

Alexander Brenneis*

Die Wasserkrise im Nahen Osten

Abstract

Weltweit wird Wasser zur immer knapperen und damit immer wertvolleren Ressource. Auch im traditionell explosiven Nahen Osten zeichnet sich ab, dass sich die künftigen Konflikte weniger um Öl als um Wasser drehen werden. Zum tieferen Verständnis der Materie sollen zunächst der Umfang der Wasserkrise und anschließend die Grundlagen des Völkerrechts der Wassernutzung dargestellt werden, bevor exemplarisch für die Region der Konflikt um Euphrat und Tigris untersucht wird. Dabei wird besonders die Untrennbarkeit von Völkerrecht und internationalen Beziehungen deutlich. Deshalb sollen auch die historisch-politischen Hintergründe der Region nicht vernachlässigt werden. So können zugleich mögliche Wege der Kooperation für die Zukunft aufgezeigt werden.

* Der Autor studiert Rechtswissenschaften im vierten Semester an der Karl-Franzens-Universität Graz. Der vorliegende Beitrag wurde betreut von Frau Dr. *Yvonne Schmidt*, Graz.

I. Ausmaß und Ursachen der Wasserknappheit im Nahen und Mittleren Osten

„Man kann nicht zweimal in denselben Fluss steigen.“
Heraklit von Ephesos (ca. 550–480 v. Chr.)¹

Wasser ist der Hauptbestandteil der lebenden Materie. 50 bis 90 Prozent der Masse lebender Organismen bestehen aus Wasser. Überall wo Wasser ist, ist auch Leben. Und überall, wo Leben sein soll, muss Wasser sein.

1. Die weltweite Wasserkrise

a) Zur Hydrogeographie der Erde²

Die Erde ist zwar zu über 70 Prozent mit Wasser bedeckt, aber nur 2,5 Prozent aller Vorkommen sind Süßwasser, und davon stehen nur etwa 0,26 Prozent (also 0,007 Prozent allen Wassers auf der Erde) für den Menschen nutzbar in Flüssen, Seen und Reservoirs zur Verfügung. Von den jährlichen 110 000 Kubikkilometer Niederschlägen auf die Landmasse der Erde sind nur 9000 verwertbar, dazu noch ca. 3500 in Stauseen und Reservoirs.

Wasser ist aber nicht nur global gesehen relativ rar, es ist auch sehr ungleich verteilt: Auf den trockeneren 40 Prozent der Landfläche der Erde gibt es nur zwei Prozent der Fließwasservorkommen. Und sogar dort, wo im Durchschnitt ausreichend Regen fällt, wechseln sich jahreszeitlich starker Regen und extreme Trockenheit ab.

b) Die sozialen Aspekte der Wasserkrise³

Weltweit haben 1,1 Milliarden Menschen keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser, 2,4 Milliarden Menschen steht nicht genug Wasser zum Waschen zur Verfügung. 2,2 Millionen Menschen, davon 90 Prozent Kinder unter fünf Jahren, sterben jährlich an Krankheiten, die Folge fehlenden oder verseuchten Trinkwassers sind.

Von der jährlich verfügbaren Menge an Süßwasser werden schon heute 54 Prozent

1 Heraklit, Fragmente, 91; Diels/Kranz, Die Fragmente der Vorsokratiker, 7. Auflage (1954), 22a6 und 22b51. Vgl. auch *Plato*, Kratylos, 402a; *Aristoteles*, Metaphysik, IV (Γ) 1010a 11–14; *Diogenes Laertios*, Leben und Meinungen berühmter Philosophen, Buch IX, Abschnitt 8; *Plutarch*, Über das E in Delphi, 392b.

2 World Resources Institute (Hrsg., im Folgenden WRI), World Resources 2000–2001, S. 107 ff.; UNEP (Hrsg.), Global Environment Outlook 3 (2002), S. 150 ff.; *Shiklomanov*, Appraisal and Assessment of World Water Resources, in: Water International 25 (2000), No. 1, S. 11; *Seckler et al.*, World Water Demand and Supply 1990 to 2025: Scenarios and Issues, in: International Water Management Institute (Hrsg.), Research Report No. 19 (1998), S. 2 ff.; *Ediger*, Wasser als natürlicher Rohstoff, in: Barandat (Hrsg.), Wasser – Konfrontation oder Kooperation (1997), S. 27.

3 UN (Hrsg.), Water for People, Water for Life – UN World Water Development Report (2003), S. 4 ff.; WRI (Fn. 2), S. 107 ff.; UNEP (Fn. 2), S. 152 f.

genutzt. Zwischen 1900 und 2000 hat sich die weltweite Wasserentnahme mehr als versechsfacht, während sich die Weltbevölkerung „nur“ verdreifacht hat. In den nächsten 20 Jahren soll der globale Wasserverbrauch um weitere 40 Prozent ansteigen; 3,5 Milliarden Menschen werden dann in Ländern mit teils gravierendem Wassermangel leben. Darüber hinaus nimmt das Wasserangebot mit der globalen Erwärmung weiter ab, auf die schon jetzt 20 Prozent der Wasserverknappung zurückzuführen sind.

c) Die ökonomischen Aspekte der Wasserkrise⁴

Wasser ist für die Ernährung der Weltbevölkerung die Schlüsselressource: Rund 70 Prozent des Trinkwassers weltweit werden von der Landwirtschaft verbraucht (nur acht Prozent von privaten Haushalten). 40 Prozent der Nahrungsmittel für die Weltbevölkerung wachsen bereits auf bewässerten Feldern (bei nur 17 Prozent der Anbaufläche). Dabei lassen 1000 Tonnen Wasser derzeit im Schnitt eine Tonne Getreide wachsen. In trockenen Zonen wie dem Nahen Osten sind es dagegen aufgrund der höheren Evaporationsraten und niedrigerer Fertilität des Bodens 2000 bis 3000 Tonnen Wasser pro Tonne Getreide.

Dieser riesige Wasserbedarf impliziert auch, dass die Landwirtschaft sukzessive an Wirtschaftlichkeit verliert. So hat eine Tonne Weizen (für die, wie erwähnt, durchschnittlich 1000 Tonnen Wasser benötigt werden) derzeit einen Marktwert von ungefähr 200 Dollar. Mit derselben Menge an Wasser könnten in der Industrie Waren im Wert von 14 000 Dollar hergestellt werden.⁵

d) Die geopolitischen Aspekte der Wasserkrise⁶

Für das Jahr 2025 wird prognostiziert, dass in über 50 Ländern Wasserknappheit (weniger als 1700 Kubikmeter pro Kopf und Jahr) oder akuter Mangel (weniger als 1000 Kubikmeter) herrschen wird. Davon wären bis zu 3,5 Milliarden Menschen betroffen, das sind dann 48 Prozent der Weltbevölkerung. Dass in den betroffenen Gebieten (und mittelbar auch anderswo) die Konflikte und Kriege zunehmen werden, liegt dabei auf der Hand.

