jedes Jahr rund 300.000 Hektar Wald für die Gewinnung neuer landwirtschaftlicher Flächen, da Holz oder daraus gewonnene Holzkohle für die Nahrungszubereitung

in Privathaushalten immer stärker nachgefragt werden. Auch die Region um den Viktoriasee ist davon betroffen. Die wenigen Bemühungen zum Umweltschutz werden fast ausschließlich im Rahmen des LVEMP durchgeführt. Sie konzentrieren sich auf die Rehabilitierung des wichtigsten Zuflusses zum See, des Mara. An seinem Ufer wurde ein Schutzkorridor von 60 Metern eingerichtet, in dem keine Landwirtschaft mehr betrieben werden darf. Eine ganzheitliche Umweltpolitik oder eine nationale Initiative zum nachhaltigen Fischfang auf tansanischer Seite gibt es aber bis heute nicht.

Der Großteil der ugandischen Anstrengungen zum Umweltschutz im Bereich des Viktoriasees orientiert sich an den Projekten aus dem LVEMP oder ergänzt diese. Neben den Bemühungen im Bereich der Harmonisierung lokaler Standards und Bestimmungen bildet die sachgemäße Müllentsorgung in den urbanen Uferregionen einen Schwerpunkt. Gleichzeitig wird an einer Verbesserung der Abwasserklärung gearbeitet und werden der Bevölkerung nachhaltige und umweltschonende Möglichkeiten der Einkommensgewinnung aufgezeigt. Dafür werden Aufklärungskampagnen in ländlichen Gebieten und in Schulen durchgeführt. Schließlich gibt es auch Projekte zur Wiederaufforstung, um der fortschreitenden Bodenerosion entgegenzuwirken.

Insgesamt ist das politische Verständnis für die Größe und Dringlichkeit der bestehenden Probleme in allen drei Anrainerstaaten nur sehr gering ausgeprägt. Umweltpolitik hat keine Priorität, dementsprechend gering ist die finanzielle Ausstattung. Auch im politischen Diskurs zwischen Regierung und Opposition spielt das Thema keine nennenswerte Rolle. Es sind daher vornehmlich internationale Geber, aber auch immer mehr nationale NGOs, die sich des Themas annehmen und zumindest auf der lokalen Ebene Änderungen einfordern und auch erreichen.

Fazit

Die genannten Herausforderungen am Viktoriasee sind vielfältig, komplex und miteinander verknüpft. Sinkende Wasserqualität und Pegelstände, zunehmende Nährstoffbelastungen und Verschmutzung, schrumpfende Feuchtgebiete, eine rückläufige Biodiversität und die Ausbreitung der Wasserhyazinthe ergeben eine Reihe von Bedrohungen für das Ökosystem des Sees und die Gesundheit von derzeit 30 Millionen Menschen, die von seinem Wasser und den Ressourcen abhängig sind. Das schnelle Bevölkerungswachstum erschwert zusätzlich eine langfristige Einschätzung hinsichtlich der Zukunft der Region.

Eine langfristige Problembewältigung erfordert eine engere Zusammenarbeit zwischen Kenia, Tansania und Uganda.

Für eine langfristige und nachhaltige Problembewältigung müssten Kenia, Tansania und Uganda erstens ihre nationalen Anstrengungen in der Umweltpolitik – auch in finanzieller Hinsicht – erheblich verstärken und zweitens enger zusammenarbeiten, um wirksame Lösungen zu entwickeln. Die LVEMP-Programme der EAC haben zwar Fortschritte bei der Bekämpfung der Wasserhyazinthe und der Erstellung von Basisdaten erbracht, Erfolge sind allerdings nur in den Bereichen erzielt worden, in denen die drei Länder überlappende Interessen haben. Zudem sind politisch sensible Themen nicht angesprochen worden. Vor allem im Hinblick auf die durch den sinkenden Wasserstand und die Überfischung entstandenen Probleme hat sich gezeigt, dass eine wirksame multilaterale Zusammenarbeit zum Schutz der Ressource Wasser nicht möglich ist. Des Weiteren fehlen adäquate nationale Anstrengungen.

Im ungünstigsten Fall kann ein Versagen bei der Bewältigung der beschriebenen Herausforderungen dazu führen, dass sinkende Pegel die Umweltverschmutzung am See verschärfen, die Versorgungsunsicherheit in Bezug auf sauberes Wasser weiter zunimmt und die Wirtschaft darunter leidet. Langfristig könnte ein Mangel der Ressource Wasser zu einer massenhaften Migration und zu Konflikten der dann schätzungsweise 60 Millionen Menschen in der Region führen. Im günstigsten Fall entwickelt sich auf der Grundlage der erfolgreichen Projekte des LVEMP eine bessere Zusammenarbeit der drei Anrainerstaaten, die in einer ab 2018 noch einzurichtenden dritten Phase des Programms oder im Rahmen der EAC die entscheidenden Punkte auf die Tagesordnung setzen und nachhaltige Lösungsvorschläge umsetzen könnten. Das würde die Fähigkeit dieser Länder unter Beweis stellen, langfristig die Sicherung der Lebensgrundlage ihrer Bevölkerung und den Schutz der Umwelt in der gesamten Region vor kurzfristiges wirtschaftliches Interesse zu stellen. Derzeit sieht es jedoch nicht danach aus, dass für den Schutz der Ressource Wasser am Viktoriasee ausreichend Anstrengungen unternommen würden.

Daniel El-Noshokaty ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Tansania.

Die Bilder zu diesem Beitrag sind Teil des Projekts *End of Frenzy* des Fotografen Alec Jacobson. Sie zeigen den schwierigen Alltag der Fischer am Viktoriasee. Die gesamte Fotostrecke findet sich unter: <http://alecjacobsonphoto.com> und http://instagr.am/alec_jacobson.

- 1 Vgl. Anyah, Richard O./Semazzi, Fredrick H. M. 2004: Simulation of the sensitivity of Lake Victoria basin climate to lake surface temperatures, in: Theoretical and Applied Climatology 79, S.55-69.
- 2 Vgl. ebd.
- 3 Vgl. Wakabi, Michael 2013: New hydro projects to ease Uganda's power costs, The East African, 12.10.2013, in: <http://bit.ly/2y2jl9i> [09.08.2017].
- 4 Vgl. Mailu, Andrew M. 2001: Preliminary Assessment of the Social, Economic and Environmental Impacts of Water Hyacinth in the Lake Victoria Basin and the Status of Control, in: Julien, M. H./Hill, M. P.: Biological and Integrated Control of Water Hyacinth, S.130-139, <http://bit.ly/2h5OTHS> [15.09.2017].
- 5 Vgl. Kiwango, Yustina A./Wolanski, Eric 2007: Papyrus wetlands, nutrients balance, fisheries collapse, food security, and Lake Victoria level decline in 2000-2006, in: Wetlands Ecology Management, 12/2007.
- 6 Vgl. Lubovich, Kelley 2009: Cooperation and Competition: Managing Transboundary Water Resources in the Lake Victoria Region, Working Paper No.5, S.7, in: <http://bit.ly/2y2JbtF> [09.08.2017].
- 7 Vgl. Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) 2006: Africa Environment Outlook 2: Our Environment, Our Wealth, in: <http://bit.ly/2eZTaIL> [09.08.2017].
- 8 Vgl. Lubovich, N.6, S.8.
- 9 Vgl. Kasime, Frank/Saunders, Matthew J./Loiselle, Steven A. 2007: Functioning and dynamics of wetland vegetation of Lake Victoria: An overview, in: Wetlands Ecology and Management 15:6, S.443-451.
- 10 Vgl. Mdee, Ombedi John 2015: Potential of artisanal and small-scale gold mines for economic development in Tanzania: A review, in: Academic Journals 7:2, S.11-18, <http://bit.ly/2ybphOu> [09.08.2017].
- 11 Vgl. Minakawa, Noboru/Sonye, Gorge/O Dida, Gabriel/Futami, Kyoko/Kaneko, Satoshi 2008: Recent reduction in the water level of Lake Victoria has created more habitats for Anopheles funestus, in: Malaria Journal 7, S.119.
- 12 Vgl. Awange, Joseph L./Ogalo, Laban/Bae, Kwang-Ho/Were, Paul/Omondi, Philip/Omute, Paul/Omullo, Monica 2008: Falling Lake Victoria water levels: Is climate a contributing factor?, in: Climate Change 89, S.281-297.
- 13 Vgl. Lubovich, N.6, S.14.
- 14 Vgl. Kiwango/Wolanski, N.5.
- 15 Vgl. Lubovich, N.6, S.9.
- 16 In Kenia betrug es im Jahr 2016 2,56 Prozent, in Tansania lag es bei 3,09 Prozent und in Uganda wuchs die Bevölkerung im Jahr 2016 um 3,29 Prozent. Vgl. Google Public Data 2017, 21.07.2017, in: <https://goo.gl/gGPhE3> [09.08.2017].
- 17 Vgl. hierzu auch: Michailof, Serge 2016: Vorprogrammierte Explosion? Welche Folgen das rasante Bevölkerungswachstum in Afrika südlich der Sahara haben könnte, Auslandsinformationen 4/2016, in: <http://kas.de/wf/de/33.47597> [09.08.2017].
- 18 Finanziert wurde die bis Ende 2005 laufende erste Phase des Projekts durch die Vereinten Nationen (37 Millionen US-Dollar), die Weltbank (48 Millionen US-Dollar) und die drei Mitgliedstaaten (zehn Millionen US-Dollar).
- 19 Ruanda und Burundi wurden im Jahr 2007 Mitglieder.



Quelle: © Lucy Nicholson, Reuters.

Wasser. Macht. Konflikt.

Privat vs. Staat

Ordnungspolitische Überlegungen zur
Wasserversorgung in Lateinamerika

Gunter Rieck Moncayo / Maximilian Wichert

Während die Privatisierungswelle öffentlicher Dienstleistungen in Lateinamerika an Dynamik verliert, bleibt die dahinterstehende ordnungspolitische Frage ungeklärt. Das Scheitern vieler Projekte im Wassersektor nach anfänglichen Erfolgen zeigt, dass die Herausforderungen enorm bleiben, ganz gleich, ob die Wasserversorgung in staatlicher oder privater Hand liegt. Das liegt auch an einer verpassten Debatte über ein stabiles *governance*-Modell für die Region.

Lateinamerika gehört zu den wasserreichsten Regionen der Welt. Laut Angaben der Weltbank befinden sich rund 31 Prozent der globalen Süßwasserreserven in dieser Region.¹ Allerdings ist die Ressource enorm ungleich verteilt. So ist die verfügbare Wassermenge pro Einwohner im Süden Chiles bis zu 1.000 Mal größer als in bestimmten Regionen des Nordens.² Die Großstädte Brasiliens haben regelmäßig mit Ausfällen der Wasserversorgung zu kämpfen, während das Land mit dem Amazonas über eines der wasserreichsten Gebiete der Erde verfügt. Und die wichtigsten Wirtschaftszweige der Region – Landwirtschaft und Bergbau – erzeugen in vielen Ländern einen empfindlich hohen Wasserbedarf.³ Auf der Makroebene ist die Wasserversorgung Lateinamerikas damit zunächst ein Verteilungsproblem. Verteilung und Transport der reichen Wasserressourcen entfalten allerdings eine komplexe Kaskade von Herausforderungen. Ordnungspolitisch hängen sich diese regelmäßig an der Streitfrage auf, ob die Wasserversorgung ihrer Natur nach Staats- oder Unternehmensaufgabe sei.

Die öffentlich ausgetauschten Argumente folgen dem bekannten Muster. Ausgehend von der Überzeugung, den Zugang zu Trinkwasser als Menschenrecht garantieren zu müssen, rufen Befürworter einer staatlichen Versorgung nach der ordnenden Kraft der öffentlichen Hand, um auch benachteiligte Gebiete zuverlässig mit Wasser versorgen zu können und niedrige Preise oder sogar eine für den Verbraucher kostenfreie Versorgung sicherzustellen. Verfechter einer freien Marktordnung hingegen befürchten

mangels Wettbewerbsdrucks und ohne die Notwendigkeit wirtschaftlicher Ressourcenverwendung im öffentlichen Sektor Verschwendung, ausbleibende Innovationen und unnötig steigende Kosten. Nur ein freier Markt könne auf Dauer eine effiziente Versorgung, Investitionen und den Ausbau der Netze mit Anschlüssen zum niedrigsten Preis garantieren – so das Credo.

Es ist eine schöne, einfache Welt, in der sich die Lösung eines so anspruchsvollen Problems letztlich an einer geschlossenen Entweder-Oder-Frage entscheidet. Die ausgetretene Debatte zwischen Liberalismus und Paternalismus verfehlt am Ende jedoch möglicherweise die eigentlichen Probleme. Deutlich wird dies an den gescheiterten Konsolidierungsversuchen im Wassersektor durch sowohl staatliche als auch private Hand. Beide Seiten scheiterten immer wieder an ihren Investitionszielen.

Bei der Privatisierungsdebatte im Wassersektor spielt Lateinamerika eine besondere Rolle. Hier hat es in einigen Teilen eine besonders aktive Privatisierungspolitik gegeben, die zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führte. Die autoritären Regime, die viele Länder des Kontinents in der Vergangenheit prägten, neigten zu politischen Extremen sowohl zur rechten als auch zur linken Seite des Spektrums. Ihre Eingriffe waren entweder kollektivistischer Natur oder verfolgten, wie etwa in Chile, eine ultraliberale Politik. Auch das weltpolitische Klima nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion begünstigte die Bereitschaft zur Markttöffnung in langjähriger staatlichen Domänen.

Während Chile bis heute praktisch vollständig privat und in hoher Qualität mit Wasser versorgt wird, gab es vier Privatisierungsprojekte in lateinamerikanischen Staaten, die in einer frühzeitigen Auflösung der Konzessionsverträge endeten. Dies betrifft Buenos Aires und Tucumán in Argentinien sowie Cochabamba und La Paz in Bolivien. Die Verantwortung für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung wurde nach dem vorzeitigen Konzessionsentzug jeweils in staatliche Hand zurückgegeben. Besonders in Bolivien kam es dabei zu erheblichen Verwerfungen, die die soziale Brisanz der Organisation der Wasserversorgung offenbarten.⁴

Das Thema Wasser polarisiert Gesellschaften in ganz Lateinamerika.

Ein ordnungspolitischer Zankapfel

Die Frage der Wasserversorgung gehört ohne Zweifel zu den besonders emotional geführten politischen Debatten. Als Lebensgrundlage ist Trinkwasser für jeden Menschen unentbehrlich – kaum weniger als unsere Atemluft. Doch während letztere in der Regel umstandslos verfügbar ist, braucht eine funktionierende Trinkwasserversorgung eine komplexe Infrastruktur. Die Verstädterung der Weltbevölkerung hat aus der Wasserversorgung eine gewaltige logistische Herausforderung werden lassen.

Wie emotional geladen die Debatte um das saubere Wasser ist, zeigte sich in Deutschland zuletzt im Rahmen der TTIP-Proteste. Bereits wenige Jahre zuvor waren Äußerungen des EU-Binnenmarktkommissars Michel Barnier im Dezember 2011 bei der Vorlage neuer Konzessionsrichtlinien in der deutschen Öffentlichkeit umgehend zum europäisch verordneten Zwang zur Privatisierung der Wasserversorgung stilisiert worden. Dabei war diese mit keinem Wort je gefordert worden. Die EU-Konzessionsrichtlinie sah lediglich vor, dass die Gebietskörperschaften frei darüber würden entscheiden dürfen, öffentliche Dienste

in private Hand zu geben oder auch wieder zu kommunalisieren. Im Handumdrehen waren jedoch etliche Gegenstimmen und eine populäre Petition auf den Plan gerufen, die zur Rücknahme des Entwurfs für den Wassersektor zwangen. Für einige Kommentatoren war allen Tatsachen zum Trotz klar, dass die Vertreter der multinationalen Konzerne dem Recht auf Wasser den Kampf angesagt hatten.⁵ Bei den Verhandlungen für eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft tauchte der vermeintliche Privatisierungszwang erneut als postfaktischer Poltergeist der öffentlich geführten Debatte auf und trug mit dazu bei, den Ruf von TTIP in weiten Teilen der Bevölkerung zu ruinieren.

Der verschwiegene Zusammenhang besagt, dass nur öffentliche Träger eine gerechte Versorgung aller mit sauberem Trinkwasser bieten könnten. Jedes privatwirtschaftliche Modell bereichere sich unter Ausnutzung des Ausgeliefertseins gegenüber einem so grundständigen Bedürfnis wie dem nach Trinkwasser. Nur das Geschäft mit Atemluft könnte wohl noch größere Empörung auslösen.

Lateinamerika neigt bei brisanten politischen Debatten weit mehr als Deutschland zu Extremen. Die nicht zu unterschätzende kulturelle Bedeutung von Wasser und Wassermanagement vor allem im Andenbereich, die von einem gemeinschaftsstiftenden und beinahe mystischen Charakter geprägt ist, emotionalisiert die Debatte zusätzlich. Im Zusammenhang mit Privatisierungsvorhaben im Wassersektor kam es in Lateinamerika in der Vergangenheit zu erheblichen Auseinandersetzungen, die tragischerweise sogar Menschenleben forderten. So kamen bei Protesten um die Tía-María-Kupfermine und ihren immensen Wasserbedarf in Peru 2015 fünf Menschen ums Leben. Im Folgejahr wurde die Menschenrechtsaktivistin Berta Cáceres in Honduras nach einem jahrelangen Kampf gegen die Errichtung des Agua-Zarca-Staudamms von einem bewaffneten Kommando erschossen.

Das Thema Wasser polarisiert Gesellschaften in ganz Lateinamerika. Dabei zeigt sich jedoch gerade hier, wie allein die Entscheidung zwischen öffentlicher und privater Versorgung





Eine Frage der Verteilung: Obwohl Lateinamerika zu den wasserreichsten Regionen der Welt zählt, gibt es Gegenden, die regelmäßig unter Trockenheit und Dürre leiden. [Quelle: © Ueslei Marcelino, Reuters.](#)

noch keine Probleme lösen kann. Ob Wasser nun frei gehandelt wird oder nicht – die Wasserversorgung verursacht Kosten und verlangt nach einer funktionierenden Infrastruktur. Wasser wird gebraucht. Und es ist knapp. Damit ist es erst einmal ein gewöhnliches Wirtschaftsgut. Ökonomisch betrachtet nimmt das Wasser jedoch eine exponierte Stellung ein. Die Ursache ist nicht allein seine enorme Bedeutung für die menschliche Gesundheit.

Beinahe jede Form von Marktversagen lässt sich am Beispiel des Wassers lehrbuchgültig durchexerzieren. Insbesondere natürliche Monopole, externe Effekte und Eigenschaften öffentlicher Güter, aber auch Informationsasymmetrien lassen sich unmittelbar oder mittelbar auf Wasser übertragen. Diese besonderen Eigenschaften

legitimieren staatliche Eingriffe in den Wassermarkt – auch vor dem Hintergrund einer Sozialen Marktwirtschaft, in der die Aufgabe des Staates zuvörderst die Sicherung eines regelgeleiteten Wettbewerbs und damit die Setzung eines klaren Ordnungsrahmens ist. Offen bleibt jedoch zunächst die Frage, wie weit diese staatlichen Eingriffe gehen sollten. Ist ein staatlicher Versorger als ordnungspolitische Ultima Ratio nötig oder genügt die staatliche Regulierung privater Wettbewerber?

Der Fall Buenos Aires

Die Debatte um die Wasserversorgung mündete in Lateinamerika in eine Reihe augenscheinlich attraktiver Privatisierungsvorhaben. Diese lassen sich vor allem als Reaktion auf die

unzulänglichen Ergebnisse staatlicher Wasserpolitik betrachten. Argentinien hatte, schon bevor es als Krisenland ab Beginn der Rezession von 1998 in aller Munde war, erhebliche Probleme mit der Wasserversorgung, etwa in Buenos Aires. Fast die Hälfte der Einwohner verfügte über keinen stabilen Zugang zu Trinkwasser. Um die Abwasserentsorgung war es noch schlechter bestellt. Aufgeschobene Ersatzinvestitionen hatten das Wassernetz nach und nach stark verfallen lassen und die Versorgungssicherheit enorm reduziert.⁶ Die Reaktion war das typische Privatisierungsszenario: Ein privater Investor übernimmt den maroden Sektor im Rahmen einer langfristigen Konzession. Er konsolidiert die Infrastruktur unter einem marktwirtschaftlichen Druck, ohne den der staatliche Vorgänger zur Lieferung der erforderlichen Leistungen nicht in der Lage war. Da er nur durch ein flächendeckendes Netz, welches jeden zahlungsbereiten Abnehmer erreicht, Umsätze erwirtschaften kann, wird die Situation aller verbessert – schon deshalb, weil ein zuverlässiger kostenpflichtiger Anschluss für etliche Einwohner der bedienten Stadt nützlicher ist als gar kein Anschluss.

Die Privatisierung der Wasserversorgung in Buenos Aires scheiterte jedoch an unzulänglichen Rahmenbedingungen. Die eigens für die Konzessionsvergabe an das französisch dominierte Konsortium *Aguas Argentinas* (ASAA) eingerichtete Regulierungsbehörde ETOSS traf im Rückblick fatale Fehlentscheidungen beim Versuch, durch die Wirtschaftskrise des Landes zu manövrieren. So versäumte man eine Anpassung der Verrechnungspreise an die an Wert verlierende Landeswährung. Die lückenhafte und bereits gescheiterte Preisregulierung wurde unverändert fortgeführt.

Governance-Fehler gipfelten im vorzeitigen Entzug der auf 30 Jahre ausgelegten Konzession nach nur 13 Jahren.⁷ Was war passiert? Bei der Vergabe der Konzession wurde der Zuschlag dem Bieter erteilt, der den niedrigsten Wasserpreis zu bieten bereit war. Als Ergebnis ging der Zuschlag mit einem um durchschnittlich 26,9 Prozent niedrigeren Verbraucherpreis einher. Wenngleich eine solche Auktionsgestaltung

dazu in der Lage sein mag, unmittelbar nach der Konzessionserteilung den sozialen Frieden zu sichern, sind in ihr unvermeidbare Probleme bereits angelegt. Schließlich können hohe Investitionsanforderungen nur mit entsprechendem Kapital bestritten werden. Die Mittel für Ersatzinvestitionen und Netzausbau nach einer Preissenkung zu generieren, ist denkbar schwierig. Dementsprechend war die Laufzeit der Konzession von mehreren Nachverhandlungen gekennzeichnet. Die Eskalation kam mit der Aufhebung der Dollarbindung, durch die sich die Finanzierungsbedingungen für ASAA aufgrund des in Dollar notierten Fremdkapitals drastisch verschlechterten und das Konsortium für seine internationalen Anteilseigner zum Zuschussgeschäft wurde.⁸

In Buenos Aires verhinderten institutionelle Hürden eine erfolgreiche Privatisierung.