In dem Bewusstsein, dass Schutz und Nutzung der Süßwasserreserven länderübergreifender Strategien bedürfen, wurde von der UNO unter anderem 1998 in Stockholm die Weltwasserkommission (World Commission on Water for the 21st Century) gegründet.⁷ Eine wichtige Rolle spielte die Wasserkrise auch am UN-Weltgipfel für

4 UN (Fn. 3), S. 10 ff.; WRI (Fn. 2), S. 107 ff.; UNEP (Fn. 2), S. 151 f.; *Shiklomanov* (Fn. 2), S. 15 ff.; *Seckler et al.* (Fn. 2), S. 8 ff.

5 Diese Modellrechnung stammt von *Lester Brown*, dem Gründer des Worldwatch Institute.

6 UN (Fn. 3), S. 10 ff.; WRI (Fn. 2), S. 103 ff.

7 Ihre Arbeit endete im März 2000 mit dem Abschlussbericht (World Commission on Water for the 21st Century, Commission Report [2000]). Ihr Vorsitzender war *Ismail Serageldin*, damaliger Vizepräsident der Weltbank (zur Weltbank siehe unten Abschnitt II.1.g); zu *Serageldin* siehe auch unten Abschnitt I.2.c). Ehrenmitglied der Kommission war u. a. *Michail Gorbatjow*, der frühere Präsident der UdSSR (zu diesem auch unten Abschnitt II.3.).

nachhaltige Entwicklung 2002 in Johannesburg. Er endete mit der Verabschiedung eines allgemeinen Aktionsplans⁸ (als Fortsetzung des am Umweltgipfel 1992 begonnenen Rio-Prozesses⁹) zum Schutz natürlicher Ressourcen durch die 191 Teilnehmerstaaten, die (außer den USA) durch ihre Regierungschefs vertreten waren.¹⁰ Die vereinbarten Ziele und Zeitpläne sind jedoch unkonkret und werden allgemein als zu wenig verbindlich kritisiert.¹¹

2. Die nahöstliche Wasserkrise

a) Die Wasserkrise – Fluch und Segen einer Region

Der Nahe und Mittlere Osten ist eine Region, in der die Versorgung mit Wasser seit jeher ein existenzielles Problem darstellte – insofern ist die aktuelle „Wasserkrise“ nichts Neues. Die Grenzen des Bevölkerungswachstums werden immer durch die knappste Ressource gezogen, in ariden Zonen also stets Wasser. In dieser trockenen Weltgegend war die Bevölkerung auch immer durch klimatische Veränderungen und jahreszeitliche Schwankungen bedroht. Diesen Problemen begegneten die Menschen durch ständige Anpassung und schier grenzenlosen Einfallsreichtum. Die Ägypter und Sumerer entwickelten ausgefeilte Bewässerungssysteme zur Sicherung und Verbesserung ihrer Landwirtschaft. Für diese Systeme brauchte es Strukturen zur Planung, Verwaltung und Zusammenarbeit – wesentliche Voraussetzungen auch für die Entstehung von modernen Zivilisationen.¹² Nicht zufällig entwickelten sich also unter diesen an sich widrigen Umständen die ersten Hochkulturen der Erde.

b) Die Wasserknappheit in Gegenwart und näherer Zukunft

Der gesamte Nahe Osten macht 14 Prozent der Landoberfläche der Erde aus; hier leben zehn Prozent der Weltbevölkerung. In der Region sind aber nur zwei Prozent der weltweiten erneuerbaren Süßwasservorräte konzentriert.¹³ UNO-Studien über die erneuerbaren Süßwasservorräte ergeben für die Region das folgende dramatische Bild:

8 World Summit on Sustainable Development, Resolution No. 2: Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development (2002).

9 1992 verabschiedete die UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro die Agenda 21, ein (rechtlich unverbindliches) Aktionsprogramm für Industrie- und Entwicklungsländer (UNCED, Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development [1992]).

10 Es handelt sich um die größte Regierungskonferenz, die jemals stattgefunden hat.

11 *Bethge, Wer löscht den Durst?*, in: *Der Spiegel* 35/2002, S. 146.

12 Ebd.

13 FAO Regional Office for the Near East (Hrsg.), Irrigation and Water Resources Work Program (2004), http://www.fao.org/world/Regional/RNE/WorkPr/Agricu/Irriga_en.htm (zuletzt abgefragt am 8. 12. 2004). Ähnliche Daten bei *Shiklomanov* (Fn. 2), S. 19.

Erneuerbares Süßwasser¹⁴ in Kubikmetern pro Person und Jahr

	1955	1990	2002	2025
Bahrain	1 427	117	6	4
Kuwait ¹⁵	147	23	10	5
VAE	6 196	308	51	35
Katar	808	75	85	71
Saudi-Arabien	1 266	306	102	53
Libyen	4 105	1 017	110	55
Israel	1 229	461	119	83
Jordanien	906	327	128	67
Jemen	1 098	445	212	105
Oman	4 240	1 266	356	170
Tunesien	1 127	540	427	305
Algerien	1 770	689	445	275
Ägypten ¹⁵	2 561	1 123	830	558
Marokko	2 763	1 117	964	634
Libanon	3 088	1 818	1 335	967
Syrien ¹⁵	6 500	2 087	1 541	751
Iran	6 203	2 203	1 888	983
Sudan ¹⁵	11 899	4 792	1 981	1 085
Irak ¹⁵	18 441	6 029	3 111	1 633
Türkei	8 509	3 626	3 228	2 315

Tabelle I-1: Erneuerbares Süßwasser in den Ländern des Nahen und Mittleren Ostens sowie Nordafrikas

Zahl der Länder mit Wassermangel¹⁶

	1955	1990	2002	2025
kein Mangel	12	6	4	1
Wasserknappheit	5	4	2	2
akuter Mangel	3	10	14	17

Tabelle I-2: Anzahl der Länder nach Mengenklassifikation ihrer erneuerbaren Süßwasserressourcen

14 Daten von 1955 und 1990 nach *Darwish*, Water Wars (1994), <http://www.mideastnews.com/WaterWars.htm> (zuletzt abgefragt am 8.12. 2004); Daten von 2002 nach FAO (Hrsg.), AQUASTAT Information System on Water in Agriculture (2003); Daten von 2025 extrapoliert auf Basis 2002. Aufsteigende Reihung nach den Werten von 2002; Klassifikation nach den allgemein üblichen, von *Malin Falkenmark* aufgestellten Richtwerten: „kein Mangel“ bei mehr als 1700 (mager gedruckt), „Wasserknappheit“ bei 1000 bis 1700 (kursiv gedruckt), „akuter Mangel“ bei weniger als 1000 Kubikmetern pro Kopf (fett gedruckt). Zur allgemeinen Zuverlässigkeit der Daten: Obwohl AQUASTAT die wohl bisher vollständigste und verlässlichste Statistik über Wasserressourcen ist, sind Angaben zu Wasserressourcen generell von schlechter Qualität, weil die Informationsquellen zahlreich und selten vollständig sind; auch die Erhebungszeiträume differieren (detaillierter zu diesem allgemeinen Problem *Shiklomanov* [Fn. 2], S. 12 f., 30 f.).