Obwohl die ASAA ein Vielfaches der Aufwendungen der staatlichen Vorgängergesellschaft investierte, reichte die Steigerung nicht aus, um die vertraglichen Ziele zu erfüllen. Das ungünstige Auktionsdesign und unglaubliche Bedingungen führten zu viel zu offensiven Geboten für den Einstieg in den Vertrag. Der niedrige Eingangstarif wurde per Vertrag eingefroren und durfte nur alle fünf Jahre an den Verbraucherpreisindex angepasst werden. Mangels Wasserzählern wurde von den Kunden eine Flatrate verlangt, die je nach Stadtteil deutlich variierte und keinerlei Anreize zur Versorgung prekärer Lagen bot. Fehlende Informationen bzgl. des individuellen Verbrauchs machten effizientes Monitoring so gut wie unmöglich. Die vertraglich geregelte Abwälzung aller Informationsrisiken auf den Betreiber, der aus der unzulänglichen Datengrundlage keine Ansprüche gegenüber dem Staat hätte formulieren dürfen, war angesichts der großen Verhandlungsmacht eines Wasserversorgers nicht glaubwürdig. Es ist damit bereits offensichtlich, dass in Buenos Aires der institutionelle Rahmen eine erfolgreiche Privatisierung verhinderte.⁹

Disparitäten in Bolivien

Während Buenos Aires mit institutionellen Hürden zu kämpfen hatte, scheiterten private Projekte in Bolivien insbesondere an einem unqualifizierten Umgang mit sozialen Ausgangsbedingungen. Das durch seine Militärdiktaturen strapazierte Land wandte sich in den 1980er Jahren mit Kreditgesuchen an die Weltbank. Die mit den Krediten verbundenen Auflagen sahen unter anderem eine Privatisierung der Wasserversorgung vor, um die öffentlichen Haushalte zu entlasten. Entsprechend schrieb die bolivianische Regierung Konzessionsrechte aus. Als einziger Bieter trat in Cochabamba das Konsortium *Aguas del Tunari* auf, welches sich mehrheitlich in der Hand des US-Bauunternehmens Bechtel befand. Es bekam letztlich den Zuschlag für einen den Bedingungen des Konsortiums weitgehend entsprechenden 40-Jahresvertrag. Bei der Preissetzung wurde *Aguas del Tunari* neben dem Recht auf eine anfängliche Preiserhöhung die Möglichkeit auf eine weitere Erhöhung um 20 Prozent im Jahr 2002 eingeräumt. Die Tarife wurden im Rahmen eines Preisdiskriminierungsmodells in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen des jeweils versorgten Stadtteils und der abgenommenen Wassermenge bestimmt.¹⁰

Infolge der Auftragsvergabe an *Aguas del Tunari* kam es zu einer sukzessiven Eskalation der Ereignisse. Zwar hatte sich schon im Vorfeld der Privatisierung Widerstand geregt. Dieser begann aber erst mit einer Preiserhöhung im Januar 2000 außer Kontrolle zu geraten. Der Preis für Wasseranschlüsse wurde in Cochabamba um durchschnittlich 35 Prozent angehoben. Dadurch erfuhren etliche Haushalte, die ihre Rechnungen schon vorher kaum bewältigen konnten, einen empfindlichen Eingriff in ihr Budget. Die darauffolgenden Zahlungsausfälle von Haushalten gegenüber *Aguas del Tunari* wurden vom Unternehmen mit der Einstellung der Wasserversorgung quittiert, was unmittelbar zu heftigen Protesten führte. Beginnend mit leidtragenden Landwirten kamen nach der Wasserpreiserhöhung rasch wachsende Menschenmassen im Stadtzentrum zusammen,

um gegen die Preispolitik von *Aguas del Tunari*, gegen die Weltbank und gegen vermeintlich neoliberale Politik als Ganzes zu demonstrieren. Es kam zum Generalstreik und zum Eingreifen der Polizei, im Ergebnis mit über 100 Verletzten. Im April erklärte die Regierung nach erneuten Ausschreitungen den Ausnahmezustand. Die darauffolgenden Zusammenstöße unter Beteiligung des Militärs mit einem Todesopfer machten eine Einigung unter Beteiligung von *Aguas del Tunari* unmöglich. Es kam zur einseitigen Aufkündigung des Konzessionsvertrags durch die Regierung.

In Bolivien scheiterten private Projekte am unangemessenen Umgang mit den sozialen Bedingungen vor Ort.

Die Kritik an der Durchführung der Privatisierung der Wasserversorgung in Cochabamba konzentrierte sich vor allem auf die Preiserhöhungen im Vorfeld der Proteste. Das private Konsortium als Alleinverantwortlichen für den Kontrollverlust in Cochabamba hinzustellen, greift jedoch zu kurz. Wenngleich die Verhandlungsposition der bolivianischen Regierung schwach gewesen sein mag, hatte sich das Konsortium mit der Unterzeichnung des Konzessionsvertrages umfangreichen Pflichten unterworfen. Unter anderem sollten vier neue Quellen erschlossen und das Netz erheblich erweitert werden. Auf Vermögen des überschuldeten Staatsbetriebes SEMAPA konnte *Aguas del Tunari* dabei nicht zurückgreifen. Die anstehenden Investitionen mussten gemeinsam mit den aufgeschobenen Sanierungsmaßnahmen aus den laufenden Einnahmen bestritten werden. Für die Leitung des internationalen Konsortiums schien die abrupte Preiserhöhung unumgänglich, war jedoch gemessen an den Tatsachen vor Ort für viele Haushalte und Betriebe ein Schlag ins Kontor. Die Entscheidung für eine Preiserhöhung war aus betriebswirtschaftlicher Sicht überfällig. Sinnvoll war sie allerdings nur, solange man sie isoliert



von den sozioökonomischen Bedingungen in Cochabamba betrachtete. Die Preiserhöhung war aufgrund der fehlenden Kaufkraft schlicht nicht durchsetzbar. Lapidare Reaktionen wie diejenige des damaligen Vorstandes Geoffrey Thorpe, der verlangte, man solle säumigen Kunden einfach das Wasser abstellen, waren für die Bevölkerung eine Bestätigung der befürchteten Kolonialherrenmentalität.¹¹

Der Fall Bolivien bleibt vom Desaster in Cochabamba überschattet. Die Weltbank hat es in ihren Mitteilungen als klares Scheitern verbucht. Allerdings war Cochabamba nicht das einzige Wasserversorgungsprojekt, in das die Weltbank zur Jahrtausendwende in Bolivien einstieg, auch La Paz/El Alto und Santa Cruz de la Sierra bedurften seinerzeit einer Sanierung der Wasserversorgung. In der Region von La Paz und El Alto wurde das Wassernetz ebenfalls in private Hand übertragen. Hier konnte durch eine andere Umsetzungsstrategie allerdings ein Protest wie in Cochabamba vermieden werden. Der Bieter, der den größten Umfang des Netzausbaus garantierte, bekam den Zuschlag, und nötige Preiserhöhungen wurden durch die staatliche Gesellschaft umgesetzt, noch bevor der Privatanbieter den Betrieb übernahm. Zudem wurden einige Gebiete im Gegensatz zum Vorgehen in Cochabamba preislich entlastet, wobei die Preise im Durchschnitt ebenfalls um 35 Prozent erhöht wurden.¹² In Santa Cruz de la Sierra wiederum bestand zum Zeitpunkt der Eingriffe bereits eine genossenschaftlich organisierte Wasserversorgung. Generalbevollmächtigte ernannten hier den Vorstand, der durch das Vetorecht des Aufsichtsrates notfalls abbestellt werden konnte. Durch den Erfolg der Genossenschaft bei der Bekämpfung von Korruption und der Herstellung von Transparenz bei der Mittelverwendung sah die Weltbank hier von einer Veränderung der Gesellschaftsform als Kreditaufgabe ab. Die Genossenschaft von Santa Cruz bewältigte die von der Weltbank gesetzten Ziele mit deren Kreditmitteln vollumfänglich

innerhalb der geplanten Fristen. Sie ist auch der einzige Betreiber innerhalb der drei Gemeinden, der bis heute seine Tätigkeit fortführt.¹³

Lehren aus Bolivien

Insgesamt bleibt Bolivien bei der Wasserversorgung weiterhin hinter dem durchschnittlichen Versorgungsniveau in der Region zurück (vgl. Abb. 1).

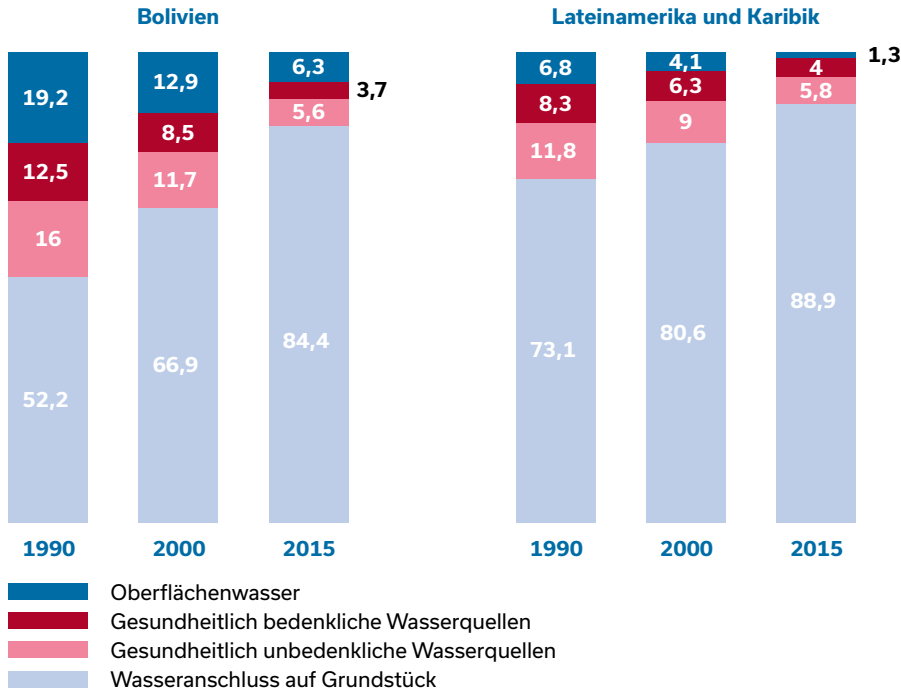
Die Erfolge der Genossenschaft in Santa Cruz machen zwar Hoffnung auf mögliche Lösungen, jedoch wäre es ein naiver Fehler zu glauben, dass deshalb die gesamte Wasserversorgung in Lateinamerika durch das Allheilmittel kleiner, genossenschaftlich organisierter Stadtwerke auf Kurs gebracht werden könne. Das System in Santa Cruz funktioniert vor allem deshalb, weil es über wirksame Kontrollmechanismen verfügt. Der Erfolg der Weltbank-Investitionen in den 2000ern wurde insbesondere auf die Tatsache zurückgeführt, dass die Genossenschaft sich praktisch jeglicher Form von Korruption nachhaltig habe entledigen können. Eines der größten Investitionshemmnisse war damit beseitigt. Ganz gleich ob nun private oder staatliche Gesellschaften für eine Netzinfrastruktur verantwortlich sind, durch intransparente Strukturen ermöglichte Korruption bremsst beide Organisationsformen gleichermaßen aus. Finanzmittel werden der Wasserversorgung entzogen und versickern in den Kassen käuflicher Funktionäre.

Erfolgreiche Privatisierung in Chile

Ein Beispiel für eine gelungene Privatisierung unter den richtigen Rahmenbedingungen findet sich in Chile. Der Andenstaat zeichnet sich durch eine große Versorgungssicherheit und -qualität aus. Mit seinem fast vollständig privat organisierten Wassersektor nimmt Chile eine globale Sonderstellung ein. Das Land zeigt, dass unter den richtigen Voraussetzungen eine private Wasserversorgung nicht nur möglich ist, sondern auch erfolgreich sein kann und ein öffentliches Engagement keine zwingende Folge aus den diversen Fehlschlägen bei Privatisierungsvorhaben ist.

← Knappe Reserven: Das dürrgeplagte Bolivien ist auf eine effiziente Wasserversorgung besonders angewiesen. Quelle: © Monica Machicao, Reuters.

Abb. 1: Entwicklung der Wasserversorgung 1990 bis 2015 (in Prozent)



Quelle: WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply, Sanitation and Hygiene (WHO/UNICEF JMP), in: <https://washdata.org> [06.09.2017].

Bis Ende der 1970er Jahre war das chilenische Wasserversorgungssystem ein fragmentiertes System in den Händen kommunaler Betreiber. Die Versorgungsrate in städtischen Regionen lag bei rund 80 Prozent, die Abwasserentsorgungsrate nur bei etwa 50 Prozent. Bis 1988 konnten die Versorgungsraten auf 98 bzw. 82 Prozent erhöht werden. Wenngleich der rechtliche Rahmen um die Wasserversorgung in Chile weiterhin Gegenstand teils heftiger Diskussionen ist, hat das Land im regionalen Vergleich eine hervorragende Bilanz vorgelegt. Zu einfach wäre es, diesen Erfolg allein mit der Effizienz privater Organisationen zu erklären, dies haben die vorangegangenen Fallbeispiele gezeigt. Viel eher stellt sich die Frage, warum eine private Organisation der Wasserversorgung in Chile so viel besser funktioniert als andernorts.¹⁴ Hilfreich ist in diesem Zusammenhang ein Blick auf die *Worldwide Governance Indicators* der Weltbank. Chile belegt hier regelmäßig Platzierungen im Umfeld anderer OECD-Länder

mit deutlichem Vorsprung vor seinen regionalen Nachbarn und bewegt sich in der Regel im oberen Fünftel. So wird die regulatorische Qualität für das Berichtsjahr 2015 sogar höher eingestuft als diejenige in Belgien oder den Vereinigten Staaten von Amerika.¹⁵ Diese Werte lassen erahnen, dass ein privater Betreiber in Chile auf ungleich bessere Rahmenbedingungen trifft und sein Versorgungsauftrag in weit geringerem Umfang durch institutionelle oder regulatorische Defizite behindert wird.

Bestimmungsfaktoren effizienter Wasserpolitik

Entscheidend für eine funktionierende Wasserpolitik ist also weniger die Frage, ob ein privater oder staatlicher Versorger tätig wird, sondern vielmehr der institutionelle Rahmen, in dem private oder öffentliche Wasserversorgung stattfindet. Um den Versorgungsstand benachteiligter Regionen aufzuwerten, verlangt es damit

nach verlässlichen Kriterien nachhaltiger Versorgung und funktionsfähiger *governance*.

Jeder politische Rahmen ist dabei mit gegebenen Vorbedingungen konfrontiert. Auch eine Wasserversorgung wird nicht am wirtschaftspolitischen Reißbrett anhand theoretischer Prinzipien entworfen, sondern ist historisch gewachsen und stellt mithin das Ergebnis verschiedener Gegebenheiten dar. Darunter fallen lokale Gegebenheiten wie die verfügbare Menge natürlichen Süßwassers pro Einwohner und ihre zukünftige Entwicklung sowie der Reinheitsgrad der Ressourcen. Im weiteren Sinne betrifft dies Gegebenheiten der geschaffenen Infrastruktur wie das Alter und den Zustand der Wassernetze, die Tiefe und Anzahl verfügbarer Brunnen sowie mögliche Quellen von Verunreinigungen. Soziale Faktoren umfassen etwa den spezifischen Wasserkonsum pro Einwohner und die aktuelle Versorgungszufriedenheit sowie verfügbares Personal in der Wasserwirtschaft. Organisationale Faktoren sind schließlich etwa die ökonomische Leistungsfähigkeit möglicher Versorgungsträger, die Effizienz des Informationsflusses und die Regelung von Eigentumsrechten sowie die Institutionenqualität und der Grad an Korruption.¹⁶ Eine Auflistung relevanter Faktoren lässt sich sehr weit fortführen, wird sich aber im

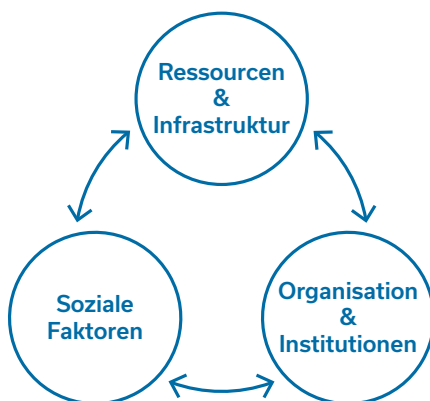
Rahmen der genannten Kategorien natürlicher Ressourcen, vorhandener Infrastruktur, sozialer und organisational-institutioneller Faktoren bewegen.

Im Fall der entzogenen Konzessionen in Bolivien hatten die Akteure mit etlichen Hindernissen aus den genannten Bereichen zu kämpfen. Vor allem der soziale Widerstand führte zu einer immensen Komplexität der Regulierungsaufgabe. Freiheit von sozialem und politischem Druck ist für den Regulierer entscheidend, wenn er als technischer Optimierer vorgehen möchte – ein Ansatz, der oftmals aber nicht praktikabel ist. Dazu ist gerade die Wasserversorgung angesichts der enormen Abhängigkeit der Betroffenen ein zu brisantes Betätigungsfeld für Regulierer. Hinzu kommt, dass in strukturschwachen Regionen oft ein sehr ungleich verteilter Informationsfluss herrscht. So können Maßnahmen in verschiedenen sozialen Milieus vollkommen unterschiedlich aufgefasst werden. Eine schlecht kommunizierte Preisanpassung kann den Fortgang einer Versorgungsstabilisierung nachhaltig unterminieren. Versorger und Regulierer müssen besonders umsichtig bei der Auswahl ihrer Gesprächspartner vorgehen, um alle beteiligten Gruppen sachgerecht zu informieren. Bei der Preissetzung von Dienstleistungen spielt neben der reinen Höhe auch die Zeitkomponente eine zentrale Rolle, denn wenngleich die Zeit zur Anpassung der Preisstruktur etwa in Cochabamba drängte, unterschätzte der Versorger die Wirkung eines großen Preisschrittes direkt nach Aufnahme seiner Tätigkeit vollkommen. Er unterstrich damit die Befürchtungen einer ausbeuterischen Nutzung der Vermarktungsrechte, die er über den Konzessionsvertrag von der Regierung erworben hatte.¹⁷

Schlussfolgerungen

Wie sind die Probleme in der Wasserpolitik anzugehen? In Lateinamerika haben die verschiedenen Länder, Regionen und Kommunen eine ganze Bandbreite von Maßnahmen entwickelt. Welche von ihnen im Einzelfall geeignet sind, hängt dabei natürlich von den Besonderheiten der Situation

Abb. 2: Faktoren effizienter Wasserpolitik



Quelle: Eigene Darstellung.

ab. Es ist aber möglich, eine Reihe von *governance*-Standards festzulegen, ohne die eine stabile Verfassung der Wasserversorgung nicht denkbar ist.¹⁸

Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ausführungen lassen sich diverse Empfehlungen für nachhaltige Wasser-*governance* herleiten. Im Bereich der Ressourcenverfügbarkeit und Infrastruktur sollte geregelt werden, wem auf welchem Wege die Nutzungsrechte für Wasservorkommen zugeteilt werden, wie weit die Privatautonomie reicht und welche Bereiche Gegenstand von Regulierung sind. Der Regulierer selbst sollte von den übrigen Akteuren unabhängig und abgrenzbar sein. Er muss mit den nötigen Kompetenzen ausgestattet sein, um Entscheidungen treffen zu können. Die Aufteilung von Zuständigen der Gebietskörperschaften sollte idealerweise subsidiarisch geregelt sein, um insbesondere die soziale Ausgangslage bestmöglich berücksichtigen zu können.

Für die Akteure muss darüber hinaus klar geregelt sein, wer die Zahllast für Investitionen trägt, für welchen Zeitraum Versorgungsvereinbarungen gelten sowie ob und wie die Preissetzung reglementiert wird. Im Wesentlichen muss es hier klar geregelte Eigentumsrechte geben, die in Konfliktsituationen gegebenenfalls an den Staat zu übertragen sind. Entscheidend ist eine möglichst ausführliche Formulierung der Szenarien im Vorfeld sämtlicher Investitionsvorhaben.

Bezüglich Institutionendesign und -qualität sollte ein größtmögliches Maß an Transparenz erzeugt und Korruption vorgebeugt werden. Für den Konfliktfall ist ein Katalog von vorab klar definierten Prozessen zur Beilegung von Interessenkonflikten äußerst hilfreich. Eine erfolgreiche Beilegung dieser Konflikte hängt dabei maßgeblich von der Neutralität der Schlichtungsstellen ab.

Die Erarbeitung der Richtlinien stabiler Wasserversorgung muss mit den beteiligten Partnern gemeinsam erbracht werden. Koordinationsdefizite – etwa zwischen nationaler, regionaler und kommunaler Ebene – sind oft auf eine unklare Verteilung der Kompetenzen zwischen den Akteuren zurückzuführen. Hier kann auf verschiedene Arten entgegengewirkt werden.

Multisektorale Konferenzen zwischen nationaler und sub-nationaler Ebene oder privatem und öffentlichem Sektor, zwischenbehördliche Koordinationsgruppen oder die Zusammenlegung von Bereichen können Abhilfe schaffen. Gerade das Instrument multisektoraler Konferenzen ist ein beliebtes Mittel. Mehr als die Hälfte der von der OECD befragten Länder Lateinamerikas bedienen sich dieses Instruments zur Erarbeitung der notwendigen Ausgangsbedingungen und zur Koordination ihrer Maßnahmen. Es ist damit die am häufigsten eingesetzte Maßnahme.¹⁹ Innerhalb der zuvor genannten Bestimmungsfaktoren können dann Ziele ausgemacht werden, auf die sich die beteiligten Akteure im Bereich Wasserversorgung und Abwasserentsorgung einigen müssen, um – unabhängig von der Form der Trägerschaft – eine stabile Versorgung garantieren zu können. Erst wenn ein Konsens gefunden ist, kann sinnvollerweise die ordnungspolitische Entscheidung zwischen privater und öffentlicher Trägerschaft neu ausgehandelt werden. Das Ergebnis dieser Entscheidung ist dann eine Frage wirtschaftspolitischer Prämissen und regionaler Besonderheiten, die sowohl nach einem privaten Engagement als auch nach einer unternehmerischen Tätigkeit des Staates verlangen können. Priorität muss jedoch die Entwicklung tragfähiger *governance*-Richtlinien haben.

Gunter Rieck Moncayo ist Leiter des Regionalprogramms Soziale Ordnungspolitik in Lateinamerika (SOPLA) der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Santiago de Chile.

Maximilian Wichert ist Junior-Projektmanager bei greybee in Frankfurt am Main. Von Mai bis Juli 2017 war er für das Regionalprogramm SOPLA in Santiago de Chile tätig.

- 1 Vgl. Weltbank 2012: Latin America: Bridging the gap in water access, 30.08.2012, in: <http://bit.ly/2w5BK3r> [08.08.2017].
- 2 Vgl. Bitar, Sergio 2017: El agua, máxima prioridad para el futuro de Latinoamérica, We Are Water Foundation, 12.05.2017, in: <http://bit.ly/2eE86Mp> [08.08.2017].
- 3 Vgl. VN Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) 2017: Network for Cooperation in Integrated Water Resource Management for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean, Circular No. 45, in: <http://bit.ly/2gLBc0V> [08.08.2017].
- 4 Vgl. Budds, Jessica / McGranahan, Gordon 2003: Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America, in: <http://bit.ly/2gLiruo> [08.08.2017].
- 5 Vgl. Kafsack, Hendrick 2013: Die Geschichte eines Missverständnisses, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.06.2013, in: <http://www.faz.net/-gqe-7afc4> [08.08.2017].
- 6 Vgl. Alcazar, Lorena et al. 2000: The Buenos Aires Water Concession, World Bank Policy Research Working Paper 2311, in: <http://bit.ly/2j2Z3cS> [08.08.2017].
- 7 Vgl. ebd.
- 8 Vgl. Azpiazu, Daniel / Castro, Jose Esteban 2012: Aguas Públicas: Buenos Aires in Muddled Waters, in: Pigeon, Martin et al. (Hrsg.): Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands, Amsterdam, S. 58-73.
- 9 Vgl. Alcazar et al., N. 6.
- 10 Vgl. Nickson, Andrew / Vargas, Claudia 2002: The Limitations of Water Regulation: The Failure of the Cochabamba Concession in Bolivia, in: Bulletin of Latin American Research 21, S. 99-120.
- 11 Vgl. Finnegan, William 2002: Leasing the Rain, The New Yorker, 08.04.2002, in: <http://bit.ly/2wELiWM> [08.08.2017].
- 12 Vgl. Poupeau, Franck 2014: From Private to Public: Challenges in La Paz and El Alto, Bolivia, in: Schneier-Madanes, Graciela (Hrsg.): Globalized Water: A Question of Governance, Paris, S. 225-240.
- 13 Vgl. Weltbank, Operations Evaluation Department 2002: Bolivia Water Management – A Tale of Three Crises, Précis 222, in: <http://bit.ly/2hFIR5A> [08.08.2017].
- 14 Vgl. Superintendencia de Servicios Sanitarios 2017: Información del sector, in: <http://bit.ly/2j2nmYL> [08.08.2017].
- 15 Vgl. Weltbank 2017: Worldwide Governance Indicators, in: <http://bit.ly/2eJkry4> [07.08.2017].
- 16 Vgl. Iribarnegaray, Martín Alejandro et al. 2012: A comprehensive index to assess the sustainability of water and sanitation management systems, in: Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development 2:3, S. 205-222.
- 17 Vgl. Nickson / Vargas, N. 10.
- 18 Vgl. Jouravlev, Andrej / Solanes, Miguel 2006: Water governance for development and sustainability, in: CEPAL – SERIE Recursos naturales e infraestructura 111, Santiago de Chile.
- 19 Vgl. Akhmouch, Aziza 2012: Water Governance in Latin America and the Caribbean – A multi-level approach, OECD Regional Development Working Papers 2012/04, in: <http://bit.ly/2gLlwWp> [08.08.2017].



Quelle: © Carl Zhang, Reuters.

Wasser. Macht. Konflikt.

Nicht ohne Drohpotenzial – Chinas Wasser-Diplomatie

Der Mekong als Instrument der Politik

Rabea Brauer / Frederick Kliem

Wasser ist in Asien zu einem neuralgischen, nicht-traditionellen Sicherheitsthema geworden. Eine zunehmend stockende Wasserversorgung als Resultat des Dammbauprogramms der Wassermacht China bedroht die Sicherstellung der Ernährung ebenso wie die der sozioökonomischen Grundlagen. Mit seiner Macht, „den Hahn zuzudrehen“, hat das Land ein wirkungsvolles politisches Instrument in die Hand bekommen. Der Mekong verdeutlicht exemplarisch die Notwendigkeit der Region, zu einer auf Regeln beruhenden Zusammenarbeit in den das Wasser betreffenden Fragen zu kommen.

Im natürlichen Wasserkreislauf der Erde kommt Flüssen seit jeher die Rolle einer unerschöpflichen Ressource zu. Sie sind ein integraler Faktor des ökologischen und sozioökonomischen Agierens in den von ihnen versorgten Regionen und stellen oftmals das wichtigste Element der Ernährungs-, Wirtschafts-, und Energiesicherheit dar. Der vorliegende Artikel veranschaulicht am Beispiel des Mekong in Südostasien, dass die politische Wirklichkeit indes anders aussieht. Dies beginnt mit der Tatsache, dass grenzüberschreitende Ströme faktisch unter der Kontrolle desjenigen Staates stehen, der sich als Quellgebiet des betreffenden Stroms in einer geografisch vorteilhaften Lage befindet. Ziel der folgenden Ausführungen ist es, einen Einblick in die chinesischen Infrastrukturprojekte der Wasserkraftgewinnung entlang des Mekong zu geben und hierbei sowohl die ökologischen sowie sozioökonomischen als auch, dies vor allem, die geopolitischen Folgen zu beleuchten. Dies verknüpft zwei Herausforderungen – die der regionalen Kooperation in nicht-traditionellen Sicherheitsfragen in Asien und das von Hegemonialstreben geprägte Auftreten Chinas im asiatisch-pazifischen Raum.

„Whiskey wird getrunken. Um Wasser wird gekämpft.“¹ – Asiens unruhige Gewässer

Das chinesische Auftreten als aufstrebende Großmacht in der asiatisch-pazifischen Region ist zu einer der sensibelsten Herausforderungen der Regional-, wenn nicht gar der Weltpolitik

geworden. Die Art und Weise, in der China seinen Aufstieg inszeniert – sei es in revisionistischer oder in kooperativer Form hinsichtlich der derzeitigen, seit dem Ende des Kalten Kriegs bestehenden regionalen Ordnung – wird ein entscheidender Faktor bei der Frage sein, ob die Region mittelfristig in Richtung Instabilität und Konflikt abdriftet. Derzeit strebt China danach, den im Kern stabilen Status quo durch die Ausweitung der eigenen Kontrollmöglichkeiten zu seinen Gunsten zu verändern, wobei der Wasserfrage eine entscheidende Bedeutung zukommt. Wasser ist somit zum hochpolitischen Instrument geworden, zum Hauptschauplatz der sicherheitspolitischen Auseinandersetzung in Ostasien.

Wasser und China – die beiden Stichworte lenken den Blick zunächst auf das Südchinesische Meer. Doch das Problem um Asiens unruhige Gewässer ist komplexer. Auf den ersten Blick bestehen kaum Verbindungslinien zwischen Mekong und Südchinesischem Meer. Und dennoch – beide sind Teil derselben geopolitischen Strategie, geben doch beide Chinas Ambitionen zu erkennen, sich in der Region als bestimmende Macht zu etablieren und den Nachbarländern – nicht nur, aber ganz offenbar in Südostasien – die eigenen Regeln aufzuoktroyieren. Das fragwürdige chinesische Vorgehen im Südchinesischen Meer wurde in den letzten Jahren durchaus mit Aufmerksamkeit verfolgt, sind doch Pekings revisionistische Absichten hier am offenkundigsten. Individuelle Territorialansprüche, militärische Stützpunkte und Befestigungen sowie der Zugang

zu Ressourcen etwa wären zu nennen. Trotz der Rückendeckung durch die USA sowie der diplomatischen und juristischen Unterstützung weiter Teile der internationalen Gemeinschaft haben es kleinere südostasiatische Länder nicht vermocht, sich gegen die wachsende Dominanz Chinas, dessen relativen Machtzuwachs und dessen Strategie, Nachbarstaaten in internationalen Institutionen zu entzweien, zur Wehr zu setzen.² Doch ähnlich wie im Südchinesischen Meer verfügen die von der als Drohung wahrgenommenen Wasser-Diplomatie Chinas betroffenen Länder entlang des Mekong kaum über Kapazitäten, dem „Reich der Mitte“ die Stirn zu bieten.

Abb. 1: Mekong und Umgebung



Quelle: Eigene Darstellung nach Natural Earth ©.

Die „Mutter aller Gewässer“ – einzigartiges Ökosystem und Lebensader für Millionen

Der längste Fluss Südasiens, der Mekong, durchfließt sechs Staaten, wobei er einen Oberlauf (China und Myanmar) und einen Unterlauf (Laos, Thailand, Kambodscha und Vietnam) hat. Im tibetischen Hochland entspringend, fließt er über rund 4.500 Kilometer talabwärts durch das südliche China, bevor er in Vietnam sein Delta erreicht und ins Südchinesische Meer mündet. Hierbei passiert der Fluss fünf südostasiatische Länder und wird in beiden Einzugsgebieten aus zahlreichen Nebenflüssen gespeist.

Der Thai-Name des Flusses, Mae Nam Kong („Mutter aller Gewässer“), ist bezeichnend für die Bedeutung des Mekong. Sein Ökosystem steht im Einklang mit den Jahreszeiten und hängt wiederum von diesen ab. Die Hochwasserphase ist entscheidend für den natürlichen Wasserkreislauf sowie die Nachhaltigkeit der landwirtschaftlichen Aktivitäten in den Unterlaufregionen. Während der Trockenzeit ist die Schneeschmelze in China für über 24 Prozent des Wasservolumens verantwortlich. Zumal während der Monsunzeit überschwemmt der Wasserlauf die Feuchtgebiete Indochinas und trägt zu einer Biodiversität bei, die allenfalls mit der des Amazonas vergleichbar ist. Trotz der jahreszeitlichen Schwankungen des Wasserspiegels stellt der Mekong eine wichtige Handelsroute mit herausragender Bedeutung für die Volkswirtschaften der Anrainerstaaten dar. Die Feuchtbiotope wiederum hängen vom Monsunzyklus ab, da sich vor allem die Wasserfauna in der Trockenzeit zwischen Seen wie dem Tonle Sap in Kambodscha entwickelt und während der Regenzeit in die nährstoffreichen Ebenen der Feuchtgebiete zurückzieht.³ Der Mekong mit seinem einzigartigen Ökosystem stellt daher eine Lebensader nicht nur für die natürliche Flora und Fauna dar, sondern auch für etwa 60 Millionen an seinen Ufern angesiedelten Menschen. Dies bedeutet, dass alle Anrainerstaaten zumindest eins verbindet – ihre Abhängigkeit von einer intakten Funktionsweise des Flusssystems.

In Kambodscha beispielsweise trägt die Süßwasserfischerei Schätzungen zufolge mit sieben bis zwölf Prozent zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei und bildet die Grundlage für die Ernährungssicherung und Lebensmittelversorgung, wobei zwei Drittel des Eiweißverbrauchs der Bevölkerung durch Fisch gedeckt wird.⁴ Der größte See Südostasiens, der Tonle Sap, wird vom Mekong gespeist und bildet seit den Zeiten des Königreichs Angkor die Hauptfangquelle für Fisch in Kambodscha. Während der Trockenzeit wächst der See auf das Vierfache seiner Größe an, indem er Schmelzwasser aus dem tibetischen Hochland aufnimmt. Somit speist der Tonle Sap-Fluss jenen See, dessen Abfluss er eigentlich ist. Der Mekong wiederum stellt ein einzigartiges ökologisches Phänomen dar, in dessen Region der Nebenfluss somit halbjährlich die Fließrichtung wechselt. Von Menschenhand vorgenommene Eingriffe bedrohen in der Oberlaufregion des Mekong diesen hochkomplexen, lebensrelevanten ökologischen Prozess und haben ihn bereits irreversibel geschädigt.

Ein ähnliches Beispiel ist die durch den Reisanbau bestimmte Landwirtschaft Vietnams, der über 80 Prozent der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche des Landes okkupiert. Das Mekong-Delta gilt dabei als die „Reisschale“ Vietnams, der mehr als die Hälfte der vietnamesischen Gesamtproduktion sicherstellt. Über 50 Prozent des inländischen Kalorienbedarfs werden durch Reis gedeckt. Darüber hinaus verdankt das Land dem Mekong-Delta ebenfalls seinen Status als fünftgrößter Reisproduzent der Welt sowie als einer der fünf größten Reisexporteure.⁵

Die Zähmung der „Mutter aller Gewässer“: Staudammprojekte am Mekong

Mit nahezu 50 Prozent seines Flusslaufs durchfließt der Mekong chinesisches Hoheitsgebiet, wo der Fluss *Lancang* genannt wird. Hier steigt er vom tibetischen Hochland bis zur Provinz Yunnan über 4.000 Meter ins Tal hinab und stellt somit eine hervorragende Quelle für Wasserkraftgewinnung dar. Fließendes Wasser lässt sich mithilfe von Wasserkraftwerken über stromerzeugende Turbinen in elektrische Energie

umwandeln, wobei dem kontrollierten Ablassen von Stauseen eine unterstützende Funktion zukommt.

In den zwei vergangenen Jahrzehnten hat die chinesische Regierung entlang des Hauptstroms und der Nebenflüsse sowohl auf eigenem Territorium als auch in anderen Ländern (vorwiegend in Laos, Kambodscha und Thailand) zahlreiche großdimensionierte Wasserstaudämme entweder selbst gebaut oder finanziert. Zur Zeit der Erstellung des vorliegenden Beitrags wurden alleine auf chinesischem Gebiet entlang des Mekong acht gigantische Talsperren errichtet, mehr als 20 weitere befanden sich im Bau oder im Planungsstadium. Laos und demnächst auch Kambodscha sind im Begriff, die eigene Infrastruktur mit Blick auf die Wasserkraftnutzung deutlich auszubauen.

Nachhaltige Entwicklung als Ziel von Wasserkraftnutzung?

Die Errichtung von Staudämmen ist ein zweischneidiges Schwert. Die Gewinnung von Wasserkraft eröffnet den ärmeren Ländern Indochinas ein beträchtliches Entwicklungspotenzial, wobei die Regierungen der Länder verständlicherweise Kapital aus ihrer geografischen Lage am Flusssystem schlagen wollen. In zunehmendem Maße wird hier der Energiebedarf durch die vergleichsweise kostengünstige Wasserenergie gedeckt – mehr noch, Produktionsüberschüsse sind für den Export bestimmt. Vor allem Laos, eines der am wenigsten entwickelten Länder Asiens, sieht den Gewinn als ein Mittel zur Entwicklungsförderung und Armutsbekämpfung. Mit seiner vorteilhaften geografischen Lage und den großen, meist durch China finanzierten Wasserstaudämmen strebt Laos danach, zur „Batterie Südostasiens“ zu werden.⁶ Die auf Energieerzeugnis ausgerichteten Projekte machten 2015 nahezu die Hälfte aller ausländischen Direktinvestitionen des Landes aus, wobei China als Hauptinvestor gilt.⁷

In Kambodscha investieren chinesische Staatsunternehmen, gestützt durch chinesische Finanzinstitute, in besonders hohem Maße. Hierbei profitieren sie von ihrem Ruf,

Infrastrukturprojekte auch ohne ärgerliche Verzögerungen aufgrund von Menschenrechts- und Umweltbedenken zu liefern. Wasserkraft ist eines der Hauptanlageziele, wie sich am Beispiel des gigantischen *Lower Sesan 2*-Damms zeigt. Das chinesische Staatsunternehmen *Hydro-Lancang* plant, den *Lower Sesan 2* ungeachtet erheblicher umweltbezogener Bedenken und rund 5.000 von Umsiedlung bedrohter Dorfbewohner bis 2019 fertigzustellen. Kambodschas langjähriger Staatschef Hun Sen bleibt unbeirrt und vergibt weiterhin umfangreiche Aufträge zur Infrastrukturentwicklung seines Landes nebst Grund und Boden an zahlreiche chinesische Staatsunternehmen.⁸

Wasserkraft stellt bereits jetzt den größten Posten im chinesischen Portfolio der erneuerbaren Energien dar.

Darüber hinaus wächst der Energiebedarf in Asien kontinuierlich, so auch die Nachfrage nach erneuerbarer Energie anstelle fossiler Brennstoffe. In der Erzeugung erneuerbaren Stroms ist China weltweit führend und wird diesen Vorsprung mittelfristig wohl weiter ausbauen. Wasserkraft stellt bereits jetzt den größten Posten im chinesischen Portfolio der erneuerbaren Energien dar und wird in der Gesamtenergieproduktion lediglich von der Kohlekraft übertroffen. Wenngleich Fragen nach einer dubiosen Finanzierungslage bleiben, sind Investitionen in Wasserkraft sowie eine Forcierung der Wirtschaftsentwicklung angesichts des steigenden Energiebedarfs und der offensichtlichen Auswirkungen des Klimawandels somit im Kern lebenswert.

Nicht alles läuft glatt am Mekong

Solch positive Gesichtspunkte verblassen indes angesichts der immer deutlicher werdenden Hinweise auf die negativen ökologischen und sozio-ökonomischen Auswirkungen der Staudämme am Mekong. Die Bauprojekte werfen Fragen

nach der künftigen Sicherung der Ernährungslage und dem Umweltschutz auf. Nichtregierungsorganisationen zufolge geben die großen Staudammprojekte bereits einen schädlichen Dominoeffekt zu erkennen – von Auswirkungen auf die Tierwelt sowie Veränderungen in der Wasserströmung und bei der Sedimentablagerung (etwa Tonle Sap) ist die Rede, aber auch von Küstenerosion und einer zunehmenden Versalzung landwirtschaftlicher Nutzflächen.⁹ Überraschenderweise haben sich weder Laos noch Kambodscha in nennenswerter Form darum bemüht zu eruieren, ob ihre jeweils eigenen Ansätze als nachhaltige Entwicklungsstrategien gelten können.

Neben der ökologischen ist die politische Komponente nicht minder besorgniserregend. Zu den unbeabsichtigten Folgen gehört eine wachsende Unruhe in den angrenzenden Nachbarländern, vor allem in dem flussabwärts gelegenen, besonders unter den Folgen leidenden Vietnam. Doch auch das weitere Umfeld im Verbund der Südostasiatischen Nationen (ASEAN) zeigt sich besorgt. Kambodscha und Laos sind bereits Ausführungsorgane der chinesischen Taktik eines *Divide et impera* (Teile und herrsche) in Südostasien, wobei China nicht ohne Erfolg auf eine Spaltung innerhalb des ASEAN-Verbunds hinwirkt, der danach strebt, ein gemeinsames Vorgehen der ASEAN auf regionaler Ebene zu verhindern. Seine Rolle als größter ausländischer Investor kommt Peking hierbei durchaus gelegen.¹⁰

Wie der Experte Brahma Chellaney aufzeigt, stellen die chinesischen Wasserkraftwerksprojekte sowie die Mekong-Staudämme bereits eine direkte Belastung für sowohl die Quantität als auch die Qualität der Süßwasserzufuhr in Südostasien dar.¹¹ Peking ist somit bereits in der Lage, durch die eigene Position Druck auf die flussabwärts gelegenen Anrainerstaaten auszuüben und sie sogar zu unterjochen. Bei den ASEAN-Gipfeltreffen 2012 und 2016 instrumentalisierten Kambodscha und Laos das Konsensprinzip der Regionalorganisation, indem sie die beabsichtigten Resolutionen anderer Verbundmitglieder, besonders Vietnams, zur chinesischen Aggression im



Hahn zu: Durch seine Staudämme kontrolliert China de facto die Süßwasservorräte der flussabwärts gelegenen Staaten. [Quelle: © Pring Samrang, Reuters.](#)

Südchinesischen Meer instrumentalisierten und de facto blockierten. Dies verdeutlicht, wie Peking die ohnehin zunehmend von Differenzen gezeichnete ASEAN weiter spaltet. Der konkrete Bau sowie die Finanzierung von Staudämmen in Laos und Kambodscha sind hierbei nur ein weiteres zum Einsatz kommenden Instrument aus der chinesischen Werkzeugkiste des *Divide et impera*. Diverse, strategisch bewusst platzierte Staudämme sowohl in Laos als auch in Kambodscha, wie etwa *Lower Sesan 2*, ermöglichen eine gezielte Unterbrechung der Wasserversorgung und isolieren Vietnam als ggf. präferiertes Zielgebiet.

China wirbt bislang erfolgreich für seine Wasserkraftprojekte als Mittel zur Wirtschaftsentwicklung, zur Förderung erneuerbarer Energien sowie zur Verringerung des Kohlenstoffausstoßes – ein Schritt, der durchaus zur *Belt and Road*-Initiative (BRI) des Landes passt. Gewiss ist China nicht das einzige Land,

das den natürlichen Flusslauf manipuliert. Auch Laos hat für sein eigenes Dammbauprogramm bereits Kritik hinnehmen müssen. Und Thailand hat ohne Rücksprache den Flussverlauf verändert, um die eigenen Landwirte zu unterstützen.

Die Anwendung politischen Drucks ist indes nicht der Hauptgrund für die Dammbauvorhaben. Doch ist China das Land, das eben diese Strategie nicht nur um der eigenen Wirtschaftsentwicklung willen verfolgt, sondern auch, um die eigene Fähigkeit zur Kontrolle des Wassers politisch zu nutzen. Hierbei ist Peking in der Lage, den „Hahn“ im wortwörtlichen Sinne „zuzudrehen“. In dem Maße, in dem die regionalen Spannungen auf diversen politischen Bühnen – im Südchinesischen Meer etwa – zunehmen, steigt der Wert von Laos und Kambodscha im Rahmen des von Peking orchestrierten regionalen Machtgefüges. Die Kehrseite der Medaille mag sich umso klarer zu erkennen geben, als China angesichts seiner Kontrollkapazitäten in Wasserfragen



Wirtschaftsmacht China: Die angestrebte Intensivierung der ökonomischen Beziehungen rund um den Mekong wird nicht ohne Peking gehen. [Quelle: © Reuters.](#)

darüber hinaus Druck auf die flussabwärts gelegenen Länder ausübt und diese als willfähiges politisches Instrument nutzt.

Vietnam – Zielscheibe der chinesischen Wasserkontrollpolitik?

Sicher – die chinesische Strategie zielt in der Gesamtheit ihrer Aspekte auf den größten Teil der Indochinesischen Halbinsel, doch im Kern ist sie vor allem in Vietnam spürbar. Der mächtige, lebenswichtige und von Menschenhand nie gezähmte Mekong fließt von China talabwärts nach Vietnam. Entscheidend für den Einfluss eines Landes über den weiteren Verlauf des Flusses ist die Frage, wie weit entfernt dieses Land von der Quelle eben dieses Flusses liegt, der es durchfließt. Vietnams geografisches Schicksal ist es, das am weitesten flussabwärts gelegene Land zu sein, in dem der Mekong in sein Mündungsdelta übergeht – einst sein Joker, heute seine Tragik. In Südvietnam zeigen sich die ökologischen und sozioökonomischen Folgen der

Flussmanipulation am deutlichsten. Gerade Politiker und Diplomaten in Hanoi sind es, die das Drohpotenzial der von Peking verfolgten Wasserdiplo-matie besonders fürchten und hautnah spüren. Hier ist man sich über die folgeschwere politische Verwundbarkeit sowie die Gefahr politischer Übertragungseffekte durch die chinesische Wasserkontrolle in hohem Maße bewusst. Die chinesisch-vietnamesischen Beziehungen sind von tief verwurzelten, historischen Konflikten und gegenseitigem Misstrauen geprägt. In der öffentlichen Wahrnehmung bestehen tiefe antichinesische Ressentiments, die bisweilen politisch instrumentalisiert werden und durch-aus die innere Stabilität gefährden. Die daraus resultierende populistisch agierende Opposition im Land zwingt Hanoi regelmäßig zu harschen Reaktionen auf internationaler Bühne, was die ohnehin schon angespannten Beziehungen weiter verkompliziert.

2016 waren Millionen Bewohner am Unterlauf des Mekong von der schlimmsten Dürre betroffen,

die Südostasien im Verlauf der letzten Jahre getroffen hat. Ein bedrohlich niedriger Wasserstand des Flusses führte zu einem Mangel an Trinkwasser. Vor allem in Vietnam hatte die eingeschränkte Wasserversorgung verheerende Folgen für den Reisanbau, zumal das nahezu wasserleere Delta durch das Südchinesische Meer versalzt wurde. Auch in Kambodscha war der niedrige Wasserstand des Mekong deutlich spürbar, als der Wasserspiegel des Tonle Sap auf den tiefsten Stand seit 50 Jahren fiel. Peking zögerte nicht, das Wetterphänomen *El Niño* verantwortlich zu machen, erklärte sich aber angesichts einer verzweifelten Anfrage aus Hanoi zur Hilfe bereit. In einem Akt scheinbaren Wohlwollens kündigte Peking an, der Wasserknappheit durch ein Öffnen des Damms des *Jinghong*-Kraftwerks begegnen zu wollen, und entließ daraufhin große Wassermengen flussabwärts.

Das chinesische Außenministerium erklärte, „China und die ihm benachbarten Mekong-Anrainerländer auf der Indochinesischen Halbinsel“ seien „befreundete Nachbarn [...], die ihre Lebensgrundlage in dem gleichen Fluss sähen“. Von daher verstehe es sich „von selbst, dass Freunde einander da helfen, wo Hilfe nötig sei“. ¹² Eine alternative Lesart wäre jedoch, dass China keineswegs so selbstlos gehandelt hat, wie es zu tun vorgab. Zum einen war der Schritt der Dammöffnung für Peking mit keinerlei Kosten verbunden, zum anderen milderte er in nur geringem Maße die Auswirkungen einer ökologischen Katastrophe ab, die zumindest teilweise durch den Bau von Staudämmen durch China selbst verursacht worden war. ¹³ Vor allem aber führte die auf den ersten Blick scheinbar wohlwollende Geste Hanoi vor Augen, welch starken Einfluss Peking auf die wirtschaftliche, ökologische und sozioökonomische Sicherheit Vietnams hat.