15 Aktuellste Daten von 2001.

16 Entsprechend der Tabelle I-1.

Der Hauptgrund für die steigende Wasserknappheit ist die immer noch stark steigende Bevölkerung in der Region.¹⁷ In den arabischen Ländern verdoppelt sich die Bevölkerung im Schnitt alle 20 bis 30 Jahre (z. B. Saudi-Arabien 20 Jahre, Jordanien 24, Irak 25, Syrien 28), in Israel immerhin noch alle 47 Jahre.¹⁸ In mindestens gleichem Umfang steigt naturgemäß auch der Wasserbedarf (von anderen Steigerungsfaktoren ganz abgesehen).

c) Wasser als Kriegsgrund?

Im Allgemeinen wird der Kampf um das Öl als Hauptkonfliktypunkt im Nahen Osten des 20. Jahrhunderts angesehen.¹⁹ Erst mit den ersten Ölfunden am Persischen Golf in den 1930er-Jahren wurden territoriale Grenzen im Nahen Osten ähnlich bedeutend wie in anderen Regionen der Welt. Nach Ansicht mancher Experten wird das 21. Jahrhundert im Nahen Osten (und weltweit) hingegen von Konflikten um Wasser gekennzeichnet sein.²⁰ So meinte etwa *Ismail Serageldin*, ehemaliger Vizepräsident der Weltbank: „Die Kriege des nächsten [21.] Jahrhunderts werden um Wasser geführt.“²¹ Auch die UNO und die Weltgemeinschaft haben diese Gefahr bereits seit längerem erkannt.²²

Besonders zu denken geben auch die Aussagen von durchaus als besonnenen anerkannten ehemaligen Staatsmännern: Als Ägyptens Präsident *Anwar as-Sadat* 1979 Frieden mit Israel schloss²³, schwor er namens seines Landes dem Krieg ab. Mit einer Ausnahme: „Wer mit dem Nilwasser spielt, erklärt uns den Krieg“²⁴ – eine klare Warnung an die flussaufwärts gelegenen Nil-Anrainerstaaten.²⁵ Ähnlich auch die Hal-

17 UNEP (Fn. 2), S. 173; *Starr*, Water Wars, in: Foreign Policy 82 (1991), S. 17.

18 Prognose des US Census Bureau, International Programs Center von 2002.

19 *Darwish* (Fn. 14). Zum Kampf um das Erdöl im 21. Jahrhundert *Follath/Jung*, Die Quelle des Krieges, in: Der Spiegel 22/2004, S. 106.

20 Stellvertretend für viele andere *Bullock/Darwish*, Water Wars, Coming Conflicts in the Middle East (1993); *Starr* (Fn. 17), S. 17; *Hottinger*, Wasser als Konfliktstoff, in: Europa-Archiv 6/1992, S. 153; *Braverman*, Wasser: Element des Friedens und des Konflikts, in: Internationale Politik 7/1995, S. 51. Prinzipiell optimistischer UN (Fn. 3), S. 312 ff. (mit empirischen Belegen) und (freilich in günstigerem historischem Kontext) *Schiffler*, Wasser im Nahen Osten, in: Orient 36 (1995), S. 591.

21 Zitiert nach *Bürgi*, Alarm an der nassen Front, in: Der Spiegel 41/1999, S. 234, 236.

22 Vgl. etwa die *Gorbatschow-Peres*-Initiative von 2000 (dazu unten Abschnitt II.3.).

23 1977 reiste *Sadat* nach Jerusalem und leitete direkte Friedensgespräche mit Israel ein, die am 26. 3. 1979 mit der Unterzeichnung des Friedensvertrags von Camp David (UNTS 1136 [1979], S. 101) endeten. Näher dazu *Mejcher*, Krisenherd Naher und Mittlerer Osten, 2. Auflage (1999), S. 220 ff.

24 Zitiert nach *Habbe*, Mangel im Überfluss, in: Der Spiegel 21/2000, S. 152, 154.

25 Die spezielle mythologische Bedeutung des Nils in Ägypten unterschätzte sogar *Sadat*, als er 1978/1979 Wasserlieferungen aus dem Nil an Israel erwog (als Ausgleich für einen Rückzug Israels aus dem Westjordanland). *Sadat* ließ im Angesicht eines drohenden Militärputsches gegen ihn und möglicher Konflikte v. a. mit Äthiopien die Pläne wieder fallen (*Bullock/Darwish* [Fn. 20], S. 79 ff.; *Darwish* [Fn. 14]). Von israelischer Seite wurde diese ursprünglich von *Theodor Herzl* stammende Idee aber 1990 wieder aufgegriffen (*Schiffler*, Das Wasser im Nahostfriedensprozeß – Ansätze zu einer gerechten Aufteilung und Möglichkei-

tung von Jordaniens König *Hussein II.*, der nach dem historischen Friedensschluss mit Israel 1994 ebenfalls erklärte, nie mehr Krieg gegen Israel zu führen, ausgenommen im Falle einer Gefährdung seiner Wasserinteressen.²⁶

Ein weiterer maßgeblicher Politiker aus der Region hat die militärische Bedeutung von Wasser unterstrichen. *Ariel Sharon*, General im Sechs-Tage-Krieg 1967 und heutiger israelischer Ministerpräsident, schrieb in seiner Autobiographie²⁷ rückblickend: „Die Leute betrachten allgemein den 5. Juni 1967 als den Tag, an dem der Sechs-Tage-Krieg begann. Das ist das offizielle Datum. Aber in Wirklichkeit begann er zweieinhalb Jahre früher, an dem Tag, als Israel sich entschloss, gegen die Umleitung des Jordan vorzugehen.“²⁸

Spekulationen über die tatsächliche Wahrscheinlichkeit von zukünftigen Kriegen sind letztlich müßig. Erwähnt sei aber noch, dass auch in anderen Weltregionen in den letzten Jahren immer wieder Staaten am Rande eines militärisch ausgetragenen „Wasserkrieges“ standen, ohne dass dies von der breiten Weltöffentlichkeit wahrgenommen worden wäre, z. B. der Senegal und Mauretanien in ihrem Konflikt um den Senegal-Fluss, bei dem ab 1989 100 000 Mauretanier und 125 000 Senegalesen vertrieben wurden und Hunderte Menschen ums Leben kamen.²⁹ Ein noch jüngeres Beispiel: 1998 intervenierte Südafrika mit Soldaten im Nachbarland Lesotho, weil es Stauseen in Lesotho bedroht sah, aus denen Südafrika mit Trinkwasser versorgt wird.³⁰ Dieses Beispiel illustriert außerdem, dass auch demokratische Staaten im Ernstfall nicht vor Militäreinsätzen zurückschrecken.³¹

ten zur Entschärfung der Wasserknappheit, in: Orient 36 [1995], S. 603, 613; *Hottinger* [Fn. 20], S. 157; *Braverman* [Fn. 20], S. 52). Zum Konflikt um den Nil umfassend *Ule*, Das Recht am Wasser (1998).

26 *Starr* (Fn. 20); *Darwish* (Fn. 14).

27 *Sharon*, Warrior: The Autobiography of Ariel Sharon (1989).

28 Zitiert nach *McGreal*, Deadly thirst, in: The Guardian 13. 1. 2004 (eigene Übersetzung). Zur „Unvermeidbarkeit“ des Sechs-Tage-Kriegs *Mejcher* (Fn. 23), S. 16 ff. Zu wasserstrategischen Aspekten des Krieges *Schiffller* (Fn. 20), S. 593 f.; *Libiszewski*, Das Wasser im Nahostfriedensprozeß – Konfliktstrukturen und bisherige Vertragswerke unter wasserpolitischer Perspektive, in: Orient 36 (1995), S. 625, 630.

29 *Kneib*, Roots of Conflict between Senegal and Mauritania (2002), in: ICE Case Studies, <http://www.american.edu/ted/ice/senegal-mauritania.htm> (zuletzt abgefragt am 8. 12. 2004) m. w. N.

30 *Schwarz et al.*, Kampf ums Wasser, in: Der Spiegel 40/1998, S. 171; Fischer Weltalmanach 2000, Sp. 480.

31 Zum Übergang Südafrikas zu einer rechtsstaatlichen Demokratie u. a. Fischer Weltalmanach 1995, Sp. 594; Fischer Weltalmanach 1998, Sp. 680; Fischer Weltalmanach 2000, Sp. 757 f.

II. Völkerrechtliche Basisinformationen

1. Die Nutzung von Flüssen im Völkerrecht der Gegenwart

a) Zur Begriffsentwicklung

Von völkerrechtlicher Bedeutung sind praktisch nur **internationale Flüsse**, also solche, die von staatlichen Grenzen quer- oder längsgeteilt sind.³² Es gibt weltweit 263 *international river basins*,³³ von denen aber nur wenige einem völkerrechtlichen Regime unterstehen.³⁴ In diesen völkerrechtlichen Vereinbarungen ist allerdings aus historischen Gründen vorwiegend die Schifffahrt geregelt. Dabei werden im Völkerrecht landwirtschaftliche, kommerzielle, hauswirtschaftliche und soziale Nutzungen immer wichtiger.³⁵

Seit Beginn des 20. Jahrhunderts existieren im Völkerrecht auch Begriffe wie „**Flussgebiet**“³⁶ und „**Flusssystem**“³⁷, die auch Zu- und Nebenflüsse erfassen.³⁸ Im Zuge der Erweiterung auf nicht-schifffahrtliche Nutzungen entstand der Begriff eines *international watercourse system* (internationales Wasserlaufsystem)³⁹ und in manchen völkerrechtlichen Regelwerken der eines *drainage basin* (Entwässerungsbereich, hydrographisches Becken)⁴⁰. Diese sind insbesondere für die Nutzung von

32 *Hafner*, Räumliche Regime und Nutzungen über die und jenseits der Staatsgrenzen, in: Neuhold/Hummer/Schreuer (Hrsg.), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts* 1, 3. Auflage (1997), Rn. 1923, 1939. Differenzierter *Ipsen* (Völkerrecht, 5. Auflage [2004], § 23 Rn. 13), der Schiffbarkeit vom Meer her verlangt (vgl. demgegenüber Art. 2 lit. b der unten in Abschnitt II.1.d) zu behandelnden UN-Konvention von 1997).

33 *Giordano/Wolf*, The Worlds International Freshwater Agreements, in: *Wolf* (Hrsg.), *Atlas of International Freshwater Agreements* (2002), S. 1.

34 Die Zählungen variieren: *Hafner* (Fn. 32, Rn. 1949) nennt zwölf Übereinkommen, *Ipsen* (Fn. 32, § 57 Rn. 3) insgesamt 16. Eine detaillierte Aufstellung aktueller und historischer Wasserabkommen gibt *Wolf* (Fn. 33), S. 25 ff. Zur theoretischen Grundlegung internationaler Flussregimes *Jägerskog*, The Jordan River Basin: Explaining Interstate Water Co-operation through Regime Theory, in: London University School of Oriental and African Studies – Water Issues Study Group, Occasional Paper No. 31 (2001).

35 *Hafner* (Fn. 32), Rn. 1938.

36 Art. 331 des Friedensvertrages von Versailles 1919 (UKTS 4 [1919], Cmd. 153).

37 Art. 1 der Pariser Donaukonvention 1921 (LNTS 26 [1924], S. 173).

38 *Hafner* (Fn. 32), Rn. 1939.

39 Siehe z. B. das Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen der Economic Commission for Europe (ECE) vom 17. 3. 1992 (ECE-Dokument E/ECE/1267; UNTS 1936 [1996], S. 269; BGBl. 1994 II, S. 2333) mit derzeit 35 Vertragsparteien (Stand: Juni 2004). Die 1947 gegründete ECE mit Sitz in Genf ist eine der fünf regionalen Kommissionen des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen (ECOSOC).

40 So z. B. die Helsinki Rules der International Law Association (ILA) von 1966 (*Hafner* [Fn. 32], Rn. 1940; zur ILA siehe Fn. 53, zu den Helsinki Rules unten Abschnitt II.1.c). Der Begriff hatte sich zunächst v. a. in Afrika entwickelt, stieß aber in der International Law Commission (ILC) von Anfang an auf Widerstand, weshalb der engere Terminus des *international watercourse system* verwendet wurde (*Ipsen*, Völkerrecht, 3. Auflage [1990], § 53 Rn. 10 m. w. N.; zur ILC siehe Fn. 61, zu den ILC-Kodifikationen unten Abschnitt II.1.d).

Flüssen als natürliche Ressourcen interessant, weil sie nicht nur Oberflächen-, sondern auch dazugehörende **unterirdische Gewässer** mit einbeziehen.⁴¹ Unterirdische Gewässer spielen wegen der allgemeinen Knappeit und der starken Verdunstung an der Oberfläche v. a. in trockenen und heißen Regionen wie dem Nahen Osten eine große Rolle.⁴²

Von unterirdischen Gewässern und erneuerbaren Grundwasservorkommen zu unterscheiden sind **fossile Wasserreservoirs**, die sich in früheren erdgeschichtlichen Perioden im Erdboden angesammelt haben. Dieses fossile Grundwasser nimmt nicht am allgemeinen Wasserkreislauf teil und erneuert sich deshalb auch nicht. Daher gehören sie (ähnlich wie andere Rohstoffvorkommen, z. B. Erdöl oder Kohle) dem Staat, unter dessen Erdoberfläche sie sich befinden.⁴³ Bei grenzüberschreitenden unterirdischen Wasservorkommen kommt es damit zu einer Realteilung entlang der an der Oberfläche geltenden Staatsgrenze.

b) Die Prinzipien der Nutzung internationaler Flüsse

Bei der Nutzung internationaler Flüsse geht es stets um einen Ausgleich zwischen zwei gegensätzlichen Prinzipien:⁴⁴

1. dem Prinzip der wirtschaftlichen Selbstbestimmung (Souveränität über Naturschätze) der Staaten (und Völker)⁴⁵ und
2. dem Prinzip der guten Nachbarschaft und dem Prinzip „sic utere tuo ut alienum non laedas“⁴⁶ (also dem Hintanhalten von Schädigungen der anderen durch die Nutzung).