Gewiss wäre es unfair, Peking lediglich niedere Beweggründe zu unterstellen, doch die Öffnung der *Jinghong*-Schleusen demonstrierte die chinesische Macht über eine lebenswichtige, grenzüberschreitende Ressource. Und sie signalisierte sehr deutlich, in welchem Maße das wirtschaftliche und humanitäre Wohlergehen der flussabwärts gelegenen Anrainerstaaten

vom Wohlwollen Chinas abhängt. Vor dem Hintergrund der durch Peking beeinflussten Spannungen innerhalb der ASEAN erhielt Vietnam eine direkte Kostprobe des Einflusses, den China mittels der eigenen Wasserkontrolle auf seine Politik ausübt. Dieser Hebel dürfte wohl Teil der von Peking in allen politisch bedeutsamen Fragen der Region verfolgten strategischen Linie sein. Hier würde die Schlussfolgerung durchaus Sinn machen, dass Peking seine strategischen Ziele mittels seiner auf Drohgebärden basierten Wasserdiplomatie mit Leichtigkeit zu erreichen vermag.

Wie den Mekong verwalten?

Geht es um die Ratifizierung internationaler Abkommen, agiert Peking generell zurückhaltend. So hat es auch alle internationalen Vereinbarungen zur Wasserbewirtschaftung abgelehnt, wie etwa den VN-Vertrag von 1997. ¹⁴ 1992 rief die Asiatische Entwicklungsbank (*Asian Development Bank*, ADB) die Großregion Mekong (*Greater Mekong Sub-region*, GMS) als erstes lokales Projekt zu einer umfassenden Verwaltung des Mekong ins Leben. Die GMS führte alle sechs Anrainerstaaten mit dem Ziel einer Forcierung der Wirtschaftsbeziehungen rund um den Mekong zusammen. Aus ADB-Mitteln sollten GMS-Projekte unter Einschluss eines breiten Bündnisses aus für die sozioökonomische Entwicklung relevanten Industriezweigen ermöglicht werden. Sicherheitsbezogene und politische Fragen schafften es indes nicht auf die Tagesordnung.

Als weitere renommierte Verwaltungsbehörde ist die Mekong-Kommission (*Mekong River Commission*, MRC) zu nennen. Sie stellt das ausführende Organ eines Abkommens zwischen Vietnam, Thailand, Laos und Kambodscha dar. Trotz einiger Strukturreformen in jüngerer Zeit einschließlich diverser Maßnahmen zur Steigerung der finanziellen und operativen Effizienz ¹⁵ verfügt die MRC über keinerlei Durchsetzungsbefugnisse, ist chronisch unterfinanziert und schließt China als wichtigstes Land aus. Die Stärke der Mekong-Kommission liegt in der ökologischen und sozioökonomischen Forschung,

doch angesichts ihrer strukturellen Defizite ist ihr Einfluss in der Sache selbst kaum nennenswert.¹⁶

Mit der von China vorgeschlagenen Initiative, der Lancang-Mekong-Kooperation (LMC), verlor die Mekong-Kommission in jüngster Zeit weiter an Bedeutung. Im Gegensatz hierzu umfasst die 2016 gegründete LMC alle sechs Anrainerstaaten und ist zudem mit rund 11,5 Milliarden US-Dollar für Entwicklungsprojekte finanziell gut aufgestellt. Mit der LMC hat China somit eine institutionelle Alternative lanciert und damit die unterfinanzierte MRC weiter ins politische Abseits gedrängt.

Aus chinesischer Sicht¹⁷ stellen selbstinitiierte multilaterale Regelwerke eine sinnvolle Komponente der BRI sowie eine substanzielle Ergänzung infrastruktureller Direktinvestitionen in der Region dar. Jedoch zementiert eine institutionelle Neuordnung Pekings Rolle auf der wirtschaftlichen und politischen Bühne der asiatisch-pazifischen Region. So wie die neue Asiatische Investitionsbank für Infrastruktur (*Asian Infrastructure Investment Bank*) oder der geplante chinesische Seegerichtshof zielt auch die von China initiierte LMC darauf ab, bestehende Mechanismen nicht zu ergänzen, sondern zu ersetzen.

Aus derart kritischer Sicht zeigt sich die Lancang-Mekong-Kooperation als weiteres Instrument Chinas, die etablierte regelbasierte Ordnung in der Region zu seinen Gunsten zu verändern, nicht aber durch Eigenengagement zu verstärken. Hierbei ruft das Land großzügig landesfinanzierte Institutionen und Regelungen ins Leben mit der Absicht, eher die eigenen Ordnungsvorstellungen durchzusetzen als sich bereits etablierten Ordnungssystemen unterzuordnen. Es war wohl kaum ein Zufall, dass die Öffnung der Schleusen des *Jinghong*-Staudamms kurz vor der Einberufung der LMC erfolgte. Dieser wasserdiplomatische Schritt stärkte Pekings Ausgangsposition bei den Verhandlungen über neue LMC-Regelwerke hinsichtlich einer Verwaltung des Mekong erheblich. Der vietnamesische Vorsitzende der Mekong-Kommission, Dr. Pham Tuan Phan, erklärte, die

Lancang-Mekong-Kooperation sei „nur ein weiteres Regelwerk für den Mekong“, mit der es nunmehr 15 sich überlappende Mechanismen gäbe. Obgleich nicht klar war, wie die Kooperation die eigene Rolle künftig sehen würde, hieß es, man wolle „die Mekong-Kommission nicht kopieren, sondern auf ihr aufbauen“. Dennoch – bereits jetzt ist offensichtlich, dass es für schon bestehende Mechanismen keinen Platz in der Lancang-Mekong-Kooperation geben und diese alleine durch ihre Finanzausstattung faktisch das machtvollste Instrument sein werde.¹⁸

Der Mekong – die „Süßwasser“-Variante des Südchinesischen Meeres

Gewiss – mit Blick auf die Konfliktlage am Mekong ist weder mit einer unmittelbar bevorstehenden Militarisierung noch mit deren Ausdehnung ins Südchinesische Meer zu rechnen. Und sie ist eine höchst eigene Form von Konflikt. Dennoch – dies versucht der vorliegende Beitrag aufzuzeigen – weist manches in beunruhigender Weise auf eine breit angelegte chinesische Strategie zu einer schrittweisen Expansion der eigenen relativen Macht, aber auch der institutionellen Hegemonie in der Region hin.

Sowohl am Mekong als auch im Südchinesischen Meer werden Chinas Ambitionen erkennbar, sich in der Region als bestimmende Macht zu etablieren.

Eine Verwaltung des Mekong ist angesichts dessen aus mindestens zwei Gründen bedeutsam. Zum einen wird die Region künftig wohl stärker durch Industrialisierung, Ressourcenverbrauch und -knappheit, Verschmutzung sowie unvorhersehbare Umweltveränderungen betroffen sein. Zum anderen stärken Dammbauprojekte am Mekong die jetzt schon asymmetrische Machtposition Chinas gegenüber seinen südostasiatischen Nachbarn in signifikanter Form. Neben

ökologischen Folgeerscheinungen stellt die Manipulation fließender Gewässer an sich bereits ein Hebelinstrument dar, das in unruhigen Zeiten nur allzu leicht zum Einsatz gelangen kann.

Chinas Plan ist durchdacht. Der Mekong ist sicher keine Bühne für militärische Zusammenstöße, sehr wohl jedoch für einen Ausbau der chinesischen Einflussosphäre. Innerhalb dieser vermag die Hegemonialmacht politische Entscheidungen anderer Akteure auch ohne den Einsatz eines militärischen Drohszenarios zu beeinflussen.¹⁹ Wasserdiplomatie mit Drohpotenzial sowie Direktinvestitionen im Bereich der Wasserkraftgewinnung sind für Peking neue außenpolitische Instrumente geworden. Sie verleihen eine De facto-Vetomacht über ein Agieren des Auslands, das den Interessen Chinas zuwiderläuft, ohne auf direkte Eskalation zurückgreifen zu müssen.

Andererseits – die flussabwärts gelegenen Länder verfügen nicht ansatzweise über einen Plan. Ihrer Politik fehlen ein langfristig angelegtes Denken sowie die Machtmittel, ein solches durchzusetzen. Vor allem mangelt es an multilateraler Zusammenarbeit. Insbesondere Vietnam ist besorgt darüber, dass die chinesische Wasserinfrastruktur nicht nur sozioökonomischen und ökologischen Schaden anrichtet, sondern dass China künftig noch größeren Druck auf Südostasien auszuüben vermag, als es in der Lage ist, einzelne ASEAN-Staaten zu isolieren und unter Druck zu setzen. Zu der hohen Gefährdung der Ernährungssicherung und der Umwelt kommt somit die Macht Chinas, in Zukunft Regeln und Ordnung der Region diktieren und den institutionellen Zusammenhalt in Südostasien weiter schwächen zu können.

Bislang hat sich China kooperativ gezeigt und Wasser jeweils dann bereitgestellt, wenn es vonnöten war. Auch wurden die von China initiierten Institutionen und Investitionsinitiativen in der Region weitgehend positiv aufgenommen. Doch hat Peking dadurch einen politischen Akzent gesetzt, dass es seine Macht zu erkennen gab und die Staudammprojekte direkt mit den BRI verknüpft sowie jene Institutionen geschaffen hat, mit deren Hilfe das Land die eigenen

Spielregeln in der Region durchzusetzen beabsichtigt. Gewiss, es ist damit zu rechnen, dass es gelegentlich zu Widerspruch seitens einiger Staaten kommen wird. Angesichts der chinesischen Neigung zum Unilateralismus ist es, wie verschiedentlich auf internationalen Bühnen bereits eindrucksvoll unter Beweis gestellt, wahrscheinlich, dass China mit seiner Wasserdiplomatie drohen wird, um Zugeständnisse zu erzwingen, bzw. massiven Druck auf Regierungen ausüben wird, falls es zu Divergenzen, etwa Territorialstreitigkeiten im Südchinesischen Meer, kommen würde.

Institutionelle Neuordnung als Wegweiser in Richtung eines regelbasierten Verwaltungssystems

Wasserkraft ist eine kostengünstige Quelle für erneuerbare Energie, und in einer Region mit stetig steigender Nachfrage wird sie künftig die Palette der nicht-fossilen Energieträger ergänzen. Zudem kann sie einen potenziell befruchtenden Einfluss in Richtung einer Transformation für auf dem Entwicklungsweg befindliche Länder bedeuten und diese dabei unterstützen, zu Volkswirtschaften mittleren Einkommens aufzuschließen.

Der vorliegende Beitrag versuchte die Bedeutung des Mekong für die ökologische und sozioökonomische Sicherheit, aber mehr noch für die multilaterale Zusammenarbeit in Asien zu beleuchten. Selbst auf der Ebene der großen Wasserenergieprojekte besteht unter den Anrainerstaaten des Mekong keine effektive Kooperation zu Fragen rund um den Fluss. Angesichts mangelnder Kooperation von 15 sich überlappenden und zersplitterten Institutionen bedarf die Mekong-Region dringend eines Institutionengerüsts auf dem Gebiet der multilateralen Zusammenarbeit in der Wasserfrage. Und sie benötigt einen Verhaltenskodex für ein effektives, keine der Parteien diskriminierendes Dammbauprogramm.

Das Wohlergehen der Menschen steigt und fällt mit dem Wohlergehen des Mekong, was dem Fluss eine noch sensiblere Rolle zuweist als dem Südchinesischen Meer. Angesichts des Fehlens einer regelbasierten Ordnung ist die chinesische

Wasserdiplomatie mit ihrem Drohpotenzial somit ein nicht ungefährliches Instrument der Politik, dessen enge Einbindung in einen institutionellen Rahmen unerlässlich ist, auch um Auswirkungen auf andere Bereiche im diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungsgeflecht entgegenzuwirken. Nicht minder alarmierend sind die ökologischen Auswirkungen. Von daher ist für die Region ein offener Dialog aller relevanten Akteure in einer einheitlich agierenden Gruppe vonnöten.

Es gibt Anregungen, dem kaum überlebensfähig erscheinenden GMS neues Leben einzuhauchen.²⁰ Theoretisch ist dies durchaus vernünftig, gehören doch alle sechs Anrainerstaaten, im Gegensatz zur Mekong-Kommission, der GMS an, die im Übrigen von China finanziell unabhängig agiert. Jedoch sind deren Erfolgsaussichten gering, eben weil eine Unabhängigkeit von China gegeben ist. Peking wiederum würde die Lancang-Mekong-Kooperation wohl kaum ad acta legen. Wiederum theoretisch gesprochen lässt eben dies die LMC als realistischere Variante erscheinen, wobei sich umgehend – und zu Recht – Fragen nach der Gleichheit unter den Mitgliedern stellen. Um einen Erfolg der Kooperation zu sichern, müsste China seine Bereitschaft zu erkennen geben, sich als vernunftgelenktes, verantwortungsbewusstes Mitglied in die regionale Gemeinschaft einzubringen.

China kann langfristig kaum Interesse daran haben, seine Nachbarn durch Drohgebärden einzuschüchtern.

Es ist – positiv betrachtet – keineswegs unvorstellbar, dass die Region innerhalb der Lancang-Mekong-Kooperation zu einer Zusammenarbeit findet und auf ein transparentes, auf Regeln beruhendes Verwaltungsprojekt des Mekong hinarbeitet. China kann langfristig kaum Interesse daran haben, seine Nachbarn durch Drohgebärden einzuschüchtern. Mit einer aggressiven, zeitweise auf Manipulation beruhenden Vorgehensweise

in der Wasserfrage riskiert China die weitere Spaltung der Region und forciert möglicherweise gar die Bildung einer Allianz gegen seinen unausweichlich steigenden Einfluss in Asien. Vielmehr stellt eine Kooperation mit Blick auf den allen gemeinsamen Mekong innerhalb der LMC eine große Chance für China dar, die Glaubwürdigkeit des von Präsident Xi des Öfteren propagierte Rhetorik eines friedlichen Aufstiegs Chinas und der vermeintlichen „Schicksalsgemeinschaft“ in der Praxis zu untermauern.²¹

Jenseits aller geostrategischen Erwägungen liegt ein ökonomisches und ökologisches Wohlergehen der Region darüber hinaus im ureigenen Wirtschaftsinteresse Pekings, soll dem BRI der Erfolg beschieden sein. Südostasien wiederum muss seine Anstrengungen forcieren, Peking an den Verhandlungstisch zu bringen und das Land davon zu überzeugen, dass seine Rolle als verantwortungsvoller Akteur entscheidend für dessen eigenen Aufstieg ist.

In einem solchen Szenario könnte die Lancang-Mekong-Kooperation als umfassendes multilaterales *Track-1*-Forum fungieren, in dem alle Akteure gleichberechtigt eine gemeinsame Ressource verwalten. Für Peking wiederum böte sich so ein praktisches Mikromanagement-Instrument im weiteren Rahmen des BRI-Projekts. Und für die flussabwärts gelegenen Anrainer schließlich eröffnete es eine Chance, auf Regeln basiertes Vertrauen aufzubauen und Versorgungssicherheit in der Wasserfrage zu garantieren, ohne die positiven Effekte der Wasserkraftentwicklung aufs Spiel zu setzen.

Doch gibt es Spielraum auch für *Track-2*-Initiativen über die MRC, die sich der Forschung widmen, wissenschaftliche Impulse geben und den Entscheidungsprozess der Lancang-Mekong-Kooperation unterstützen sollten. Vertreter der Mekong-Kommission haben klar den Wunsch, ihre Kräfte mit denen der LMC zu bündeln, artikuliert.²² Diese könnte somit als beratendes Gremium zum Zustand des Flusses sowie zu ökologischen und sozioökonomischen Folgen des Infrastrukturausbaus, aber auch als ideengebender *Think Tank* fungieren. Dies wäre wohl

die vielversprechendste Option. Angesichts des Fehlens einer Ordnungsmacht, wie etwa der US-Marine im Südchinesischen Meer, wäre dies auch die einzige Chance für die Region, die „Mutter aller Gewässer“ auf friedliche Weise sowie auf der Grundlage von auf Gleichheit und Langfristigkeit beruhenden Regeln zu verwalten.

Rabea Brauer ist Leiterin des Teams Asien und Pazifik der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Dr. Frederick Kliem ist Senior Programme Manager des Regionalprogramms Politikdialog Asien / Singapur der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Mark Twain soll diesen Satz des Öfteren geäußert haben, wobei Uneinigkeit über den Zusammenhang besteht.
- 2 Näheres zum Konflikt im Südchinesischen Meer findet sich bei Arase, David 2017: Kommt es zum Showdown? Die Grenzstreitigkeiten im Südchinesischen Meer und das Ringen um Asiens Zukunft, in: Auslandsinformationen 1/2017, S.70-83, <http://kas.de/wf/de/33.48642> [20.09.2017].
- 3 Vgl. Campbell, Ian C. 2012: Biodiversity of the Mekong Delta, in: Renaud, Fabrice G. / Kuenzer, Claudia (Hrsg.): The Mekong Delta System, Dordrecht, S.293.
- 4 Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2011: Fishery and Aquaculture Country Profiles: The Kingdom of Cambodia, in: <http://bit.ly/2hgUM1o> [19.07.2017].
- 5 Vgl. Weltbank 2017: The World Bank In Vietnam, in: <http://bit.ly/2ydkwmn> [19.07.2017]; Ricepedia 2012: Country Profile Vietnam, in: <http://bit.ly/2xe4Jqq> [19.07.2017].
- 6 Delauney, Guy 2010: Laos hydropower a ‚battery‘ for power-hungry region, BBC News, 10.12.2010 in: <http://bbc.in/2ycNanD> [19.07.2017].
- 7 Vgl. Laotisches Ministerium für Planung und Investitionen, Abteilung Investitionsförderung 2017: Statistics, in: <http://bit.ly/2yd1FHT> [19.07.2017].
- 8 Vgl. z. B. Shaffer, Leslie 2017: China is stepping up its game in emerging Asia as US pulls back, CNBC, 11.05.2017, in: <http://cnb.cx/2faMzeM> [19.07.2017].
- 9 Vgl. z. B. International Rivers: Mekong Mainstream Dams, in: <http://bit.ly/2fjaiNw> [19.07.2017].
- 10 Vgl. z. B. Cambodian Investment Board 2016: Investment Trends, in: <http://bit.ly/2xR6HOp> [19.07.2017].
- 11 Vgl. Chellany, Brahma 2011: Water: Asia's New Battleground, Washington D.C., S.130.
- 12 Außenministerium der Volksrepublik China 2016: Foreign Ministry Spokesperson Lu Kang's Regular Press Conference on March 15, 2016, in: <http://bit.ly/2fzMQZ2> [19.07.2017].
- 13 Vgl. South China Morning Post 2016: Chinese dams blamed for exacerbating Southeast Asian drought, 02.04.2016, in: <http://bit.ly/2fidFnW> [19.07.2017].
- 14 Vgl. Vereinte Nationen 1997: 12. Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, 21.05.1997, in: <http://bit.ly/2ydlNtF> [19.07.2017].
- 15 Vgl. Mekong-Kommission 2016: Strategieplan 2016-2020, in: <http://bit.ly/2w75Lks> [19.07.2017].
- 16 Vgl. Myint, Tun 2012: Governing International Rivers. Polycentric Politics in the Mekong and the Rhine, Cheltenham, S.59-66.
- 17 Vgl. z. B. Guangsheng, Lu 2016: China Seeks to Improve Mekong Sub-Regional Cooperation: Causes and Policies, RSIS Policy Report, 02/2016, Nanyang Technological University, Singapur.
- 18 Vgl. Interview mit Dr. Pham Tuan Phan (MRC CEO) am 24.05.2017 in Kuala Lumpur.
- 19 Z. B. Etzioni, Amitai 2015: Spheres of Influence: A Reconceptualization, Fletcher Forum of World Affairs 29:2.
- 20 Vgl. Haefner, Andrea 2016: Negotiating for Water Resources. Bridging Transboundary River Basins, London, S.54.
- 21 Außenministerium der Volksrepublik China 2013: Xi Jinping: Let the Sense of Community of Common Destiny Take Deep Root in Neighbouring Countries, 25.10.2013, in: <http://bit.ly/2fidPf2> [30.07.2017].
- 22 Vgl. N.18.



Quelle: © James Akena, Reuters.

[Weitere Themen](#)

Modell Ruanda?

Zum Stand der Entwicklung in Ruanda und
dessen Bedeutung als Vorbild für das restliche Afrika

Peter Molt

Die Eindämmung der Migrantenströme aus Afrika erfordert neue Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung Subsahara-Afrikas. Es gilt, die Fluchtursachen zu bekämpfen und der afrikanischen Jugend Perspektiven im eigenen Land zu eröffnen. Als ein Musterbeispiel erfolgreicher Entwicklung, das auch große internationale Unterstützung erhält, gilt Ruanda. Ist sein Entwicklungskonzept wirklich zukunftsweisend und auf andere Länder übertragbar?

Nach den großen Flüchtlingsströmen aus Syrien, Irak und Afghanistan wird befürchtet, dass auch aus Nordafrika und Subsahara-Afrika ähnliche Wanderungen nach Europa bevorstehen. Zur Bekämpfung der Fluchtursachen werden neue Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung Subsahara-Afrikas gefordert. Trotz großer Entwicklungshilfeleistungen der internationalen Organisationen und der Industrieländer fehlen vielen Ländern die politische und wirtschaftliche Stabilität und damit Zukunftsperspektiven für die rasch wachsende Zahl junger Menschen. Allein in Libyen soll über eine Million Migranten aus Subsahara-Afrika auf Chancen zur Flucht über das Mittelmeer warten. Die Eindämmung der Migrantenströme erlangt daher zunehmend an Gewicht für die deutsche und europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Nur nachhaltige Reformen, die nicht bloß zu hohem Wirtschaftswachstum, sondern zu möglichst viel Beschäftigung führen, können die Anreize zur Migration nach Europa mindern.

Als Musterbeispiel effizienter Entwicklungspolitik wird von internationalen und nationalen Entwicklungsfachleuten und Politikern in Subsahara-Afrika vor allem Ruanda genannt. Einschränkungen werden allenfalls bezüglich seines autoritären Regierungssystems vorgebracht. Dies wird aber nicht als Hindernis für die weitere Entwicklung angesehen, da die Regierung realistische Ziele effizient verfolge. Ruanda gilt als vorbildliche Entwicklungsdiktatur.¹

Indikatoren für diese Wertschätzung sind im Wesentlichen das Wachstum des Bruttonational

einkommens (BNE), das Pro-Kopf-Einkommen (PKE), die Veränderung der Armutsquote und zusammenfassend der Rang des Landes (163 von 186) im *Human Development Index* (HDI). Alle diese Indikatoren sind positiv, wie auch der für Migration, da trotz eines hohen Bevölkerungsdrucks es bisher – soweit bekannt – keine nennenswerte Auswanderung gibt.

Wiederaufbau des ruandischen Staates

Der 1994 unter der Führung des heutigen Präsidenten Paul Kagame aus dem Bürgerkrieg siegreich hervorgegangenen Ruandischen Patriotischen Front (RPF) ging es zunächst um die Konsolidierung ihrer Macht und den Aufbau eines neuen politischen Systems. Finanziell wurde dies ermöglicht durch eine wegen des Völkermords zu Ende des Bürgerkriegs besonders hohe wirtschaftliche Aufbauhilfe der internationalen Organisationen, der EU, Großbritanniens, der skandinavischen und deutschsprachigen Geberländer und der USA. Nach dem mit maßgeblicher Beteiligung der ruandischen Armee erfolgten Sturz des Diktators Mobutu und der Machtübernahme durch L. D. Kabila 1997 in der RDC (*République Démocratique du Congo*) hoffte die Führungselite Ruandas auf eine entsprechende Beteiligung ihres Landes am kongolesischen Wirtschaftspotenzial. Sie überwarf sich jedoch schon 1998 mit Kabila. In dem daraus entstehenden regionalen Konflikt blieben beträchtliche wirtschaftliche Ressourcen im Ost-Kongo unter ruandischem Einfluss. Selbst nach dem Friedensschluss in der RDC konnte sich Ruanda erhebliche Einnahmen aus

dem Abbau von Kassiterit, Wolframit, Coltan, Gold etc., zuletzt auch über von ihm gesteuerte Rebellenbewegungen, sichern. Diese Interventionen stießen bei den Geberländern zunehmend auf Kritik. 2013 wurden sie durch ein erweitertes Mandat für die Mission der Vereinten Nationen im Kongo (MINUSCO) und durch Sanktionen der großen Geber gegenüber Ruanda eingestellt.

Vision 2020

Erst als die ruandische Regierung mit ihrer Kongopolitik zunehmend auf Schwierigkeiten stieß, gewann für sie die im Zusammenhang mit den *Millennium Development Goals* (MDG) der UN erarbeitete Entwicklungsstrategie unter der Bezeichnung *Rwanda Vision 2020* an Bedeutung. Das Programm hat eine dreifache Funktion: Es soll die tiefe Spaltung der ruandischen Gesellschaft durch neue gemeinsame Ziele und Verheißungen überwinden, die Geberländer zu großzügiger Unterstützung motivieren und für die beabsichtigten weitreichenden sozio-ökonomischen Reformen die Richtung weisen.² Als Hauptziel wurde die Schaffung einer auf Wissen gründenden Gesellschaft³ und eines internationalen Dienstleistungszentrums proklamiert, um das Land als *middle-income-country* von ausländischer Entwicklungshilfe unabhängig zu machen. Tragender Pfeiler dafür soll ein starker und effizienter Staat sein mit einer produktiven und marktorientierten Landwirtschaft, einer wettbewerbsfähigen Privatwirtschaft mit einem Schwerpunkt auf Dienstleistungen, einem leistungsfähigen Erziehungs- und Gesundheitswesen und einer modernen Infrastruktur.

Galt die ruandische Entwicklungsstrategie anfangs als kaum realisierbar, sind Fachleute inzwischen von deren Erfolg beeindruckt.

Das Programm wurde von internationalen Fachleuten anfangs für kaum realisierbar gehalten.

Inzwischen sind diese davon beeindruckt, dass die Transformation in vielen Bereichen erfolgreich war: Die Armutsquote in der Bevölkerung ging zurück, der Besuch der Grundschule nähert sich 100 Prozent, die Zahl der Hochschulstudenten stieg auf 87.000. Eine staatliche Krankenversicherung erfasste 2013 90 Prozent der Bevölkerung, das Bevölkerungswachstum sank auf 2,6 Prozent pro Jahr⁴. Diese Fortschritte wurden allerdings zum größten Teil durch die internationale Aufbau- und Entwicklungshilfe ermöglicht, jedoch war deren Umsetzung durch die ruandische Verwaltung im Gegensatz zu anderen Ländern Subsahara-Afrikas relativ effizient. Sie konzentrierte sich auf die von den internationalen Entwicklungsorganisationen geforderten Bedingungen, insbesondere auf die rigorose Bekämpfung der Korruption und Massenarmut, die Verbesserung der sozialen Bedingungen und die Effizienz der Verwaltung.

Agrar- und Landreform

Die neue politische Elite zeigte zunächst wenig Interesse an der Landwirtschaft, obwohl über 80 Prozent der Bevölkerung davon lebten. Nach dem Scheitern des kongolesischen Abenteuers wurde jedoch deutlich, dass die Entwicklungsziele nur mit einer Modernisierung der Landwirtschaft erreicht werden konnten. Eine höhere Produktivität war zur Ernährung der rasch wachsenden Bevölkerung und für die Deviseneinnahmen durch die Ausfuhr von *cash-crops* unerlässlich.

Das Hauptproblem der ruandischen Landwirtschaft ist die durch die hohe Bevölkerungsdichte bedingte Knappheit landwirtschaftlicher Flächen und ihre ungleiche Verteilung. Die 1,6 Millionen Hektar geeigneter Flächen werden durch kleine landwirtschaftliche Betriebe fast vollständig genutzt. 24 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe bebauen etwa 70 Prozent des Landes, ihre Durchschnittsgröße beträgt etwa zwei Hektar. Weitere 30 Prozent besitzen 24 Prozent des Landes mit einer Durchschnittsgröße von 0,76 Hektar. Die größte Gruppe, 36 Prozent, bewirtschaftet nur sechs Prozent der

landwirtschaftlichen Fläche mit einer Durchschnittsgröße von 0,11 Hektar. 11,5 Prozent der ländlichen Haushalte besitzen kein Land mehr.

Als Voraussetzung für die Reform wurde mit deutscher Hilfe ab 2008 eine Registrierung des gesamten Landbesitzes begonnen. Das traditionelle Landrecht wurde ersetzt. Der Staat wurde Eigentümer des landwirtschaftlich nutzbaren Territoriums und vergab die Hanglagen entsprechend der bisherigen Nutzungsrechte in einer Art kostenloser Erbpacht auf 99 Jahre an kleinbäuerliche Betriebe. Die Titel sind handelbar, um einen Grundstücksmarkt anzuregen und Kreditvergabe zu ermöglichen. Eine Aufteilung in Betriebe unter einem Hektar ist allerdings untersagt. Die Tal- und Schwemmböden verblieben im Eigentum des Staates, der sie kommerziell verpachtet.

Die systematische Registrierung der gesamten Landnutzung war 2013 beendet. Die Regelung des Bodenrechts schuf die Voraussetzung für ein *Crop Intensification Programme* (CIP), mit dem die Subsistenz-Landwirtschaft in eine kommerzielle Landwirtschaft umgewandelt werden soll. Ziel ist eine substantielle Steigerung der Produktivität. Bei den eingeleiteten Maßnahmen handelt es sich technisch um klassische Lösungsvorschläge. Die kleinbäuerlichen Betriebe werden mehr oder weniger freiwillig nach und nach in Produktionsgemeinschaften oder Genossenschaften eingebunden, in denen gemeinsam Aussaat, Bearbeitung, Düngung und Ernte der von der Agrarverwaltung bestimmten Pflanzen (außer den Exportprodukten Tee, Kaffee und Pyrethrum die Grundnahrungsmittel Mais, Weizen, Reis, Bohnen, Kartoffel, Maniok und Bananen) vorgenommen werden. Die Zusammenschlüsse erhalten verbessertes Saatgut, Pflanzenschutzmittel und Kunstdünger. Soweit angebracht, werden Terrassierungen vorgenommen und Erosionsschutzanlagen angelegt. Die Einzelhütten müssen zugunsten dörflicher Siedlungen aufgegeben werden.

Die Berichte über die bisherigen Ergebnisse der Reformbemühungen verzeichnen Fortschritte, bleiben aber in wichtigen Details vage. Bis zum Jahr 2012 verdoppelte sich die

landwirtschaftliche Produktion durch die Verwendung chemischen Düngers und verbesserten Saatguts. Inzwischen wurden die Bedingungen für Produktionssteigerungen weiter verbessert. 80 Prozent der von Erosion bedrohten Felder seien geschützt, 40 Prozent der dafür geeigneten Hanglagen terrassiert und zum Teil mit Bewässerungsanlagen versehen. Die Bodenqualität der Terrassen wurde mit Kalk und organischem Dünger verbessert. Durch das „Ein-Kuh-Programm“ verfügen 47 Prozent der Bauernhaushalte über wenigstens eine Kuh und 53 Prozent über wenigstens eine Ziege. Ferner soll auch die Anbaufläche um fünf Prozent gesteigert werden, und zwar durch die Verwandlung der Sumpfgebiete in Bewässerungssysteme mit doppelten Ernten von Gemüse und Reis sowie durch die Terrassierung auch besonders steiler Hänge. Gemessen an den erzeugten Mengen war die Reform äußerst erfolgreich. Gegenwärtig dürften etwa 40 bis 50 Prozent der Bodenfläche Ruandas unter dem CIP bewirtschaftet werden, bis 2020 sollen es 70 Prozent sein. Gleichzeitig soll der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten von gegenwärtig ca. 70 Prozent auf 50 Prozent der arbeitsfähigen Bevölkerung reduziert werden.

Heute zeigt sich, dass die ruandische Landwirtschaftsreform mit erheblichen Risiken behaftet ist.

Inzwischen zeigt sich allerdings, dass das Programm mit technischen und ökonomischen Risiken behaftet ist. Wie die Weltbank in ihrem letzten Bericht⁵ feststellt, bestehen die strukturellen Engpässe fort. Die Tendenz zu Monokulturen und die Vergrößerung des Viehbestandes haben die Gefahr von Schädlingsbefall bzw. Krankheiten vergrößert. Kritische Stimmen weisen aber vor allem darauf hin, dass den Kleinbauern de facto jede Verfügungsgewalt darüber genommen wird, was und wann sie säen oder pflanzen, wie sie Felder bearbeiten, welche Inputs sie verwenden müssen,



Arbeitsmarkt: Die angestrebte Umschichtung durch eine Reduzierung des Anteils der in der Landwirtschaft Beschäftigten wird – auch aufgrund des hohen Bevölkerungsdrucks – nur ansatzweise gelingen.

Quelle: © Finbarr O'Reilly, Reuters.

was sie für diese bezahlen müssen und an wen und zu welchem Preis ihre Produkte verkauft werden. All diese Entscheidungen werden de jure von der Leitung der Produktionsgemeinschaft oder Genossenschaft getroffen, diese erhält jedoch dafür Anweisungen von den technischen Diensten und der kommunalen Verwaltung, deren Mitarbeiter sich durch *imihigo*⁶, d.h.

persönliche Verträge zur Erreichung der Planziele gegenüber dem Präsidenten, verpflichtet haben. Die Bauern selbst können bei Verstößen gegen die Auflagen und Vorschriften durch die örtliche Verwaltung und Polizei mit Geld- und Gefängnisstrafen, letztlich auch durch Entzug ihrer Besitztitel, bestraft werden.⁷



haben die moderne Technik nur ansatzweise übernommen. Effizienz und Wirkung der Beratungsdienste waren oft ungenügend. Die zentrale Programmvorgabe und die dezentralisierte Implementierung des Programms können auch bewirken, dass über den erzwungenen Kauf der Inputs einerseits und über den Verkauf der Ernten andererseits den Vernetzungen vor Ort zwischen Händlern, Parteibeamten und allgemeiner Verwaltung eine monopolistische Ausbeutung der Bauern ermöglicht wird. Während früher in Ruanda wie in anderen afrikanischen Staaten die Kleinbauern durch klientelistische Netzwerke ihre Beschwerden zu Gehör bringen konnten und damit auch einen gewissen Schutz ihrer Interessen hatten, steht dies jetzt, wenn überhaupt, im Belieben der jeweiligen örtlichen Vertreter des Staates und der RPF.

Warum konnte die ruandische Regierung das Programm ohne ernsthaften Widerstand der Bauern durchsetzen? Ein Teil der Antwort liegt in der ruandischen Tradition. Die Ackerbauern waren schon in der vorkolonialen Monarchie und dann im belgischen Kolonialreich „Untertanen“ und blieben dies größtenteils auch im postkolonialen Staat. Die daher zum Teil vorgegebene Ergebnislosigkeit in die Machtlosigkeit wurde durch die Ereignisse der 1990er Jahre verstärkt: durch die Massenflucht ins benachbarte Ausland, die Rückkehr mit dem Stigma der Mittäterschaft am Genozid und die Sühnejustiz der neuen Regierung⁸. Deshalb ließen die Bauern sich widerstandslos in das CIP-System eingliedern, während die Kleinstbauern, Tagelöhner und Landlosen auf staatliche Beschäftigungsprogramme, Mikrokreditprogramme, Krankenversicherung usw. angewiesen sind.

Arbeitsmarktpolitik

Das Programm ist im Ansatz – je nach Betrachtungsweise – ein staatliches *land grabbing* oder eine planwirtschaftlich gesteuerte Kommerzialisierung der Landwirtschaft, wobei die Bauern nur noch formal Landrechte besitzen. In den letzten Jahren hat sich in Feldstudien gezeigt, dass dieses von oben gesteuerte Zwangssystem auf Schwierigkeiten stößt. Viele Kleinbauern

Die Kommerzialisierung der Landwirtschaft hat entsprechende Konsequenzen für den Arbeitsmarkt. Das Ziel, die Zahl der in der Landwirtschaft Tätigen auf 50 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung zu senken, bedeutet nach Schätzungen der Regierung, dass jährlich 200.000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden müssen. Da diese Zahl aber für die aus den

starken Jahrgängen der jetzt unter 16-Jährigen stammenden Arbeitssuchenden schon nicht ausreichen dürfte und dazu noch mindestens 350.000 Arbeitssuchende, die jetzt noch in der Landwirtschaft tätig sind, sowie 430.000 städtische Arbeitslose hinzukommen, ist es unwahrscheinlich, dass die geplante Umschichtung des Arbeitsmarkts gelingt.

Obwohl der moderne private Sektor der Wirtschaft von den Infrastrukturprojekten der Regierung profitiert, ist er immer noch zu klein, um eine derart große Nachfrage zu entwickeln. Auch der Förderung informeller Beschäftigung mit Mikokrediten sind Grenzen gesetzt. Das gilt auch für die Nachfrage nach einfachen Dienstleistungen durch die Ober- und Mittelschicht. Der Aufbau moderner Informations-, Kommunikations- und Finanzdienstleistungen steht am Anfang und der Tourismus, obwohl hochwertig, hat ein beschränktes Potenzial. Auch der Bergbau kann kaum mehr Arbeitskräfte absorbieren. Lediglich in der Bauwirtschaft gibt es eine Nachfrage nach Arbeitern. Ihr Boom ist jedoch überwiegend staatsfinanziert und somit zeitlich begrenzt. Dann bleibt für den ruandischen Arbeitsmarkt nur die Option arbeitsintensiver Industrie- und Handwerksbetriebe. Dafür gibt es bisher kaum Beispiele.

Das Ziel der Vision 2020 wird deshalb nach bisherigem Stand bezüglich des Arbeitsmarktes wohl nur ansatzweise erreicht werden. Das bedeutet, dass es voraussichtlich weit über zwei Millionen nicht oder nur wenig beschäftigter junger Menschen geben wird. Die Regierung wird versuchen, die meisten in den ländlichen Gebieten und Kleinstädten zu halten, aber der Druck, in die Metropole Kigali zu ziehen oder auch illegal auszuwandern, wird zunehmen.

Finanzprobleme

Die Finanzierung der staatlichen Verwaltung und Infrastruktur war eine weitere Herausforderung. Für den Neuaufbau des Staates nach dem Genozid 1994 erhielt Ruanda bedeutende Aufbau- und Entwicklungshilfen, von den der OECD angehörigen Staaten allein über

8,5 Milliarden US-Dollar. Ruanda gehört weltweit zu den Ländern, die relativ, d.h. pro Kopf der Bevölkerung, die meiste Hilfe erhalten.⁹ Durch geschicktes Verhandeln brachte die Regierung die Geber dazu, davon einen wesentlichen Teil als Budgethilfe zu geben. Die Regierung konnte damit das große Defizit im Staatshaushalt, das durch die ambitionierten Infrastrukturvorhaben entstand, begrenzen. Doch bleibt die große Abhängigkeit von ausländischer Hilfe nach wie vor bestehen, auch bezüglich der Zahlungs- und Handelsbilanz. Hauptexportgüter sind immer noch Tee, Kaffee und Bergbauprodukte, die zusammen ca. 45 Prozent der Exporte ausmachen. Die Importe, einschließlich Nahrungsmittel, betrugen 2015 jedoch etwa das Dreifache der Ausfuhren. Dies wirkt sich entsprechend auf die Zahlungsbilanz aus. Die Transfers aus dem Ausland – im Wesentlichen Mittel der Entwicklungszusammenarbeit und zu einem kleineren Teil direkte Auslandsinvestitionen – decken weniger als die Hälfte des Zahlungsbilanzdefizits ab. Aus diesem Grund wächst die Auslandsverschuldung. Da Ruanda jedoch 2006 einen völligen Schuldenerlass erhielt, ist bis jetzt die Höhe der Staatsschuld nicht bedrohlich, beunruhigend ist nur ihr rasches Wachstum.

Entwicklungsmodell Ruanda?

Die ruandische Regierung wird in den nächsten Jahren vor immer größeren Problemen stehen. Die Weltbank befürchtet einen Rückgang des wirtschaftlichen Wachstums. Dieses hängt nach wie vor von staatlichen Interventionen ab. Die Fertigstellung der verzögerten Großprojekte der Stromversorgung und des Ausbaus des Kongresszentrums Kigali sowie die weitere Ausdehnung der neuen Landwirtschaftsstruktur halten das Wirtschaftswachstum zurzeit noch in Gang. Wenn diese Phase zu Ende ist, wird sich zeigen, inwieweit sich die hohe Abhängigkeit von der ausländischen Entwicklungshilfe verringert hat, die Sozialprojekte aus eigener Kraft finanziert werden können und die Kategorie des *middle-income-country* erreicht worden ist.

Daran gibt es erhebliche Zweifel. Der Erfolg des Internationalen Kongresszentrums und des



hochwertigen Tourismus – beides potenziell wichtige Devisenbringer – hängt wesentlich von der regionalen Stabilität ab. Diese wird jedoch in drei der vier Nachbarländer in den nächsten Jahren harten Proben unterworfen. In Burundi herrscht eine offene Verfassungskrise, eine massive Unterdrückung der Opposition, der Zivilgesellschaft und der freien Medien. Die Gefahr bürgerkriegsähnlicher Auseinandersetzungen kann jederzeit wieder aufflammen. In der DRC verhindert der amtierende Präsident seit Ende 2016 die verfassungsgemäß vorgeschriebenen Wahlen und es ist nur eine Frage der Zeit, wann die Bevölkerung sich diesem *glissement* widersetzen wird. Auch

in Uganda könnte das Ende der über 30-jährigen Herrschaft des Präsidenten Museveni zu politischen Turbulenzen führen.

Aber selbst wenn von außen keine Störungen kommen, ist ein selbsttragender Entwicklungsprozess unwahrscheinlich. Auf die Schwierigkeiten des CIP und der Landkonsolidierung wurde hingewiesen. Zu unterstreichen ist die wachsende Problematik der Nahrungsmittelversorgung bei weiterem, wenn auch etwas gebremstem Bevölkerungswachstum. Andere wichtige Einkommensquellen, wie die Ausfuhr von Mineralien, Kaffee und Tee, haben



Unruhen: Die politische Instabilität in den Nachbarländern – wie hier im Kongo – stellt eine Gefahr für den ruandischen Entwicklungsprozess dar. Quelle: © Finbarr O'Reilly, Reuters.

beschränkte Produktionsgrundlagen und leiden unter schwankenden Preisen. So wird die Dynamik der ruandischen Wirtschaft auch nach 2020 ganz wesentlich von einem weiterhin durch hohe internationale Zuschüsse oder Kredite finanzierten Staatshaushalt abhängen. Ob die ruandische Regierung die hauptsächlich bilateralen Geber USA und Großbritannien sowie die Mitgliedsstaaten der EU davon überzeugen kann, weiterhin Zuschüsse und Kredite in der erforderlichen Höhe zu geben, wird politisch entschieden. Zwar gehört Ruanda einerseits nicht zu den neuen Schwerpunktländern der Migrationsproblematik, andererseits aber dürfte bei den wichtigsten Gebern das Interesse überwiegen, ein jahrzehntelanges Vorzeigeobjekt nicht von heute auf morgen aufzugeben, selbst dann, wenn es sich offenkundig nicht als Modell eignet.

Gesellschaftsmodell Ruanda?

Die eigentliche Problematik der ruandischen Entwicklung liegt in den gesellschaftlichen Folgen der Transformation von der traditionellen landwirtschaftlichen Subsistenzwirtschaft zur Kombination einer vom Staat gelenkten modernen Landwirtschaft mit einer urbanen Dienstleistungsgesellschaft. Ein Motiv war die Einsicht der ruandischen Regierung, dass die Beibehaltung der bisherigen Strukturen die Grundbedürfnisse eines wachsenden Teils der Bevölkerung nicht mehr befriedigen kann. Dazu kam allerdings als richtungsweisender Gesichtspunkt, dass die derzeitige Regierung ihre Legitimität weder auf die Tradition noch auf eine demokratische Legitimierung gründen kann und deshalb auf die Verheißung einer neuen wirtschaftlich prosperierenden Gesellschaft setzt. Die Rolle einer Wissensgesellschaft und eines internationalen Dienstleistungszentrums entspricht den Interessen einer zum Teil auch kosmopolitischen Führungsschicht, für die in der Metropole Kigali die entsprechende wirtschaftliche, technische, kulturelle und wissenschaftliche Infrastruktur sowie Bildungsmöglichkeiten entstanden. Sie setzt auf wissenschaftliche und organisatorische Lösungen im Sinne des *social engineering*, wie die Landkonsolidierung und das CIP.

An der Spitze der neuen Gesellschaft steht die frühere Führung der RPF und ihres militärischen Arms RPA, die vom ruandischen Bürgerkrieg geprägt sind. Unterhalb dieser Führungsebene gibt es eine breitere Schicht von Staatsbediensteten, Freiberuflern und Wissenschaftlern, Medienschaffenden und Geschäftsleuten, vielfach mit einem modernen Lebensstil. Darunter gibt es die Schicht der unteren Funktionäre der Verwaltung und der RPF, der Lehrer, Gesundheitsassistenten, Polizisten, Soldaten und kleineren Geschäftsleute, der Verkäufer und Büroangestellten usw. Insgesamt dürfte diese Ober- und Mittelschicht etwa zehn Prozent der Bevölkerung ausmachen.

Der wachsende Anteil des landlosen Proletariats birgt langfristig die Gefahr schwerer sozialer Verwerfungen.

Zur Unterschicht, ungefähr 90 Prozent der Bevölkerung, gehören verschiedene Milieus mit zum Teil unterschiedlichen Interessen. So gibt es eine städtische Unterschicht aus Bauarbeitern, Industriearbeitern, Handwerkern, Saisonarbeitern und Hausangestellten. Die Kleinbauern mit einem Besitz von mindestens 0,75 Hektar sind die Zielgruppe der Landkonsolidierung. Unter ihnen stehen die Kleinstbauern, oft nur mit einem Besitz um 0,2 Hektar, und die landlosen Landarbeiter mit einer regelmäßigen Arbeit.

Schließlich gibt es ganz unten die große Zahl der Landlosen, die gelegentlich in der Landwirtschaft oder für *cash-for-work* arbeiten, die aber nach dem Konzept der Regierung außerhalb der Landwirtschaft beschäftigt werden sollen.

Sie haben keinen Platz in der *Vision 2020*, aber ihre Zahl wächst jährlich um Hunderttausende, vor allem junge Menschen. Nur ein Teil von ihnen kann Arbeit finden. Die gelegentlich geäußerte Meinung, das Problem dieser land- und

arbeitslosen Schicht ließe sich mit Kleinkrediten lösen, ist unter den Bedingungen Ruandas eine Illusion. Weder die Wissensgesellschaft noch die kommerzialisierte Landwirtschaft wird genügend Arbeitsplätze haben. Wie in anderen Wachstumsländern liegt die Lösung in der Industrialisierung, die möglichst arbeitsintensiv sein müsste. Doch wie ist dies unter den schwierigen geografischen und demografischen Bedingungen – u. a. dem Mangel an Energie und Rohstoffen, den hohen Transportkosten sowie der niedrigen industriellen Kompetenz – möglich? Die Regierung hofft auf ausländische Direktinvestitionen und hat sich sehr darum bemüht, eine gute Position auf dem *Global-Competitiveness-Index* zu erreichen – bisher ohne nennenswerte Folgen.¹⁰ Eine andere Möglichkeit wäre nur die Migration – aber wohin? Dennoch muss eine Lösung gefunden werden. Der wachsende Anteil des landlosen Proletariats birgt langfristig die Gefahr schwerer sozialer Verwerfungen – und eines definitiven Scheiterns des ruandischen Modells.