Zur Lösung dieses Interessengegensatzes gibt es im Wesentlichen **drei Theorien**:⁴⁷

Dagegen hält die ILA am Begriff des *drainage basin* auch in ihren neuen Berlin Rules von 2004 (siehe unten Abschnitt II.1.c) fest (ILA Water Resources Law Committee [im Folgenden ILA WRLC], Final Report of the ILA Berlin Conference [2004], S. 11).

41 *Hafner* (Fn. 32), Rn. 1940; *Ipsen* (Fn. 32), § 57 Rn. 10.

42 Beachte v. a. die besondere Bedeutung von Aquiferen (Grundwasserleitern) für die Wasserversorgung Israels. Dazu und allgemein zum Konflikt um den Jordan näher *Libiszewski*, Wasserkonflikte im Jordan-Becken, in: *Barandat* (Fn. 2), S. 95; *Schiffler* (Fn. 25), S. 603; *Hottinger* (Fn. 20), S. 153 ff.

43 Die unterirdische Herrschaft eines Staates erstreckt sich stets über den Erdkegel bis in die „ewige Tiefe“ (= den Erdmittelpunkt). Siehe dazu *Seidl-Hohenveldern*, Die Staaten, in: *Neuhold/Hummer/Schreuer* (Fn. 32), Rn. 668, 725.

44 *Hafner* (Fn. 32), Rn. 1961.

45 Siehe z. B. die Resolution on Permanent Sovereignty over Natural Resources vom 14. 12. 1962 (Resolution der UN-Generalversammlung 1803 [XVII]), die als Völkergewohnheitsrecht angesehen wird. Näher dazu *Seidl-Hohenveldern*, Das Fremdenrecht, in: *Neuhold/Hummer/Schreuer* (Fn. 32), Rn. 1210, 1251.

46 Heute häufig auch als „no harm“-Prinzip bezeichnet, enthalten etwa in Art. 7 Abs. 1 der unten bei Abschnitt II.1.d) beschriebenen UN-Konvention von 1997. Die völkerrechtliche Qualität dieser Prinzipien (evtl. als allgemeine Rechtsgrundsätze i. S. des Art. 38 Abs. 1 lit. c IGH-Statut), ihr genauer Umfang und ihr Verhältnis zueinander sind umstritten. Zum aktuellen Diskussionsstand *Ipsen* (Fn. 32), § 58 Rn. 28 f.

47 Einteilung nach *Hafner* (Fn. 32), Rn. 1962 ff. Andere Systematiken gehen von vier (oder mehr) Theorien aus (z. B. *Ule*, Das Recht am Wasser [1998], S. 114 ff.); diese unterteilen

1. Die **Harmon-Doktrin**⁴⁸: Demnach hat jeder Staat die uneingeschränkte Verfügungsmacht über alle Gewässer auf seinem Gebiet. Diese Theorie wird mit der Gebietshoheit (der territorialen Souveränität) der Staaten begründet, konnte sich im modernen Völkerrecht aber nicht dauerhaft behaupten.⁴⁹
2. Die **Integritätsdoktrin**⁵⁰: Diese Theorie räumt allen am Gewässer beteiligten Staaten ein Zustimmungsrecht zu jeder Änderung des Wasserbestandes ein, konnte sich jedoch auch nicht durchsetzen.⁵¹
3. Die **Solidaritätsdoktrin**: Diese Doktrin der begrenzten territorialen Souveränität und Integrität beruht auf dem Prinzip der Interessengemeinschaft der Anrainerstaaten, dem Recht zum vernünftigen und angemessenen Gebrauch (unter Beachtung der entsprechenden Rechte der Gegenseite), dem Prinzip der *equity* bei der Aufteilung der Nutzungsrechte, sowie zwei wesentlichen Verfahrenspflichten: einer allgemeinen Informationspflicht und der Konsultationspflicht bei übermäßigem Gebrauch. Die Solidaritätsdoktrin ist die heute vorherrschende Theorie und liegt den modernen Kodifikationen zugrunde.⁵²

c) Kodifizierungsvorschläge der ILA

Es gibt trotz breiter Anerkennung der Solidaritätsdoktrin im Völkerrecht bis dato nur wenige weltweit verbindliche Normen zur Frage der Nutzung internationaler Flüsse. In der Vergangenheit beschränkte sich das Völkerrecht weitgehend auf bi- oder multilaterale Abkommen für einzelne Flusssysteme.

Als erstes Regelwerk mit Anspruch auf universelle Geltung stellte die International Law Association (ILA)⁵³ 1966 die sogenannten **Helsinki Rules** auf, die für drei Jahr-

meist die „Solidaritätsdoktrin“ in zwei (oder mehr) unterschiedliche Theorien. Eine kurze Ideengeschichte gibt *Heintze*, Wasser und Völkerrecht, in: Barandat (Fn. 2), S. 279.

- 48 Auch Theorie der (absoluten) territorialen Souveränität genannt (vgl. *Ipsen* [Fn. 32], § 58 Rn. 5); benannt nach dem US-Justizminister *Hudson Harmon*, der sie 1895 im Konflikt zwischen den USA und Mexiko um das Wasser des Rio Grande erstmals formulierte (ebd., § 58 Rn. 6).
- 49 Ebd., § 58 Rn. 7; *Hafner* (Fn. 32), Rn. 1963. Auch die USA verworfen diese Doktrin bald darauf mit dem Abschluss der Convention Concerning the Equitable Distribution of the Waters of the Rio Grande for Irrigation Purposes vom 21. 5. 1906 mit Mexiko (*Ipsen* [Fn. 32], § 58 Rn. 6 m. w. N.). *Ipsen* (ebd., § 58 Rn. 8) bemerkt treffend: „Ein Prinzip absoluter territorialer Souveränität würde das ebenfalls der Souveränität eines jeden Staates innewohnende Prinzip der territorialen Integrität wirkungslos werden lassen.“
- 50 Auch Theorie der (absoluten) territorialen Integrität genannt (ebd., § 58 Rn. 5).
- 51 Ebd., § 58 Rn. 7; *Hafner* (Fn. 32), Rn. 1964. Zum Prinzip der territorialen Integrität bemerkt *Ipsen* (Fn. 32, § 58 Rn. 8, unter geringfügiger Anpassung der Schreibweise): „[Diesem] muss indes in seiner absoluten Ausformung ebenfalls die Anerkennung versagt bleiben, würde es doch die Staaten verpflichten, insbesondere in Grenzgebieten jegliche Aktivität zu unterbinden, die das Territorium des Nachbarstaates auch nur leicht beeinträchtigen könnte.“ Siehe dazu auch den *Lac Lanoux*-Fall unten bei Abschnitt II.1.f.).
- 52 *Hafner* (Fn. 32), Rn. 1965. Besonders deutlich wird der enge Konnex zwischen dem *equity*-Prinzip und den Verfahrenspflichten bei *Ipsen* (Fn. 32), § 58 Rn. 35 ff. Vgl. auch den *Oder-kommission*-Fall unten bei Abschnitt II.1.f.).
- 53 Die ILA ist eine 1873 gegründete private internationale Vereinigung von Völkerrechtler, die sich um die Kodifizierung des Völker gewohnheitsrechts bemüht.

zehnte der einzige maßgebliche Kodifizierungsvorschlag blieben.⁵⁴ 1986 wurden sie von der ILA um die Seoul Rules ergänzt, die im Wesentlichen die Helsinki Rules auf Grundwasserleiter erstreckten. 1992 entstand auf Basis der Helsinki Rules ein multilaterales Rahmenabkommen für Europa⁵⁵, das wegen seiner Wurzeln auch Helsinki Convention genannt wird.