Lehren für die Entwicklungszusammenarbeit

Mit dem Lob Ruandas als Modell für Entwicklungszusammenarbeit, als „Darling“ oder als „Shootingstar“, hat sich die internationale Entwicklungszusammenarbeit keinen guten Dienst erwiesen. Die strukturbildenden Faktoren, Landmangel, Übervölkerung, Rohstoffarmut, Binnenlage, Staatstradition, Bürgerkrieg und Genozid, haben keine auch nur annähernden Entsprechungen in anderen Ländern Afrikas, mit Ausnahme des Bruderstaates Burundi. Es soll nicht verkannt werden, dass die Regierung Ruandas eine Entwicklungsstrategie konzipiert sowie große Reformen und Infrastrukturprojekte in Angriff genommen hat, eine relativ effiziente Verwaltung eingerichtet hat und die Kleinkorruption relativ wirksam bekämpft. Es muss der Führung zugutegehalten werden, dass sie die wirtschaftlichen und sozialen Probleme des Landes als eine einmalige Herausforderung thematisiert. Dies reicht jedoch nicht aus. Dagegen steht die bittere Einsicht, dass in dem autoritär regierten Staat sich hinter nach außen

gerichteten Absichtserklärungen und Grundsätzen auch Regelungen und Praktiken verbergen,¹¹ die nicht dem vorgegebenen Ziel dienen, sondern die Machtstruktur stabilisieren, Vorteile gewähren oder diskriminieren und letztlich zu einer explosiven Ungleichheit beitragen.

Welche Lehren sind daraus zu ziehen?

Erstens: Die Entscheidung zur Vergabe von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit wird sich wegen der Sicherheitsinteressen, zu denen auch die Begrenzung von Fluchtursachen und die Verhinderung oder Eindämmung von Migrationsströmen gehören, nicht nur an Kriterien demokratischer und guter Regierungsführung orientieren können. Deshalb ist es umso wichtiger, für die Zusammenarbeit mit autoritären Staaten sorgfältig die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der jeweiligen Programme zu analysieren und die Zusammenarbeit so zu gestalten, dass sie die Machtkonzentration und Konfliktpotenziale nicht verstärkt.

Die Vergabe von Entwicklungshilfe kann sich nicht nur an Kriterien demokratischer Regierungsführung orientieren.

Zweitens: Wegen der gesellschaftlichen und politischen Dimension und der wachsenden Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit sollten wenigstens unter den europäischen Gebern eine gemeinsame verbindliche Analyse erstellt und entsprechende Absprachen zur Vermeidung problembehafteter Maßnahmen getroffen werden.

Drittens: Die vordringlichste Herausforderung in den meisten Ländern Subsahara-Afrikas ist das Beschäftigungsproblem für Millionen junger Menschen – ein Problem, das bei den *Millennium Development Goals*, obwohl vor 20 Jahren schon sichtbar, nachrangig eingestuft wurde. Es war schon damals eine Illusion anzunehmen,

dass die Mehrheit der jungen Menschen selbst mit einer verbesserten Landwirtschaft auf dem Lande gehalten werden kann.

Viertens: Die Ablösung der traditionellen Subsistenz-Landwirtschaft durch private oder staatliche moderne kommerzielle Landwirtschaftsbetriebe oder Pseudo-Kooperative, wie etwa in Ruanda, bringt keine Lösung. Sie bedeutet nicht nur *land grabbing*, sondern mindert die Eigenverantwortung und Eigenständigkeit der Bauern, verstärkt die Landflucht und internationale Migration und vergrößert die Anfälligkeit gegenüber klimatischen und sonstigen Risiken.

Fünftens: Eine arbeitsintensive Industrialisierung ist in Ländern mit Landmangel und einer überbesetzten Landwirtschaft auf mittlere Sicht die einzige Lösung gegen Unterbeschäftigung sowie Arbeits- und Chancenlosigkeit. Die in den letzten Jahren verfolgte Deregulierung der nationalen Ökonomien hat in Afrika zum Teil zur Deindustrialisierung beigetragen. Es empfiehlt sich daher eine Überprüfung der Wirkung der bestehenden Regelungen und des Instrumentariums. Es ist zu hoffen, dass die vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Zusammenhang mit der *G20 Africa Partnership* initiierten *investment compacts* von politischer Instrumentalisierung und einer erstickenden nationalen und internationalen Bürokratie freigehalten werden können.

Die wirtschaftliche Chancenlosigkeit von Millionen junger Menschen ist das Hauptproblem der meisten Länder Subsahara-Afrikas.

Eine Abkehr von den alten Geleisen der Entwicklungszusammenarbeit und grundlegend neue Initiativen sind noch nicht in Sicht. So wäre eine Konzentration der bilateralen und multilateralen europäischen Entwicklungszusammenarbeit auf große Investitionsfonds, die eine arbeitsintensive

afrikanische Verarbeitungsindustrie fördern und dafür auch entsprechende Risiken akzeptieren, zusammen mit entsprechenden breiten Ausbildungsmaßnahmen selbst bei hohem Verlustrisiko letztlich kostengünstiger als Nothilfen und Maßnahmen zur Bekämpfung von Schleppern, Beratungsstellen und Rückkehrhilfen für Migranten. Wichtig wäre, einer möglichst großen Zahl dynamischer junger Erwachsener reale wirtschaftliche Chancen zu eröffnen. Die Migration nach Europa darf für sie nicht der einzige Weg bleiben, der wirtschaftlichen Chancenlosigkeit zu entrinnen. Diese Herausforderung ist durch das jahrzehntelange Übersehen der essenziellen Probleme des Kontinents so groß geworden, dass nur große Lösungen Erfolg versprechen. Der dafür von Bundesminister Müller geforderte „Marshallplan“ für Afrika wird dann erfolgreich sein, wenn er sich von seinem Vorbild dadurch unterscheidet, dass er nicht primär auf staatlicher Planung, staatlichen Strukturen und Kooperationen aufbaut, sondern direkt dynamischen Kräften in allen Teilen der Gesellschaft bessere Chancen bietet.

Dr. Peter Molt ist Honorarprofessor für Entwicklungspolitik an der Universität Trier.

- 1 Vor allem bei den Ökonomen gilt Ruanda als *rising star* unter der harten Hand des aufgeklärten Diktators Kagame. Dort würden die Vereinbarungen mit den Gebern nicht nur getroffen, sondern auch durchgesetzt. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2016: Rising Star mit Schönheitsfehlern, 27.12.2016. Eine Studie im Auftrag des englischen Entwicklungsministeriums DFID vertritt die These, dass das „entwicklungsorientierte patrimoniale Regime“ Ruandas sich grundsätzlich von den „autoritären klientelistischen Systemen“ unterscheidet. Die Regierung Ruandas stehe nicht unter dem Zwang, den Interessen von mächtigen Klientel systemen oder kurzfristigen Partei- und Wählerinteressen zu folgen, und sei deshalb für eine landwirtschaftliche Erfolgsgeschichte geeignet. Vgl. Booth, David / Golooba-Mutebi, Frederick 2012: Policy for agriculture and horticulture in Rwanda: A different political economy?, Working Paper 038, Future Agricultural Consortium, 03/2012, in: <http://bit.ly/2gJGje4> [26.07.2017].
- 2 Vgl. Republic of Rwanda, Ministry of Finance and Economic Planning 2000: Rwanda Vision 2020, in: <http://bit.ly/2f6jaCL> [26.07.2017].
- 3 Das Konzept folgt dem Beschluss der *United Nations Commission on Science and Technology for Development*, dass die Entwicklungsländer die Informations- und Kommunikationstechnik (ICT) in ihre Strategien integrieren sollten, um an der Wissensökonomie teilzunehmen. Vgl. The United Nations Commission on Science and Technology for Development (UNCSTD) 1997: Report 1997, in: <http://bit.ly/2wbwGe2> [26.07.2017].
- 4 Alle Zahlen, falls nicht anders angegeben, aus: National Institute of Statistics of Rwanda (NISR), 2015: Statistical Yearbook 2015 Edition, in: <http://bit.ly/2wK3iiC> [26.07.2017].
- 5 Vgl. Weltbank 2016: Rwanda Economic Update, Rwanda at Work, 26.02.2016, in: <https://goo.gl/LvnRpz> [26.07.2016].
- 6 Vgl. Scher, Daniel 2010: The promise of Imihigo: Decentralized service delivery in Rwanda 2006 – 2010, in: <http://bit.ly/2wLfmP7> [26.07.2017]; The Institute of Policy Analysis and Research (IPAR-Rwanda) 2015: Imihigo Evaluation FY 2014/2015, 08/2015, in: <http://bit.ly/2wbecKQ> [26.07.2017].
- 7 Vgl. Ansoms, An / Cioffo, Giuseppe / Huggins, Chris / Murison, Jude 2014: The reorganisation of rural space in Rwanda: Habitat concentration, land consolidation, and collective marshland cultivation, in: Ansoms, An / Hilhorst, Thea (Hrsg.): *Losing Your Land: Dispossession in the Great Lakes*, Martlesham, UK. Im selben Band: Huggins, Chris: 2014: Land grabbing and land tenure security in post-genocide Rwanda.
- 8 Nachdem im Anschluss an die Machtübernahme der RPF 1994 hunderttausende der Teilnahme am Genozid Verdächtige oft mehrere Jahre ohne Prozess im Gefängnis waren, wurden von 2005 bis 2012 die *Gacaca*-Gerichtsbarkeit, eine Art von Volksgerichten, zur Aufarbeitung der Verbrechen eingerichtet. Sie verurteilte 860.000 Täter von etwas über einer Million Angeklagter, also etwa jeden fünften der 1994 erwachsenen Einwohner des Landes. Vgl. Hankel, Gerd 2016: Ruanda: Leben und Neuaufbau nach dem Völkermord: Wie Geschichte gemacht und zur offiziellen Wahrheit wird, Springer, S. 380.
- 9 2014 waren dies 91 US-Dollar. Nur Sierra Leone, das Westjordanland und einige Kleinstaaten erhalten einen höheren Betrag. Vgl. Weltbank: World Development Indicators, Net ODA received per capita (current US\$), in: <http://bit.ly/2vP0923> [07.09.2017].
- 10 So z.B. GTAI / GIZ 2016: Neue Märkte – Neue Chancen. Ein Wegweiser für deutsche Unternehmer: Ruanda, Bonn, in: <http://bit.ly/2fRPnhm> [08.09.2017]. Die Broschüre beschreibt das gute Investitionsklima, kann aber nicht von großen Erfolgen berichten: „Was Ruanda jetzt braucht, sind zwei oder drei internationale Firmen, die ihr regionales Headquarter nach Kigali verlegen“, sagen Beobachter. „Wenn die ersten kommen, ist das Eis gebrochen und weitere werden folgen“ (hier: S. 4).
- 11 Vgl. Eckert, Andreas 2017: Nur die Fassade ist mustergültig, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.03.2017, S. 6.

Das neue Buch von Peter Molt:

Die Anfänge der Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland in der Ära Adenauer



Inhalt

Die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an der internationalen Entwicklungspolitik begann in den letzten Amtsjahren Konrad Adenauers. Diese waren von der Berlinkrise und dem Mauerbau geprägt, aber auch von der sowjetischen Expansion in die Entwicklungsländer. Auf Drängen des amerikanischen Präsidenten John F. Kennedy, der in der wirtschaftlichen Hilfe für die Entwicklungsländer einen wichtigen Bestandteil der westlichen Sicherheitspolitik sah, stimmte das Bundeskabinett einem bedeutenden finanziellen Beitrag zu. Damit avancierte die Bundesrepublik schlagartig zu einem der fünf größten Geber der internationalen Entwicklungshilfe. Die Entwicklungszusammenarbeit mit den neuen, aus der Kolonialherrschaft entlassenen Staaten wurde kurzfristig zu einem Kristallisationspunkt der westdeutschen Außenpolitik. Adenauers persönlicher Anteil daran wurde bisher als nur gering bewertet. Neu zugängliche Quellen zeigen jedoch seinen maßgeblichen Einfluss nicht nur auf die grundsätzliche Entscheidung, sondern auch auf ihre Ausgestaltung. Die Studie schließt mit einem Überblick über die damalige wissenschaftliche Diskussion und zieht eine kritische Bilanz eines Anfangs, dessen Spuren noch heute in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sichtbar sind.



Prof. Dr. phil. Peter Molt

Studium in Tübingen, Los Angeles und Heidelberg; 1956 Promotion zum Dr. phil.; 1960 Leiter der Politischen Akademie Eichholz; 1962–1966 Leiter der Internationalen Abteilung der Konrad-Adenauer-Stiftung; 1966–1969 Geschäftsführer des Deutschen Entwicklungsdienstes; 1970–1981 Mitarbeiter von UNDP in New York, dann UN-Resident Representative in Togo und Burkina Faso; 1982–1992 Referent für Entwicklungspolitik und Beauftragter der Landesregierung Rheinland-Pfalz für die Partnerschaft mit Ruanda; 1994–2005 Vorstandsmitglied CARE Deutschland; 1995–1999 Gründungsvorsitzender des Verbandes Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (VENRO); 1984–2009 Lehrtätigkeit zur Internationalen und Entwicklungspolitik an der Universität Trier. Zahlreiche Veröffentlichungen zur Außen- und Entwicklungspolitik.



[Weitere Themen](#)

Schatten der Vergangenheit?

Lateinamerikas Kampf gegen die Korruption

[Marie-Christine Fuchs](#)

Meldungen über Korruptionsfälle in Lateinamerika sind an der Tagesordnung. Zuletzt sorgte der Bestechungsskandal um den brasilianischen Baukonzern Odebrecht weltweit für beträchtliches Aufsehen. Trotz oder gerade wegen dieser Hiobsbotschaften verzeichnet Lateinamerika seit diesem Jahr eine deutliche Zunahme der Antikorruptionsmaßnahmen. Will der Kontinent Korruption effektiv bekämpfen, liegt vor ihm noch ein langer Weg. Jedoch scheint eine Trendwende erstmals möglich.

In letzter Zeit häufen sich die Schlagzeilen um Korruption in Lateinamerika. Waren schon die Namen Petrobras und Panama-Papers in aller Munde, so kam der Stein spätestens am 21. Dezember 2016 so richtig ins Rollen: An jenem Tag wurde bekannt, dass die brasilianische Baufirma Odebrecht zwischen 2005 und 2014 öffentliche Aufträge durch die Zahlung von Bestechungsgeldern in Millionenhöhe an hohe Staatsbeamte auf dem gesamten lateinamerikanischen Kontinent erkaufte. Immer weiter zogen sich die Kreise der Vorwürfe und Ermittlungen gegen führende lateinamerikanische Politiker wegen Verwicklung in den Odebrecht-Skandal oder in ähnliche Korruptionsfälle.¹ Zuletzt traf es Brasiliens populären früheren Staatschef Luiz Inácio „Lula“ Da Silva, der im Juli wegen Korruption und Geldwäsche zu neun Jahren und sechs Monaten Haft verurteilt wurde. Der zuständige Richter sah es als erwiesen an, dass Lula als Dank für die Bevorteilung des Baugiganten OAS ein Luxus-Apartment erhalten habe. Lula kann allerdings noch Berufung einlegen und bleibt vorerst auf freiem Fuß.² Am 13. Juli wurden Perus Ex-Präsident Ollanta Humala und seine Frau Nadine Heredia in Untersuchungshaft genommen. Dem Paar wird vorgeworfen, die beiden Wahlkämpfe Humalas 2006 und 2011 mit illegalen Geldern, unter anderem von Odebrecht, aber auch aus der venezolanischen Staatskasse, bestritten zu haben.³ Seit Anfang des Jahres schon besteht der Verdacht, dass der zurückliegende Wahlkampf des kolumbianischen Präsidenten Juan Manuel Santos, der erst 2016 für die Friedensverhandlungen mit den

FARC-Rebellen den Friedensnobelpreis erhalten hatte, mit Bestechungsgeldern in Millionenhöhe finanziert wurde.⁴

Lateinamerika scheint im Sumpf der Korruption zu versinken. Dieser Eindruck verfestigt sich, wenn man bedenkt, dass auf dem Kontinent bis heute die Grenzen zum Kavaliersdelikt in der Wahrnehmung von Justiz und Gesellschaft häufig verschwimmen. So sagte beispielsweise der ehemalige kolumbianische Präsident Julio César Turbay während seiner Amtszeit, dass Korruption nur auf das richtige Maß reduziert werden müsse.⁵ Er suggeriert damit, dass Politik zwingend mit Korruption einhergehe.

Die weltweite Reaktion auf die genannten Skandale zeigt jedoch, dass die Bemühungen im Kampf gegen Korruption, wie sie internationale Organisationen wie etwa die Vereinten Nationen (VN), die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit ihrem Anti-Korruptionsprogramm für Lateinamerika oder Nichtregierungsorganisationen wie *Transparency International* seit Jahren betreiben, auch von der lateinamerikanischen Politik nicht länger ignoriert werden können. Angefacht durch medialen Druck und ein zunehmendes Unwohlsein in der Bevölkerung, sind in vielen lateinamerikanischen Ländern seit diesem Jahr intensive Bemühungen im Kampf gegen Korruption zu verzeichnen: Es werden Regierungsprogramme kreiert, Strafgesetze verschärft und Antikorruptionsbehörden ins Leben gerufen. Korruption ist

längst zum Politikum geworden und wird z.B. in Kolumbien und Mexiko das mitentscheidende Thema im für 2018 anstehenden Präsidentschaftswahlkampf sein. Es scheint, als sei Lateinamerika nun endlich aus dem Dornröschenschlaf erwacht.

Was genau bedeutet Korruption?

Korruption ist die Perversion von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten. Sie steht in direktem Widerspruch zu Werten wie Chancengleichheit und Gewaltenteilung. Doch was ist Korruption genau? Gemäß der Antikorruptionsorganisation *Transparency International* ist der Begriff Korruption so undurchsichtig wie die Strukturen, in denen Korruption gedeiht. Sie definiert Korruption daher allgemein als den „Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil“. ⁶ Demnach können Täter sowohl staatliche Akteure in Politik und Justiz als auch private in der Wirtschaft und anderen Teilen der Gesellschaft sein. Das entscheidende Kriterium ist hierbei der Machtmissbrauch.

Wesentlich konkreter wird Korruption in der kriminologischen Forschung definiert. Es handelt sich um den „Missbrauch eines öffentlichen Amtes, einer Funktion in der Wirtschaft oder eines politischen Mandats zugunsten eines Anderen, auf dessen Veranlassung oder in Eigeninitiative, zur Erlangung eines Vorteils für sich oder einen Dritten, mit Eintritt oder in Erwartung des Eintritts eines Schadens oder Nachteils für die Allgemeinheit (Täter in amtlicher oder politischer Funktion) oder für ein Unternehmen (betreffend Täter als Funktionsträger in der Wirtschaft)“. ⁷ Korruptionsdelikte können demnach sowohl aktiv als auch passiv begangen werden. So wird nach dem deutschen Strafgesetzbuch Vorteilsgewährung und -annahme (§§ 331 und 333 StGB) sowie Bestechung und Bestechlichkeit (§§ 332 und 334 StGB) gleichermaßen unter Strafe gestellt. Vorteilsnehmer sowie -geber können Beamte, Staatsangestellte oder anderweitig staatlich Beauftragte sein, die Staatsgewalt missbrauchen. Es kann sich aber auch um Politiker oder Funktionsträger in der Wirtschaft handeln.

Der Vorteil muss nicht unbedingt dem Täter selbst zu Gute kommen. Der Tatbestand ist ebenfalls erfüllt, wenn dieser einen Dritten bedenkt. Nach der hier verwendeten Definition ist darüber nicht nur das Verhalten desjenigen erfasst, der privaten Nutzen aus dem Machtmissbrauch zieht, sondern auch das Verhalten eines unabhängigen Dritten, der bewusst vom korrupten Handeln anderer profitiert. ⁸ Nichts anderes gilt in Lateinamerika, wo generell ein sehr weiter Korruptionsbegriff verwendet wird. ⁹ Fraglich ist weiter, ob Steuerhinterziehung unter den Begriff der Korruption im engeren Sinne fällt. Nach der Definition von *Transparency International* wäre dies nicht der Fall, weil kein Fall von Machtmissbrauch vorliegt. Dennoch weisen Steuer- und Korruptionsdelikte eine Reihe von Parallelen auf und gehen in vielen Fällen miteinander einher. ¹⁰

Schwerer als die enormen finanziellen Verluste wiegt der immaterielle Schaden durch Korruption.

Charakteristisch für Korruptionsdelikte ist, dass diese „opferlose“ Delikte sind, die sich regelmäßig im Verhältnis zwischen zwei Tätern, den „Korruptierten“ und den „Korruptierenden“, abspielen. Diese beiden Parteien sind grundsätzlich nicht an der Aufklärung der begangenen Straftaten interessiert. Das eigentliche Opfer, häufig der Fiskus und damit letztlich der Steuerzahler, steht regelmäßig außerhalb dieser Beziehung und hat daher keine Kenntnis von dem Vorgehen der Täter. Das erschwert die Aufklärung von Korruptionsdelikten erheblich.

Schaden durch Korruption

Der weltweit durch Korruption angerichtete materielle Schaden ist enorm. Er wird als größtes Hindernis für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung angesehen. ¹¹ Jedes Jahr werden ca. eine Billion US-Dollar an Bestechungsgeldern gezahlt, ¹² während den Staaten geschätzte 2,6 Billionen US-Dollar durch Korruption

abhandenkommen.¹³ Dies entspricht mehr als 3,5 Prozent des globalen BIP.¹⁴ In einem ähnlichen Verhältnis stehen die Verluste für den lateinamerikanischen Kontinent: Laut *Global Financial Integrity* gehen ca. 143 Milliarden US-Dollar jährlich durch Korruption verloren.¹⁵ Dadurch fehlen den Regierungen immense Einnahmen, die sinnvoll für Bildung, Gesundheitswesen und Sozialleistungen einzusetzen wären. Gleichzeitig führt die durch Korruption geförderte Aushebelung von Marktmechanismen und die Ausschaltung eines fairen Leistungswettbewerbs zu überpreuerten oder qualitativ minderwertigen Produkten und Dienstleistungen.¹⁶

Vielleicht sogar noch schwerwiegender ist der immaterielle Schaden, der durch Korruption verursacht wird. Das Bekanntwerden einer großen Zahl von Korruptionsskandalen lässt den Bürger pauschalisierend vermuten, dass Politik und Wirtschaft durch korrupte Machenschaften verbandelt sind. Er verliert das Vertrauen in staatliche Institutionen und in die Politik. Der Staat wird schnell zum Feindbild und ohne den Rückhalt in der Bürgerschaft schnell instabil. Grundwerte des demokratischen und sozialen Rechtsstaats sowie Menschenrechte werden verletzt,¹⁷ Entwicklungen und Innovationen blockiert, Schattenwirtschaft gefördert und der Verfall politischer Moral begünstigt.¹⁸ Ebenso ruft Korruption Enttäuschung und mangelnde Leistungsbereitschaft derjenigen hervor, die keinen Vorteil für sich beanspruchen können. Sie begünstigt Ungleichheit in Bezug auf die Verteilung von Macht und Wohlstand und führt letztlich zur Stärkung von Populisten, die in der Wählergunst von dem Vertrauensverlust der etablierten Parteien profitieren.

Nationaler und regionaler Regelungsrahmen

Wegen der gravierenden, durch Korruption hervorgerufenen Schäden sah man auf internationaler Ebene schon vor mehr als einem Jahrzehnt Handlungsbedarf. So verabschiedeten die VN im Dezember 2005 die Konvention gegen Korruption (*UN-Convention against Corruption*, UNCAC). Das Abkommen ist der erste weltweit völkerrechtlich bindende Vertrag, der von 181 Staaten ratifiziert wurde (Stand: Dezember

2016), darunter alle lateinamerikanischen Staaten.¹⁹ Es verpflichtet die Vertragsparteien zur Bestrafung verschiedener Formen der Korruption gegenüber Amtsträgern und zur internationalen Zusammenarbeit. Es enthält Implementierungspflichten für die Vertragsstaaten unter anderem in den Bereichen Korruptionsverhütung (siehe Kapitel II UNCAC, das eine Auflistung der von den VN normierten vorbeugenden Maßnahmen enthält), Kriminalisierung und Strafverfolgung. Die Umsetzung der Vertragspflichten durch die einzelnen Mitgliedstaaten wird im Rahmen eines im Jahre 2009 geschaffenen Überprüfungsmechanismus (*Peer Review Mechanism*) evaluiert.

Internationale und regionale Abkommen zur Korruptionsbekämpfung waren bisher nur bedingt erfolgreich.

Auf regionaler Ebene verabschiedeten die Mitglieder der OAS sogar bereits im Jahre 1996 die Interamerikanische Konvention gegen Korruption (*Convención Interamericana contra la Corrupción*).²⁰ Mit Ausnahme Kubas haben alle Mitgliedstaaten der OAS das Abkommen unterzeichnet. Seit 2002 existiert ein Überprüfungsmechanismus zu ihrer Durchführung (*Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción*, MESICIC). Dennoch fehlt es hinsichtlich beider Konventionen an einem Gericht, das die Mitgliedstaaten für die Verletzung der jeweiligen Konvention verurteilen könnte.

Ausmaß der Korruption in Lateinamerika

Nicht zuletzt wegen dieser oftmals fehlenden Justizialisierung internationaler und regionaler Abkommen zur Korruptionsbekämpfung konnte deren Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten bisher noch nicht vollständig zur Problemlösung beitragen. Das zeigt der aktuelle Korruptionsindex von *Transparency International*, der das Ausmaß von Korruption in Lateinamerika anschaulich darstellt. Durch diesen werden die Länder nach

dem Grad bewertet, in dem dort Korruption bei Amtsträgern und Politikern durch die Zivilbevölkerung wahrgenommen wird. Der durchschnittliche Wert der lateinamerikanischen Länder lag 2016 bei 44 von 100 zu erreichenden Punkten, wobei ein Wert unter 50 Punkten besagt, dass die Regierung in Sachen Korruptionsbekämpfung schlichtweg versagt hat.²¹ Uruguay, Chile und Costa Rica befinden sich als Einzige im oberen Drittel des Rankings.

Die Tatsache, dass Venezuela zu den 15 korruptesten Ländern der Welt gehört und seit dem letzten Jahr weitere acht Plätze nach unten auf Rang 166 gerutscht ist, verwundert bei der derzeitigen politischen und wirtschaftlichen Lage des Landes nicht.²² Die Inflation ist auf dem Höchststand, Menschen leiden Hunger und müssen hohe Bestechungsgelder zahlen, um überhaupt Grundnahrungsmittel sowie die nötigsten Arzneimittel zu erhalten. Zudem haben die Ermittlungen im Odebrecht-Skandal gezeigt, dass Schmiergeldzahlungen des Baugiganten auch nach Venezuela flossen.²³ Informanten haben in diesem Zusammenhang eine Zahlung von drei Millionen US-Dollar zur illegalen Finanzierung des Wahlkampfes von Nicolas Maduro von 2012 bis 2013 erwähnt.²⁴

In Korruptionsrankings belegen lateinamerikanische Länder regelmäßig Plätze im mittleren und hinteren Bereich.

Während Venezuela den schlechtesten Platz Lateinamerikas einnimmt, ist Mexiko das Land, welches 2016 den stärksten Abstieg innerhalb des Kontinents aufwies, indem es von Platz 95 auf Platz 123 abrutschte. Als Sinnbild für den rapiden Fall Mexikos auf der Korruptionsskala und die Verstrickung von Politik und organisierter Kriminalität gilt das mutmaßliche Handeln des Gouverneurs des Teilstaates Veracruz, Javier Duarte, dessen Regierung laut dem mexikanischen

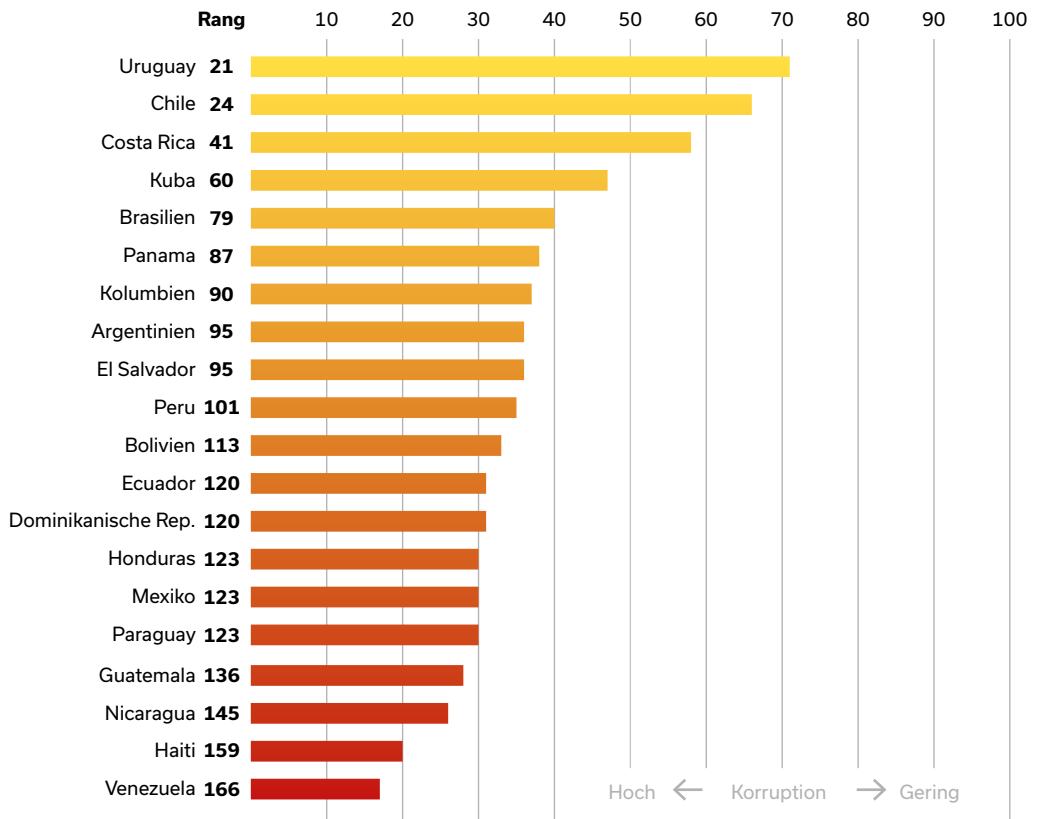
Rechnungshof mindestens 1,7 Milliarden US-Dollar unterschlagen haben soll. Dies wurde von der nationalen Regierung jahrelang geduldet.²⁵

Auch Kolumbien sah sich in Sachen Korruptionsbekämpfung im letzten Jahr mit einigen Rückschlägen konfrontiert und sank im Ranking von Platz 83 auf Platz 90. Seit einigen Monaten ist das Thema Odebrecht, in dessen Skandal auch kolumbianische Spitzenpolitiker verwickelt zu sein scheinen,²⁶ in den Medien omnipräsent und wird zum Damoklesschwert im Präsidentschaftswahlkampf 2018 werden. Dem ehemaligen Wahlkampfleiter des Präsidenten Santos wird vorgeworfen, Bestechungsgelder in Höhe von einer Million US-Dollar für die Wiederwahl Santos' im Jahre 2014 erhalten zu haben.²⁷

Bereits der Petrobras-Skandal rückte Brasilien medial in ein negatives Licht; nun dient das Land mit dem Odebrecht-Skandal gar als Bühne des größten Korruptionsskandals in der Geschichte Lateinamerikas. Seit Mai 2017 steht zudem der amtierende brasilianische Staatspräsident Michel Temer im Kreuzfeuer der Ermittlungen. Er soll dafür verantwortlich sein, dass Schweigegelder an den ehemaligen Parlamentspräsidenten Eduardo Cunha gezahlt wurden, weshalb das Oberste Bundesgericht Brasiliens gegen ihn ermittelt. Anfang August entschied jedoch das brasilianische Parlament, dass gegen Temer vorerst nicht weiter wegen Korruption ermittelt werden soll, obwohl die Beweise gegen ihn eindeutig zu sein schienen.²⁸ Obwohl das Land auf dem Index ein paar Plätze verlor – von Platz 76 auf Platz 79 –, ist die Aufdeckung und rigide Verfolgung dieser Korruptionsfälle durch die staatlichen Ermittlungsbehörden jedoch als Teilerfolg zu werten.

Der lateinamerikanische „Aufsteiger des Jahres“ in Sachen Korruptionsbekämpfung ist Argentinien. Das Land konnte sich trotz der Verwicklung in den Odebrecht-Skandal und der Korruptionsvorwürfe rund um die ehemalige Präsidentin Cristina Fernández de Kirchner wegen eines strengen, neuen Antikorruptionsprogramms um zwölf Plätze von Rang 107 auf Rang 95 verbessern und findet sich nunmehr im mittleren Bereich des Index wieder.

Abb. 1: Lateinamerikanische Staaten im globalen Korruptionsranking 2016



Quelle: Eigene Darstellung nach Transparency International 2017: *Corruption Perceptions Index (CPI) 2016*, N. 21.

Das Ranking zeigt zudem, dass drei Länder seit Jahren beständige Werte haben. Uruguay ist mit dem 21. Platz, den es seit Veröffentlichung des letzten *Transparency International Index* 2015 halten konnte, der Vorreiter in Südamerika in Sachen Korruptionsbekämpfung. Chile folgt auf Platz 24 und Costa Rica auf Platz 41. Die positiven Werte dieser drei Länder stehen dabei möglicherweise in Verbindung mit ihrem höheren BIP und ihrem höheren Pro-Kopf-Einkommen im Vergleich zu anderen lateinamerikanischen Staaten. Allerdings wird in Theorie und Praxis kontrovers diskutiert, ob der Reichtum eines Landes allein Rückschlüsse auf den Grad staatlicher Korruption zulässt.²⁹ Bestes Beispiel hierbei ist Argentinien. Das Land weist mit einem Durchschnittseinkommen in Höhe von

ca. 14.000 US-Dollar ein höheres auf als Costa Rica und Chile,³⁰ liegt aber an 95. Stelle des Korruptionsindex. Daraus lässt sich schließen, dass es eher auf die Verteilung des Reichtums ankommt, die gerade in Uruguay relativ gleichmäßig ist. In diesem Zusammenhang betont beispielsweise der Ökonom Hans Peter Grüner, dass der soziale Zusammenhang gefährdet sei und die Korruptionsanfälligkeit steigt, wenn sich die Einkommensverteilung zu stark auseinander entwickelt.³¹ Eine große Schere zwischen Arm und Reich charakterisiert bis heute viele Länder Lateinamerikas.



Undurchsichtig: Dubiose Strukturen und die Verstrickung von Politik und Wirtschaft kennzeichnen Korruption und machen deren Bekämpfung so schwierig. *Quelle: © Ueslei Marcelino, Reuters.*

Ursachensuche für die hohen Korruptionsraten in Lateinamerika

Die Ursachen und Faktoren, die Korruption in Lateinamerika begünstigen, sind vielfältig. Eine Erklärung ist, dass diese durch die enormen finanziellen Aufstiegsmöglichkeiten, die hohe staatliche und insbesondere politische Ämter in Lateinamerika bieten, gefördert wird. Denn während eine politische Laufbahn in Westeuropa und in den USA – gerade im Vergleich zur Tätigkeit in der Wirtschaft – finanziell oft nicht sehr lukrativ erscheint, bedeutet eine ranghohe politische Position in Lateinamerika nicht nur Zugang zu Macht, sondern auch zu Geld. Dies ist historisch bedingt, da seit der Kolonialisierung der Staat in Lateinamerika häufig als Ausgangspunkt für Reichtum wahrgenommen wird. Lateinamerikanische Länder generieren traditionell wenig Einnahmen aus der produzierenden Industrie.

Vielmehr besteht ihre Haupteinnahmequelle in der Förderung von Bodenschätzen. So befindet sich beispielsweise die Hälfte der weltweit wichtigsten Exportländer von mineralischen Rohstoffen in Lateinamerika, und etwa ein Drittel des globalen Bergbaus findet in dieser Region statt.³² Da der Staat oftmals für die Verteilung von Grund und Boden zuständig war und ist, machte die Bevölkerung schnell die Erfahrung, dass vor allem gute Beziehungen zum Staat, nicht so sehr der Einsatz von körperlicher oder intellektueller Arbeit, Voraussetzung für Wohlstand sind.³³

Ebenso versuchen die politischen Eliten ihre einmal erworbenen Privilegien generationsübergreifend zu bewahren. Vetternwirtschaft und familiäre Seilschaften sind keine Seltenheit. Politische Posten werden teilweise innerhalb einer Familie weitergegeben. Die politischen Parteien erscheinen in diesem Zusammenhang eher als



bloße Vehikel, die den persönlichen Interessen ihrer Anführer dienen.³⁴ Diese Einstellungspolitik im öffentlichen Sektor führt dazu, dass Loyalität entscheidend ist, nicht Leistung bzw. objektive Faktoren wie Ausbildung und berufliche Erfahrung. Eine Neustrukturierung des Staatsapparates wird dadurch fast unmöglich.

Schließlich sorgt die schleppend funktionierende Bürokratie auf dem gesamten Kontinent dafür, dass die Bürger durch Korruption versuchen, behördliches Handeln zu beschleunigen. Im *Doing-Business-Index* der Weltbank, der bürokratische Hemmnisse durch nationale Behörden bei der Aufnahme von Geschäftstätigkeiten untersucht, befinden sich fast alle lateinamerikanischen Länder auf den unteren Rängen. Argentinien beispielsweise belegt Rang 116, Brasilien Rang 123 und Venezuela gar Rang 187. Mexiko ist mit Rang 47 als einziges lateinamerikanisches Land unter den Top 50 zu finden. Korruption ist demnach in der Gesellschaft weitgehend als legitime Lösung derartiger staatlicher Defizite anerkannt.³⁵

Die moralische Rechtfertigung von Korruption geht vereinzelt sogar so weit, dass politische Parteien Korruption als notwendig erachten, um beispielsweise die eigenen Wahlkampagnen aus Geldquellen von Privatpersonen finanzieren zu können. Diese Bereitschaft seitens der Wirtschaft wird später oft mit Regierungsaufträgen belohnt. Zwar ist die staatliche Parteienfinanzierung mittlerweile in vielen lateinamerikanischen Ländern entsprechend normiert. So sieht beispielsweise Artikel 109 der kolumbianischen Verfassung eine Begrenzung der staatlichen Parteienfinanzierung vor. Problematisch ist jedoch oftmals die unzureichende Transparenz, Regulierung und Deckelung der privaten Parteienfinanzierung. Einen möglichen Lösungsansatz fand dabei Chile, wo im April 2016 durch das Gesetz 20900 ein weitgehendes Verbot von Parteispenden durch juristische Personen umgesetzt wurde.

Korruption wird darüber hinaus durch den Mangel effektiver Strafverfolgung von Korruptionsdelikten und letztlich durch überbordende Straffloskeitszahlen in vielen Ländern

Lateinamerikas gefördert. Häufig fehlt es nämlich an finanziellen Mitteln und staatlicher Bereitschaft zur Bekämpfung von Korruption.³⁶ In Mexiko werden laut globalem Strafflosigkeitsindex nur sieben von 100 Straftaten angezeigt und mehr als 99 Prozent der in Mexiko begangenen Delikte nicht mit einer Strafe beahndet.³⁷ Solange die Justizbehörden keine objektiven, politisch unabhängigen und effektiven Ermittlungen gewährleisten, stellen Bestechung und Begünstigung ein lukratives Geschäftsmodell dar.

Deutliche Zunahme der Antikorruptionsmaßnahmen in Lateinamerika – der Beginn einer Trendwende?

Die jüngsten Korruptionsskandale, die das eklatante Ausmaß des Problems auf dem lateinamerikanischen Kontinent in aller Deutlichkeit zu Tage gefördert haben, gepaart mit gesteigertem Druck seitens der Zivilbevölkerung scheinen nun jedoch viele Regierungen sowie die Justiz auf dem Kontinent wachgerüttelt zu haben. In letzter Zeit ist in vielen Ländern ein regelrechter „Antikorruptionsaktivismus“ zu beobachten. Vorsichtig optimistisch stimmt dabei, dass die Antikorruptionsbemühungen gerade in jenen Staaten zunehmen, welche im Korruptionsindex von *Transparency International* im mittleren bzw. hinteren Bereich rangieren.

Schon seit einigen Jahren nimmt ein kleines zentralamerikanisches Land zum Thema Korruptionsbekämpfung eine Vorreiterrolle ein: Seit ihrer Gründung im Jahre 2006 besteht in Guatemala die CICIG (*Comisión Internacional contra la Corrupción e Impunidad en Guatemala*), eine Internationale Kommission gegen Strafflosigkeit, die unter der Schirmherrschaft der VN tätig ist. Die CICIG untersucht als unabhängiges Gremium in Zusammenarbeit mit der nationalen Staatsanwaltschaft die im Land begangenen Korruptionsdelikte. Sie hilft dabei, das Justizsystem zu stärken und die Bekämpfung der Kriminalität voranzubringen, und trägt so dazu bei, der flagranten Strafflosigkeit im Land Herr zu werden. Als Organ der internationalen Zusammenarbeit hat die CICIG keine

staatlichen Strafverfolgungskompetenzen und kann Entscheidungen der Staatsanwaltschaft nicht direkt beeinflussen. Jedoch begleitet und berät sie Richter und Staatsanwälte in der Ausübung ihrer Arbeit.³⁸ Mit Hilfe der Kommission gelang im April 2015 die Aufdeckung eines hochrangigen Korruptionsnetzes im Bereich Zoll und Steuern, in das unter anderem der ehemalige Staatspräsident Otto Pérez Molina sowie die Vizepräsidentin verwickelt waren.³⁹ Nach Bekanntgabe der Ermittlungen kam es unter anderem über soziale Netzwerke wie Facebook zu organisierten Großdemonstrationen der Mittelklasse. Aufgrund des öffentlichen Drucks trat der Präsident im September 2015 zurück und wird nun strafrechtlich verfolgt.

Auch in Honduras kam es im Januar 2016 zur Unterzeichnung eines Abkommens zur Einrichtung einer internationalen Mission zur Korruptionsbekämpfung, dort unter Schirmherrschaft der OAS. Die Mission ist zunächst für einen Zeitraum von vier Jahren vorgesehen. Seit April sind internationale Experten, ausgewählt von der OAS, vor Ort. Die Einrichtung ist Folge von Protesten gegen Korruption im Jahre 2015 und das Ergebnis eines auf Bitten der Regierung durch die OAS moderierten Dialogs mit der Zivilgesellschaft. Außenstehende internationale Juristen sollen Korruptionsfälle und Justizreformen begleiten, die Arbeit der Justiz beaufsichtigen und beraten.⁴⁰

Einige der besonders korrupten Staaten Lateinamerikas haben ihre Anti-korruptionsbemühungen zuletzt merklich verstärkt.

Anlässlich massiven Drucks seitens der Zivilbevölkerung bemüht sich auch die Regierung Mexikos seit einiger Zeit, mit verschiedenen Reformen der Korruption Herr zu werden. Beispielsweise wurde im Frühjahr 2015 eine Verfassungsreform zur Einführung eines umfassenden

Maßnahmenbündels gegen Korruption durchgeführt, das unter anderem zur Schaffung des sogenannten Nationalen Anti-Korruptionssystems (*Sistema Nacional Anticorrupción*, SNA) führte.⁴¹ Das SNA sieht die Gründung und den Ausbau verschiedener nationaler Organe vor, welche die Kooperation der staatlichen Einrichtungen auf nationaler und regionaler Ebene in Sachen Korruption verbessern und einen besseren Informationsaustausch der Behörden untereinander ermöglichen sollen.⁴² Eine weitere Neuerung ist die stärkere Einbeziehung der Bürger durch die Gründung eines Bürgerausschusses (*Comité de Participación Ciudadana del SNA*).⁴³ Voraussetzung für die Wahl der Mitglieder der Kommission war, dass diese keinerlei politische Ämter ausüben und über kein Parteibuch verfügen. Zu diesen Neuerungen kam es vor allem durch die Bürgerinitiative #Ley 3de3.⁴⁴ Allerdings wurde eine der wichtigsten Forderungen der Initiative, wonach alle Beamten ihr Vermögen und ihre Einnahmen offenlegen müssen, aus Datenschutzgründen nicht durch den Senat angenommen.⁴⁵ Es bleibt abzuwarten, ob die unter Verwendung erheblicher öffentlicher Gelder geschaffenen neuen Institutionen tatsächlich in der Lage sind, das Phänomen Korruption im Ansatz zu bekämpfen, oder ob lediglich ein neues „Verwaltungsmonster“ geschaffen wurde.

Um die Bestrebungen Kolumbiens hinsichtlich eines OECD-Beitritts zu bestärken, ratifizierte die kolumbianische Regierung schon 2013 die Anti-Korruptions-Konvention der OECD und trat der Initiative *Open Government Partnership* bei.⁴⁶ Dieser Beitritt ist mit konkreten Verpflichtungen der Regierung zur Förderung der Transparenz, der Stärkung der Bürgerbeteiligung, der Bekämpfung der Korruption und der Nutzung neuer Technologien zur Stärkung der Regierungsführung innerhalb eines sogenannten Länderaktionsplans verbunden. Weiter wurde das staatliche Sekretariat für Transparenz (*Secretaría de Transparencia*) geschaffen. Diesem können Bürger Korruptionsfälle melden und dort Einkommen von Ministern und Abgeordneten einsehen.⁴⁷

In Brasilien sorgte das im Rahmen der Ermittlungen im Odebrecht-Skandal angewandte Instrument der „belohnten Denunzierung“, *delação premiada*, für den ermittlungstechnischen Durchbruch. Wie der im Land durch die Odebrecht-Verfolgung populär gewordene Strafrichter Sérgio Moro betonte, können wegen des Charakters des „opferlosen“ Delikts nur die Verbrecher selbst zur Aufklärung von Korruption beitragen und entsprechende Informationen liefern.⁴⁸ Diese Kronzeugenregelung ließ Beteiligte des korrupten Systems mit Aussicht auf Strafmilderungen aussagen. Brasilien ist es mit einer reformierten, unabhängig arbeitenden Staatsanwaltschaft und Justiz gelungen, Dutzende von führenden Politikern und Geschäftsleuten anzuklagen und teilweise bereits zu langjährigen Gefängnisstrafen zu verurteilen. Dies stellt für Lateinamerika ein präzedenzloses Vorgehen gegen Korrupte in der obersten Elite dar.⁴⁹

Bei der Korruptionsbekämpfung geraten neben staatlichen Akteuren zunehmend auch Unternehmen und deren Vertreter ins Visier.

Im Rahmen der Aufdeckung und strafrechtlichen Verfolgung dieses auch *Lava Jato* (Autowaschanlage) genannten Falls wurde eine Sonderstaatsanwaltschaft eingerichtet sowie ein Team von elf Richtern am Obersten Strafgericht zusammengestellt, das ausschließlich an diesem Fall arbeitet und insbesondere gegen die in Korruptionsskandale verwickelten Vertreter aus der Privatwirtschaft ermittelt. Das Oberste Bundesgericht ist hingegen zuständig für die Ermittlungen gegen hochrangige korrupte Politiker. Der brasilianische Richter am Obersten Bundesgericht Teori Zavascki hatte dabei eine besonders sensible Position inne, da er die Untersuchungen gegen ca. 200 auf Bundesebene tätige, hochrangige Politiker leitete, die alle in den *Lava Jato*-Fall verwickelt zu sein scheinen. Kurz vor

Veröffentlichung der Ermittlungsakten kam der Richter bei einem Flugzeugabsturz zu Tode. Umso bemerkenswerter ist es, dass sein designierter Nachfolger Edson Fachin Mitte April 2017 eine Liste von 76 in den Odebrecht-Skandal verwickelten Spitzenpolitikern veröffentlichte und somit den Weg zu offiziellen Ermittlungen gegen diese frei machte.