Die Helsinki Rules stellten historisch eine Pioniertat dar, griffen aber in immer mehr aktuellen Fragen der letzten Jahre zu kurz.⁵⁶ Deshalb entschloss sich der zuständige Ausschuss der ILA 1997 zu einer grundlegenden Reform, die am 17. August 2004 auf der 71. ILA-Konferenz in Berlin mit der Annahme der neuen, vereinheitlichten **Berlin Rules on Water Resources** abgeschlossen wurde.⁵⁷ Diese Regeln gelten nun nicht mehr nur für internationale Flüsse, sondern für alle Arten von Gewässern, und lösen damit die Rules von Helsinki und Seoul sowie alle anderen einschlägigen ILA-Dokumente ab.

Das neue Schlagwort neben *equity* (Billigkeit) lautet nun *sustainability* (Nachhaltigkeit).⁵⁸ Der Begriff *sustainability* ist dabei ausdrücklich auch im Sinne der Rio-Declaracion zum Umweltschutz (1992) und der Erklärung von Johannesburg über nachhaltige Entwicklung (2002) zu verstehen.⁵⁹ Gewissermaßen die Essenz stellt Art. 10 der Rules dar: „Basin States have the right to participate in the management of waters of an international drainage basin in an equitable, reasonable, and sustainable manner.“⁶⁰

d) Kodifizierungsvorschläge der ILC

Ab 1971 beschäftigte sich auch die International Law Commission (ILC)⁶¹ mit dem Recht der nicht-schiffahrtlichen Nutzungen internationaler Wasserläufe,⁶² die nach

54 Art. IV der Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers: „Each basin State is entitled, within its territory, to a reasonable and equitable share in the beneficial uses of waters of an international drainage basin.“ Art. V Abs. 1: „What is a reasonable and equitable share within the meaning of Article IV is to be determined in the light of all the relevant factors in each particular case.“ (zitiert nach *Neuhold/Hummer/Schreuer* [Hrsg.], Österreichisches Handbuch des Völkerrechts II, 3. Auflage [1997], D 273). Das Institut de Droit International (IDI) bestätigte in der Athener Resolution vom 12. 9. 1979 die ILA-Regeln in ihrem wesentlichen Inhalt; sie blieb in ihrer Gesamtbedeutung allerdings weit hinter den Helsinki Rules zurück (*Ipsen* [Fn. 40], § 54 Rn. 32). Das IDI (englisch Institute of International Law), wie die ILA eine 1873 gegründete regierungsunabhängige Vereinigung, hat seinen Sitz in Genf und setzt sich die sukzessive Kodifizierung des Völkerrechts zum Ziel; für seine Verdienste erhielt das Institut 1904 den Friedensnobelpreis.

55 ECE-Wasserlaufkonvention (siehe oben Fn. 39).

56 ILA WRLC (Fn. 40), S. 1.

57 71st ILA Conference, Resolution No. 2/2004: Water Resources.

58 Art. 7 der Berlin Rules 2004: „States shall take all appropriate measures to manage waters sustainably.“ (ILA WRLC [Fn. 40], S. 13).

59 Siehe die Erläuterungen zu Art. 3 Nr. 10 der Rules (ebd., S. 10).

60 Ebd., S. 17.

61 Die ILC ist ein 1947 geschaffenes Hilfsorgan der UN-Generalversammlung; sie besteht aus 34 von der Generalversammlung gewählten, nicht weisungsgebundenen Experten und soll die Generalversammlung bei der fortschreitenden Entwicklung und Kodifikation des Völ-

jahrzehntelangen Beratungen schließlich zu einem kommentierten Kodifizierungsentwurf, den *Draft Articles von 1994*, führten.⁶³ Dieser Entwurf führte 1997 zur **UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses**⁶⁴, die weitgehend den Vorschlägen der ILC folgte. Sie wurde mit 103 Pro- und drei Contra-Stimmen von der UN-Generalversammlung angenommen,⁶⁵ ist aber bisher nicht in Kraft getreten, weil dafür die Ratifikation von 35 Staaten erforderlich ist.⁶⁶ Die Konvention wurde während der Unterzeichnungsfrist von 16 Staaten unterschrieben, aber bis Ende 2002 erst von zwölf Staaten ratifiziert.⁶⁷ Es werden daher wohl noch mehrere Jahre vergehen, bis das Übereinkommen in Kraft treten kann, nicht zuletzt aufgrund der anhaltenden inhaltlichen Kontroversen. So beschränke sich die Konvention nicht wie vorgesehen auf ein bloßes Rahmenabkommen und entferne sich allgemein zu weit von bisherigen völkerrechtlichen Prinzipien.⁶⁸ Dennoch hat der IGH bereits im Unterzeichnungsjahr 1997 Bezug auf die Konvention genommen.⁶⁹

e) Der Stellenwert der Kodifizierungsvorschläge

Die von ILA (2004) und ILC (1994) aufgestellten Regeln stellen lediglich Kodifizierungsvorschläge dar, die allenfalls als Rechtserkenntnisquelle (i. S. des Art. 38 Abs. 1 lit. d des IGH-Statuts) dienen können. Auch wird eine Entstehung von Völkerge-wohnheitsrecht entlang der von ILA und ILC aufgestellten Regeln oftmals bestritten: Zum einen folge das (objektive) faktische Verhalten vieler Staaten nicht diesen

kerrechts unterstützen (Art. 13 Abs. 1 lit. a UN-Charta), z. B. durch die Ausarbeitung von Konventionstwürfen.

- 62 Grundlage war die Resolution der UN-Generalversammlung 2669 (XXV) vom 8. 12. 1970 (*Ipsen* [Fn. 40], § 54 Rn. 12). Vgl. ILC (Hrsg.), *ILC Yearbook 1971 II/1*, S. 350.
- 63 ILC (Hrsg.), *ILC Yearbook 1994 II/2*, S. 89. Zur diffizilen Genese des ILC-Entwurfs *Heintze* (Fn. 47), S. 288 ff.
- 64 Resolution der UN-Generalversammlung 51/229 vom 21. 5. 1997.
- 65 UN Department of Public Information (Hrsg.), General Assembly Adopts Convention on Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses (1997), Press Release GA/9248. Gegen die Konvention stimmten Burundi, China und die Türkei. 27 Staaten enthielten sich ihrer Stimme, 51 nahmen nicht an der Abstimmung teil.
- 66 Art. 36 Abs. 1 der Konvention.
- 67 Im Nahen Osten von Syrien, Libanon, Jordanien, Irak und Katar; weiters von Finnland, Norwegen, Südafrika, Ungarn, Schweden, den Niederlanden und Namibia (Stand: 24. 10. 2002).
- 68 Siehe z. B. UN Department of Public Information (Fn. 65). Dieses Problem hat auch die ILA erkannt, was ein wichtiges Motiv für die Ausarbeitung der Berlin Rules war: „[T]he process of ratification of the UN Convention has been slow. States will need to continue to apply customary international law, and there are questions as to whether the UN Convention always correctly states that [customary international] law.“ (ILA WRLC [Fn. 40], S. 2 m. w. N.). Kritisch zum Konventionstext u. a. UN (Fn. 3), S. 303: „vague and occasionally contradictory language“. Eine übersichtliche Darstellung des Inhalts der Konvention gibt *Ipsen* (Fn. 32), § 57 Rn. 15 ff.
- 69 Im Fall *Gabčíkovo-Nagymaros* (siehe unten Abschnitt II.1.f.).