Auch die in Argentinien 2015 neugewählte Regierung hat sich ein schärferes Vorgehen gegen korrupte Machenschaften auf die Fahnen geschrieben und ist deshalb nicht umsonst laut Korruptionsindex lateinamerikanischer Aufsteiger des Jahres in Sachen Korruptionsbekämpfung. Die Regierung des neuen Präsidenten Mauricio Macri erließ ein Gesetz zur Förderung von Transparenz in der öffentlichen Verwaltung und zur Verbesserung des Zugangs zu Informationen und führte auch eine Kronzeugenregelung ein. Eine effektivere strafrechtliche Verfolgung von Korruptionsfällen durch die argentinische Justiz trug ebenfalls zu Verbesserungen bei.⁵⁰ Schließlich hat das neu geschaffene argentinische Antikorruptionsbüro ein Gesetz zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit juristischer Personen bei Korruptionsdelikten mit Bezug zur öffentlichen Verwaltung entwickelt. Die Strafzahlungen für Unternehmen können dabei 20 Prozent des jährlichen Bruttoumsatzes des Unternehmens betragen und wirken dadurch in hohem Maße abschreckend.⁵¹ So schaffte es Macri zumindest in Ansätzen, das unter seiner Amtsvorgängerin Cristina Fernández de Kirchner verlorengegangene Vertrauen in die Staatlichkeit wiederherzustellen.

Der Blick auf Uruguay, Chile und Costa Rica zeigt, dass das Problem Korruption langfristig und nachhaltig nur durch gefestigte staatliche Institutionen und eine funktionierende Gewaltenteilung gelöst werden kann, über die diese drei Staaten verfügen. Darüber hinaus bedarf es einer von politischen Einflüssen unabhängigen, effektiven Strafjustiz. In Chile wurde Korruption darüber hinaus bereits seit 1994 als ernsthaftes Problem erkannt und entsprechend bekämpft: Bereits vor mehr als 20

Jahren wurde eine nationale Ethikkommission (*Comisión Nacional de Ética Pública*) gegründet, die verschiedene Gesetze zur Eindämmung von Korruption erlassen hat. Beispielsweise wurden transparente Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge eingeführt.⁵²

Abschließende Bewertung und Ausblick

Weder die Ratifizierung von internationalen Konventionen noch die Verabschiedung nationaler Gesetze oder die Schaffung von Kommissionen oder anderer Institutionen zur Korruptionsbekämpfung sind Selbstläufer. Sie sind vielmehr abhängig von dem Willen der Regierungen sowie der wirtschaftlichen Eliten, rechtsstaatlich agieren zu wollen. Es werden Rufe nach einem personellen Austausch in den politischen Führungspositionen der lateinamerikanischen Staaten laut. Denn nur ein solcher könne verkrustete Strukturen aufbrechen und der Vetternwirtschaft ein Ende setzen. Zumindest ein Komplettaustausch scheint jedoch unrealistisch, denn – sprichwörtlich gesagt – wer sägt schon gerne an seinem eigenen Ast? Zudem hat die Aufdeckung der Korruptionsfälle eine extreme Politikverdrossenheit ausgelöst, die ebenfalls dazu beiträgt, dass sich die politische Klasse quasi nicht erneuert. Die Bürger lehnen es ab, sich selbst politisch zu engagieren.⁵³ Es gilt also, die Motivation rechtsstaatlichen Handelns in den bestehenden Führungseliten möglichst zu erhöhen. Daher sind die Einrichtung von Kontrollmechanismen und die Verringerung subjektiver Sicherheit von Personen, die Korruption erwägen, durch Justizreformen und Gesetzesänderungen von enormer Bedeutung.

Das Mobilisierungspotenzial der sozialen Medien könnte auch für den Kampf gegen die Korruption genutzt werden.

Angesichts der medialen Präsenz des Themas Korruption über alle Grenzen hinweg steht Lateinamerika gegenwärtig vor der historischen

Chance, Korruption endlich effektiv zu bekämpfen. Ein Schlüssel zum Erfolg könnte dabei die Möglichkeit sein, über soziale Netzwerke große Menschenmengen mit vergleichsweise geringem Aufwand gegen korrupte Staatsdiener zu mobilisieren, wie sich 2015 in Guatemala zeigte. Insgesamt gab es nie zuvor auf dem lateinamerikanischen Kontinent so viele Protestaktionen auf der Straße und in sozialen Netzwerken. Laut *Transparency International* wird dieser Druck der sozialen Medien die lateinamerikanischen Regierungen in den nächsten Jahren zu mehr Transparenz zwingen, wenn diese den sozialen Frieden in ihrer Gesellschaft gewährleisten wollen.⁵⁴

Des Weiteren sind tiefgreifende institutionelle Veränderungen wünschenswert. Das Leistungsprinzip muss bei der Auswahl im öffentlichen Sektor erneut deutlich aufgewertet werden. Dies muss für alle drei Staatsgewalten gelten, sodass auch bei der Ernennung von Richtern und Staatsanwälten ein transparentes Verfahren unabdingbar ist. „Politische“ Besetzungen von Richterwahlausschüssen müssen vermieden werden. Um die Einhaltung des Leistungsprinzips effektiv zu überwachen, wäre eine Möglichkeit, wie beispielsweise in Deutschland, sogenannte Konkurrentenklagen einzuführen: Ist ein Mitbewerber der Meinung, dass er für die ausgeschriebene Stelle besser geeignet ist, kann er – notfalls im einstweiligen Rechtsschutz – gerichtlich gegen die Einstellung des Konkurrenten vorgehen. Diese Art der „sozialen Kontrolle“ behördlicher Auswahlentscheidungen hat sich in Deutschland als äußerst effektiv erwiesen. Ferner müssen alle Beamten und Richter ein angemessenes Gehalt erhalten, um den Anreiz zur Entgegennahme von Geldzahlungen auf illegalem Wege zu verringern. Gerichte müssen zur Rechenschaftslegung und Transparenz gezwungen werden. Die Verfahrensdauer an den Gerichten muss reduziert werden. Die Vergabe öffentlicher Aufträge muss über ein transparentes System öffentlicher Ausschreibungen erfolgen.

Darüber hinaus müssen die Wahlsysteme des Kontinents sowie die Regeln zur privaten Parteienfinanzierung nicht nur in Zeiten



des Wahlkampfes einer kritischen Revision unterzogen werden. Nationale und internationale Wahlbeobachtung sowie die Reduzierung der Einflussmöglichkeiten auf Wähler vermindern die Möglichkeit von Wahlmanipulation. Überhaupt sollte der Wahlkampffinanzierung durch Obergrenzen für Wahlkampfausgaben und Reformen der Wahlsysteme Grenzen gesetzt werden. Das gleiche gilt allgemein für die Parteienfinanzierung.

Private Parteienfinanzierung sollte begrenzt und stärker auf staatliche Parteienfinanzierung gesetzt werden. Des Weiteren sollten Parteien strengeren Offenlegungs- und Rechenschaftspflichten unterliegen.

Die Abkehr von korrupten Machenschaften hin zu rechtsstaatlichen Strukturen und Transparenz scheint möglich: In Lateinamerikas Gesellschaften zeigt sich ganzheitlich ein wachsendes



Zugriff: Vor allem eine konsequente Strafverfolgung – wie hier gegenüber einem leitenden Justizvollzugsbeamten – ist Voraussetzung für die erfolgreiche Bekämpfung von Korruption. [Quelle: © Jose Cabezas, Reuters.](#)

Bewusstsein dafür, dass Korruption für Armut verantwortlich und daran schuld ist, wenn öffentliche Verkehrsmittel nicht funktionieren, Krankenhäuser in schlechtem Zustand sind und Geld für die staatlichen Schulen fehlt.⁵⁵ Das Bewusstsein für die Notwendigkeit eines umfassenden sozialen Wandels auf dem Kontinent, weg von einer institutionellen und strukturellen Kultur der Korruption hin zu einer Legalitätskultur, scheint sich herausgebildet zu haben. Es muss künftigen Entscheidungsträgern vermittelt werden, dass der Staat weder ihr Feind noch Selbstzweck ist, sondern dass ein gesundes Allgemeinwesen zum Wohlstand aller beiträgt. Dies ist jedoch nur dann möglich, wenn im Gegenzug Gesetze beachtet und Steuern gezahlt werden.

Die Mehrheit der Bürger ist sich der Notwendigkeit eines umfassenden Wandels hin zu einer Legalitätskultur inzwischen bewusst.

Damit der Bürger Vertrauen in den Staat gewinnen kann, muss letzterer ihm das Gefühl vermitteln, dass sich die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben auch lohnt. Dies kann nur durch eine umfassende Stärkung des Sozialstaats sowie der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte, etwa durch Garantie eines Existenzminimums, die Gewährleistung einer ausreichenden medizinischen Versorgung oder erschwinglichen Zugang zu Bildung, erreicht werden. Darüber hinaus bedarf es eines gesunden Wirtschaftswachstums unter anderem durch ausländische Investitionen zur Stärkung des in Lateinamerika in vielen Ländern quasi inexistenten sekundären und tertiären Industriezweigs sowie eines technologischen Wachstums. Nur so kann die Abhängigkeit der lateinamerikanischen Industrie von Bodenschätzen und damit von unbeständigen Faktoren wie dem Öl- und Goldpreis einerseits und der Abhängigkeit von der Gewogenheit des die Bodenschätze verteilenden Staatsapparats andererseits minimiert werden.

Vor Lateinamerika liegt ein langer Weg. Mit der seit Langem überfälligen Thematisierung von Korruption durch Politik und Zivilbevölkerung in den letzten Monaten scheint Lateinamerika jedoch die historische Chance zu ergreifen, das Phänomen endlich umfassend und nachhaltig zu bekämpfen.⁵⁶

Dr. Marie-Christine Fuchs ist Leiterin des Rechtsstaatsprogramms Lateinamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Bogotá, Kolumbien.

- 1 Vgl. Semana 2017: América Latina: La corrupción hace metástasis, 16.07.2017, in: <http://bit.ly/2eLW3wH> [24.08.2017].
- 2 Vgl. Herrmann, Boris 2017: Brasiliens Ex-Präsident Lula wegen Korruption verurteilt, Süddeutsche Zeitung, 12.07.2017, in: <http://sz.de/1.3585700> [24.08.2017].
- 3 Vgl. Grundberger, Sebastian / Hallmann, Flora 2017: Ein schwieriges erstes Jahr für Präsident Kuczynski, in: <http://kas.de/wf/de/33.49740> [24.08.2017].
- 4 Vgl. Semana, N.1.
- 5 Vgl. Semana 1995: Pecado de Palabra, 27.02.1995, in: <http://bit.ly/2xRbWcT> [24.08.2017].
- 6 Transparency International Deutschland: Was ist Korruption?, in: <http://bit.ly/2xbdh13> [08.09.2017].
- 7 Bundeskriminalamt: Korruption, in: <http://bit.ly/2wP4O1m> [24.08.2017].
- 8 Vgl. Nève, Dorothee 2011: Korruption und Demokratie – Perspektiven der Politikwissenschaft, in: Achathaler, Lukas / Hofmann, Domenica / Pázmándy, Matthias (Hrsg.): Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung, Wiesbaden, S.129-147, hier: S.131.
- 9 Vgl. Saiz Vélez, Jorge Enrique / Mantilla Bautista, Sergio Iván / Cárdenas Beltrán, Jesús María 2011: Corrupción: una descripción del concepto y de las limitaciones metodológicas para su medición, Gestión & Sociedad 1/2011, in: <http://bit.ly/2wNc7YT> [24.08.2017].
- 10 Vgl. Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen 2014: Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung, in: <http://bit.ly/2j9DBmJ> [24.08.2017].
- 11 Vgl. Internationale Handelskammer / Transparency International / United Nations Global Compact / Weltwirtschaftsforum, Partnering Against Corruption Initiative 2008: Clean Business is Good Business, in: <http://bit.ly/2xQYMfT> [24.08.2017].
- 12 Vgl. Weltbank: Six Questions on the Cost of Corruption with World Bank Institute Global Governance Director Daniel Kaufmann, in: <http://go.worldbank.org/KQH743GKF1> [24.08.2017].
- 13 Vgl. Internationale Handelskammer / Transparency International / United Nations Global Compact / Weltwirtschaftsforum, Partnering Against Corruption Initiative, N.11.
- 14 Vgl. Statista 2017: Weltweites Bruttoinlandsprodukt (BIP) in jeweiligen Preisen von 2007 bis 2017 (in Billionen US-Dollar), in: <http://bit.ly/2eLXIYz> [24.08.2017].
- 15 Vgl. El Tiempo 2016: Corrupción, un pesado lastre para América Latina, 15.05.2016, in: <http://bit.ly/2xhkzKJ> [24.08.2017].
- 16 Vgl. Islekoglu, Perihan 2013: Korruption – Organisationsbezogene Ursachen und Konsequenzen. Analyse und Erkenntnisse auch am aktuellen Beispiel ThyssenKrupp, S.41, in: <http://bit.ly/2wNrcu8> [24.08.2017].
- 17 Zu diesem Thema siehe: Rojas, Claudio Nash / Campos, María Luisa Bascur / Bascuñán, Pedro Aguiló / Meza-Lopehandía, Matías 2014: Corrupción y derechos humanos, Centro de Derechos Humanos, in: <http://bit.ly/2f8MZZT> [24.08.2017].
- 18 Vgl. Kilian, Gottfried 1994: Korruption im Bauwesen oder: Mafiose Praktiken in Perfektion, in: Kriminalstatistik 48:4, S.249-254, hier: S.249.
- 19 Vgl. Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) 2003: United Nations Conventions against Corruption, in: <http://bit.ly/2xaJLIO> [24.08.2017].
- 20 Vgl. Organisation Amerikanischer Staaten, Secretariat for Legal Affairs, Department of Legal Cooperation: Anti-Corruption Portal of the Americas, in: <http://bit.ly/2wMPqol> [24.08.2017].
- 21 Vgl. Transparency International 2017: Corruption Perceptions Index 2016, 25.01.2017, in: <http://transparency.org/cpi2016> [08.09.2017]. Berücksichtigt wurden Länder mit mehr als drei Millionen Einwohnern. Für Puerto Rico liegen keine Daten vor.
- 22 Vgl. Loos, Melanie 2017: Venezuela droht jetzt der wirtschaftliche Kollaps, Welt, 01.08.2017, in: <http://bit.ly/2gNu00l> [24.08.2017].
- 23 Vgl. Brühwiller, Tjerk 2017: Petrobas-Ermittlungen stehen auf dem Spiel, in: Neue Zürcher Zeitung, 21.01.2017, S.7, <http://nzz.ch/ld.140985> [08.09.2017].
- 24 Vgl. Alessi, Gil 2017: Odebrecht revela la corrupción sistémica en Latinoamérica, El País, 04.01.2017, in: <http://bit.ly/2eRoddA> [24.08.2017].
- 25 Vgl. Marti, Werner J. 2017: Korruption in Lateinamerika. Gift und Lebenselixier, in: Neue Zürcher Zeitung, 18.01.2017, in: <http://nzz.ch/ld.140397> [24.08.2017].
- 26 Vgl. Semana, N.1.
- 27 Vgl. El Tiempo 2017: Bula no dio documentos sobre supuesta entrega de recursos a Prieto, in: El Tiempo, 08.02.2017, in: <http://bit.ly/2wNya1B> [24.08.2017].
- 28 Vgl. Lichterbeck, Philipp 2017: Brasiliens Parlament schützt den Präsidenten, Der Tagesspiegel, 03.08.2017, in: <http://bit.ly/2xb1Ypz> [24.08.2017].
- 29 Vgl. Semana 2017: Nos comió la serpiente, 29.01.-05.02.2017, S.18.
- 30 Das BIP Argentiniens beträgt 13.926 US-Dollar. Vgl. Auswärtiges Amt 2017: Argentinien, in: <http://bit.ly/2vSMJ59> [24.08.2017]. Das BIP Costa Ricas beträgt 10.936 US-Dollar. Vgl. Auswärtiges Amt 2017: Costa Rica, in: <http://bit.ly/2eLeCRL> [24.08.2017]. Das BIP Chiles beträgt 13.340 US-Dollar. Vgl. Auswärtiges Amt 2017: Chile, in: <http://bit.ly/2vSvGcU> [24.08.2017].
- 31 Vgl. Storbeck, Olaf 2011: Das Problem der Schere zwischen Arm und Reich, Handelsblatt, 31.01.2011, in: <http://bit.ly/2xTyYRb> [24.08.2017].
- 32 Vgl. Vollrath, David 2014: Bergbau-Boom in Lateinamerika, Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika, in: <http://bit.ly/2eLml1Z> [24.08.2017].

- 33 Vgl. Marti, N.25.
- 34 Vgl. Keppeler, Toni 2016: Nur Populismus? Politische Kultur in Lateinamerika und das Erbe der linken Ikonen, Aus Politik und Zeitgeschichte 39/2016, Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), 23.09.2016, in: <http://bpb.de/234219> [24.08.2017].
- 35 Vgl. Marti, N.25.
- 36 Vgl. Eglau, Victoria 2017: Das Volk wehrt sich, in: Deutschlandfunk, 18.04.2017, in: <http://bit.ly/2vSm4p2> [24.08.2017].
- 37 Vgl. globaler Strafflosigkeitsindex: UDLAP: IGI-MEX, in: <http://udlap.mx/igimex> [24.08.2017].
- 38 Vgl. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CiCIG): Sobre CiCIG, in: <http://cicig.org/index.php?page=sobre> [24.08.2017].
- 39 Vgl. Marti, N.25.
- 40 Vgl. OEA: Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras, in: <http://bit.ly/2wN3vRW> [24.08.2017].
- 41 Vgl. Arredondo Pico, Oscar 2016: ¿Qué es el Sistema Nacional Anticorrupción? in: Animal Político, 03.06.2016, <http://bit.ly/2vKBvuu> [24.08.2017].
- 42 Vgl. Gob.mx: Sistema Nacional Anticorrupción, in: <http://bit.ly/2f9jD7o> [24.08.2017].
- 43 Die Soziologin Jacqueline Peschard wurde vor Kurzem zur Vorsitzenden dieses Komitees gewählt und wird sich in den nächsten Jahren gemeinsam mit ihren vier Kollegen für die Kontrolle, den Ausbau und die Verbesserung des Systems einsetzen. Vgl. Pávila, Patricia 2017: Jacqueline Peschard encabeza el comité ciudadano del Sistema Nacional Anticorrupción, in: Proceso.com.mx, 30.01.2017, <http://bit.ly/2eLubZL> [24.08.2017].
- 44 Vgl. Unter diesem Namen hatten sich 643.000 Personen zusammengeschlossen, um für mehr Transparenz innerhalb des Staatsapparats zu kämpfen. Vgl. Hernández, Elizabeth 2016: Lanzan iniciativa ciudadana ‚Vamos por más‘, in: Capital México, 08/2016. <http://bit.ly/2xTTaLL> [24.08.2017].
- 45 Vgl. Garduño, Roberto 2016: Discuten diputados reforma al artículo 32 de ‚Ley 3 de 3‘, La Jornada, 06.07.2016, in: <http://bit.ly/2eSACHH> [24.08.2017].
- 46 *Open Government Partnership* (OGP) ist eine internationale Initiative, zu der sich seit der Gründung 2011 insgesamt 75 Staaten zusammengefunden haben. Um Mitglied von OGP zu werden, müssen die teilnehmenden Länder eine hochrangige Regierungserklärung unterstützen, einen mit der öffentlichen Konsultation entwickelten Länderaktionsplan ausarbeiten und sich zu unabhängigen Berichten über ihre Fortschritte verpflichten. Vgl. Open Government Partnership: Starred commitments, in: <http://opengovpartnership.org/participants> [24.08.2017].
- 47 Vgl. Presidencia de la República Colombia, Secretaría de Transparencia: Colombia #contralacorrupción, in: <http://bit.ly/2xRsl3> [24.08.2017]; siehe auch den von dieser Kommission geschaffenen *Observatorio Transparencia y Anticorrupción*, in: <http://bit.ly/2xbdOeu> [24.08.2017].
- 48 Vgl. Eglau, N.36.
- 49 Vgl. Marti, N.25.
- 50 Vgl. La Nación 2017: Leve mejoría en la percepción de la corrupción, 04.02.2017, in: <http://bit.ly/2wNAWUG> [24.08.2017].
- 51 Vgl. La Nación 2016: Lucha contra la corrupción: una ley indispensable, 21.09.2016, in: <http://bit.ly/2vSyCwR> [24.08.2017].
- 52 Vgl. Artikel 11 Abs. 3 Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la administración del Estado, Chile.
- 53 Vgl. Eglau, N.36.
- 54 Vgl. Ebrard, Jessica: Americas: Sometimes bad news is good news, Transparency International, 27.01.2017, in: <http://bit.ly/2weeP63> [24.08.2017].
- 55 Vgl. Eglau, N.36.
- 56 Vgl. Auslandsbüro Peru 2017: „Lateinamerika kann den Kampf gegen die Korruption gewinnen“ – CICIG-Chef Iván Velásquez zu Gast in Peru, 31.05.2017, in: <http://kas.de/wf/de/33.49058> [24.08.2017].



Promotionskolleg „Sicherheit und Entwicklung im 21. Jahrhundert“

Die Konrad-Adenauer-Stiftung vergibt seit Oktober 2017 Stipendien im Rahmen des neu eingerichteten internationalen Promotionskollegs „Sicherheit und Entwicklung im 21. Jahrhundert“ unter der Leitung der Chemnitzer Professorin und stellvertretenden Vorsitzenden der Konrad-Adenauer-Stiftung Frau Professor Dr. Beate Neuss. Zweimal im Jahr (zum 15. Januar bzw. 15. Juli) können sich gesellschaftlich engagierte deutsche und ausländische Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler aus dem Bereich Sozial- und Geisteswissenschaften bewerben.

Nähere Informationen zur Bewerbung, dem Auswahlverfahren sowie zur Förderung finden Sie unter www.kas.de/pkse.



Konrad
Adenauer
Stiftung

ISSN 0177-7521

33. Jahrgang

Ausgabe 3|2017



Konrad
Adenauer
Stiftung

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Klingelhöferstraße 23

10785 Berlin

Telefon (030) 269 96-33 83

Telefax (030) 269 96-53 383

www.auslandsinformationen.de

www.fb.com/internationalreports

auslandsinformationen@kas.de

Herausgeber:

Dr. Gerhard Wahlers

Chefredakteur:

Sebastian Enskat

Redakteurin:

Dr. Anja Schnabel

Redaktion:

Dr. Wolfgang Maier

Frank Priess

Thomas Birringer

Rabea Brauer

Dr. Lars Hänsel

Paul Linnarz

Andrea Ellen Ostheimer

Markus Rosenberger

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt
die Meinung der Redaktion wieder.

Einzelheftpreis: 10 €. Im Abonnement
günstiger. Für Schüler und Studenten wird ein
Sonderrabatt gewährt. Für weitere Informa-
tionen und Bestellungen wenden Sie sich bitte
an: auslandsinformationen@kas.de

Bankverbindung:

Commerzbank Bonn

IBAN DE43 3804 0007 0103 3331 00

BIC COBADEFFXXX

Das Copyright für die Beiträge liegt bei
den Auslandsinformationen (Ai).

Titelfoto:

© Darren Whiteside, Reuters.

Alle weiteren wie jeweils gekennzeichnet.

Übersetzung:

RedKeyTranslations, Hannover

Gestaltung/Satz:

racken GmbH, Berlin



klimateutral
powered by ClimatePartner®
Druck | ID 11854-1709-1002

CO₂-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach
DIN ISO 12647-2 gedruckt auf chlorfrei gebleichtem
Papier, das mit dem europäischen Umweltzeichen
ausgezeichnet ist.



Ai

auslandsinformationen.de
facebook.com/internationalreports