Regeln, zum anderen fehle es häufig auch am subjektiven Element der Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*).⁷⁰

Als frühe Kodifizierung gewisser genereller Regeln zu nennen ist noch die **Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten**⁷¹ (1974). Diese Charta wurde zwar von einigen Staaten (v. a. den USA, Großbritannien und Deutschland) abgelehnt, ihr Art. 3 war dabei aber im Wesentlichen unumstritten: „Bei der Ausbeutung von Naturschätzen, die zwei oder mehr Ländern gemeinsam gehören, muss jeder Staat auf der Grundlage eines Systems der Information und vorheriger Konsultationen daran mitwirken, die bestmögliche Nutzung dieser Schätze zu erreichen, ohne das legitime Interesse anderer zu schädigen.“⁷²

Allen Kodifizierungen ist gemeinsam, dass sie kein Universalrezept für einzelne Konflikte bieten, sondern nur Grundregeln und Richtlinien zur Herbeiführung spezifischer Vereinbarungen aufstellen. So kann flexibel auf die Einzigartigkeit jedes Flusssystems eingegangen werden; gleichzeitig werden den Streitparteien Impulse zu ernsthaften Verhandlungen gegeben.⁷³

f) Die Rechtsprechung internationaler Gerichte zur Wassernutzung

Bereits der Vorläufer des Internationalen Gerichtshofs (IGH), der **Ständige Internationale Gerichtshof (StIGH)** aus der Zeit des Völkerbunds, hatte mehrmals über internationale Streitigkeiten an Flüssen zu entscheiden. Meistens betrafen diese jedoch nur das Verhalten innerhalb bereits vorhandener völkerrechtlicher Regimes und hier v. a. die Schifffahrt⁷⁴, weniger aber die Nutzung von Wasser als Ressource.⁷⁵

Dennoch kam es in Einzelfällen zu grundsätzlichen Überlegungen über das Verhäl-

70 Möglich wäre eine Betrachtung als bloßes „soft law“ mit Aussicht auf spätere „Verhärtung“ zu Völkergewohnheitsrecht. Anders etwa bei der oben erwähnten Resolution on Permanent Sovereignty over Natural Resources (Fn. 45), die allgemein anerkannt ist und damit wohl Völkergewohnheitsrecht i. S. des Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut darstellt.

71 Resolution der UN-Generalversammlung 3281 (XXIX) vom 12. 12. 1974.

72 Zitiert nach *Neuhold/Hummer/Schreuer* (Fn. 54), D 316 (unter geringfügiger Anpassung der Schreibweise). Auch die World Charter for Nature von 1982 (Resolution der UN-Generalversammlung 37/7 vom 28. 10. 1982) enthält im Abschnitt 4 unter Punkt 4 bereits eine interessante internationale Verpflichtung: „Vom Menschen genutzte Ökosysteme sowie aus dem Boden, dem Meer und der Atmosphäre gewonnene Ressourcen sind so zu verwalten, dass die optimale Dauerproduktivität erreicht und aufrechterhalten wird“ (unter geringfügiger Anpassung der Schreibweise zitiert nach *Ipsen* [Fn. 40], § 54 Rn. 17); vgl. dazu den heutige maßgeblichen Begriff der *sustainability*.

73 So auch *Bullock/Darwisch* (Fn. 20), S. 170.

74 Besonders bedeutsam die Entscheidung im *Oscar Chinn*-Fall (Großbritannien-Belgien), Urteil vom 12. 12. 1934, PCIJ, Series A/B, No. 63.

75 Hier soll nur die wichtigste unmittelbar mit der Nutzung von Flüssen befasste Rechtsprechung behandelt werden. Daneben gibt es aber aus anderen Bereichen grundlegende Judikatur zum Verhältnis zwischen territorialer Souveränität und Integrität. Zu nennen sind hier etwa der *Trail Smelter*-Fall (USA-Kanada, Schiedsspruch vom 11. 3. 1941, RIAA 3 [1949], S. 1905) und der *Korfu-Kanal*-Fall (Großbritannien-Albanien, Urteil vom 9. 4. 1949, ICJ, Reports 1949, S. 4), die beide im Wesentlichen die Theorie absoluter Souveränität verwerfen.

nis der Anrainerstaaten untereinander. So prägte der StIGH im *Oderkommission-Fall*⁷⁶ 1929 den Begriff einer „Interessengemeinschaft der Anrainerstaaten“ und ließ so eine gewisse Nähe zur Solidaritätsdoktrin erkennen: „[Die] Interessengemeinschaft an einem schiffbaren Fluss bildet die Basis einer Rechtsgemeinschaft, deren essentielle Merkmale die vollkommene Gleichheit aller Anrainerstaaten im Gebrauch des gesamten Flusslaufs und der Ausschluss jedes Privilegs irgendeines Anrainerstaats im Verhältnis zu den anderen sind.“⁷⁷

Im *Maas-Umleitung-Fall* 1937 (Niederlande-Belgien)⁷⁸ beschäftigte sich der StIGH erstmals mit der Um- oder Ableitung von Flüssen. Hervorzuheben ist hier die abweichende Meinung von Richter *Hudson*, in der bereits einige Gedanken erscheinen, die Jahrzehnte später Eingang in die Kodifikationen von ILA und ILC finden sollten: „Eine scharfe Trennung zwischen Recht (*law*) und Billigkeit (*equity*), wie sie in der Rechtsprechung mancher Staaten verbreitet ist, sollte keinen Platz in der internationalen Rechtsprechung finden. Die vorliegende Frage handelt von einem allgemeinen, von den zivilisierten Nationen anerkannten Rechtsprinzip i. S. des Art. 38 des [IGH-]Statuts, und die Anerkennung von Billigkeit durch den Gerichtshof als Teil des Völkerrechts ist in keiner Weise eingeschränkt.“⁷⁹ Wasserableitungen mit Kanälen begrenzte der StIGH ganz allgemein durch eine allgemeine Pflicht des weiter oberhalb gelegenen Anrainers, Beeinträchtigungen der gemeinsamen Nutzung des Flusses zu unterlassen: „Was solche Kanäle betrifft, ist jeder der zwei Staaten frei, diese in seinem eigenen Territorium zu verändern, zu vergrößern, umzuwandeln, vorausgesetzt, dass das [in den Fluss] einmündende Wasservolumen nicht beeinflusst wird.“⁸⁰

Im *Lac Lanoux-Fall* 1957 (Spanien-Frankreich)⁸¹ verwarf das Schiedsgericht ausdrücklich die Integritätsdoktrin: „[Die] Regel, dass Staaten die Wasserkraft internationaler Wasserläufe nur unter der Bedingung einer *vorherigen* Vereinbarung zwischen den interessierten Staaten nutzen dürfen, kann nicht als Gewohnheitsrecht, noch weniger aber als allgemeines Rechtsprinzip festgestellt werden.“⁸² Im übrigen stellte das Gericht aber fest, dass „nach den Regeln der Gutgläubigkeit der Oberliegerstaat verpflichtet [ist], die verschiedenen betroffenen Interessen in Erwägung zu ziehen und zu zeigen, dass er in dieser Hinsicht wirklich bemüht ist, die Interessen des anderen Anrainerstaats mit seinen eigenen in Einklang zu bringen.“⁸³

Nach dem Zweiten Weltkrieg blieb auch die Rechtsprechung des IGH für lange Zeit auf Schifffahrts- oder rein territoriale Fragen beschränkt. Erst am Ende des 20. Jahr-

76 *Territorial Jurisdiction of the International Commission of the Oder River*, Urteil vom 10. 9. 1929, PCIJ, Series A, No. 23.

77 Ebd., S. 27 (eigene Übersetzung). Vgl. zu diesem Fall *Ipsen* [Fn. 32], § 58 Rn. 10.

78 *Diversion of the Water from the Meuse*, Urteil vom 28. 6. 1937, PCIJ, Series A/B, No. 70, Series C, No. 81.

79 Ebd., S. 76 (eigene Übersetzung).

80 Ebd., S. 26 (eigene Übersetzung). Vgl. zu diesem Fall *Ipsen* (Fn. 32), § 58 Rn. 11 m. w. N.

81 Schiedsspruch vom 16. 11. 1957, ILR 24 (1957), S. 101.

82 Ebd., S. 130 (eigene Übersetzung, Hervorhebung im Original).

83 Ebd., S. 139 (eigene Übersetzung).

hunderts kam es zu einer ersten maßgeblichen Entscheidung, und zwar 1997 im Fall *Gabčíkovo-Nagymaros* (Ungarn-Slowakei)⁸⁴. Hier entschied der IGH erstmals, dass das Umweltvölkerrecht auch bei der Umsetzung von älteren völkerrechtlichen Verträgen zu berücksichtigen ist, i. S. einer „evolutionären Interpretation“: „[Der] Gerichtshof möchte darauf hinweisen, dass neu entwickelte Normen des Umweltrechts für die Durchführung des Vertrags relevant sind. [Der] Vertrag ist nicht statisch, und er ist Anpassungen an entstehende Völkerrechtsnormen unterworfen.“⁸⁵ Ausdrücklich nahm er, nach einem Rückgriff auf das vom StIGH im *Oderkommission*-Fall entwickelte Prinzip der Interessengemeinschaft der Anrainerstaaten, auch auf die erst im selben Jahr verabschiedete UN-Wasserlaufkonvention Bezug: „Die moderne Entwicklung des Völkerrechts hat dieses Prinzip auch für nicht-schiffahrtliche Nutzungen gestärkt, wie die Annahme des Übereinkommens vom 21. Mai 1997 über das Recht der nicht-schiffahrtlichen Nutzungen internationaler Wasserläufe durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen beweist.“⁸⁶ Die Streitparteien „sollten gemeinsam von neuem die Auswirkungen des Betriebs des Kraftwerks Gabčíkovo auf die Umwelt betrachten. Insbesondere müssen sie eine zufriedenstellende Lösung für die Wassermenge finden, die in das alte Bett der Donau und in die Seitenarme des Flusses geleitet wird.“⁸⁷

g) Die Weltbank als „Schlichtungsorgan“

Die Weltbank⁸⁸ spielt heute im zwischenstaatlichen Streit um Wasser oft die Rolle eines informellen Schiedsrichters.⁸⁹ Sie wirkt insofern als „präventives Schlichtungsorgan“, als sie vor der Gewährung von Darlehen für Wasserprojekte an internationalen Flüssen verlangt, dass sich der antragstellende Staat mit den übrigen Anrainerstaaten über die Aufteilung der Ressourcen einigt.⁹⁰ Im Übrigen fordert die Weltbank in der Regel die Einrichtung unabhängiger Kommissionen zur Prüfung insbesondere der

84 *Gabčíkovo-Nagymaros Project*, Urteil vom 25. 9. 1997, ICJ, Reports 1997, S. 7.

85 Ebd., Abs. 112 (eigene Übersetzung).

86 Ebd., Abs. 85 (eigene Übersetzung).

87 Ebd., Abs. 140 (eigene Übersetzung).

88 Die Weltbank (offizielle Bezeichnung: International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) mit Sitz in Washington wurde 1944 auf der Konferenz von Bretton Woods gegründet und ist heute eine Sonderorganisation der UN.

89 Die starke Rolle der Weltbank wird vielfach kritisiert, weil sie auf realpolitisches (ökonomisches) Gewicht zurückzuführen ist, nicht aber auf demokratische Legitimation, und weil die Entscheidungsprozesse intransparenter sind als bei anderen internationalen Organisationen (vgl. etwa den sogenannten „Konsens von Washington“). Eine kritische Beschreibung gibt Ziegler, Die neuen Herrscher der Welt und ihre globalen Widersacher (2003), S. 160 ff. Zum „Konsens von Washington“ ebd., S. 51 ff.

90 Ausdrücklich festgelegt wurde dies in World Bank (Hrsg.), Operational Manual (2001), Operational Policy 7.50: Projects on International Waterways, insbesondere Abs. 3. Deutlich auch World Bank (Hrsg.), Water Resources Sector Strategy: Strategic Directions for World Bank Engagement (2004), S. 78: „Except in specified circumstances, the World Bank policy does not allow financing of a project on an international waterway until all the riparians are notified of the project and have voiced no objection.“

ökonomischen Folgen (v. a. aus internationaler Perspektive). In den letzten Jahren hat sich die Weltbank darüber hinaus ganz allgemein zu nachhaltiger und sanfterer Entwicklung unter stärkerer Beachtung ökologischer Faktoren bekannt (unter besonderer Berücksichtigung auch der lokalen Bevölkerung).⁹¹

Der Startschuss für diese Politik fiel bereits Ende der 1940er-Jahre bei einem Staudammprojekt am Indus.⁹² Die positiven (finanziellen) Kooperationsanreize der Weltbank haben seither oft dazu geführt, dass die Anrainerstaaten von einem bloßen Meinungsaustausch zu einer gemeinschaftlichen Realisierung konkreter Projekte übergegangen sind. Allerdings kann dieses System natürlich nur angewandt werden, wenn ein Staat für das Projekt Finanzierungsdarlehen bei der Weltbank beantragt. Leider war dies bei vielen Großprojekten im Nahen Osten nicht der Fall, so etwa auch nicht im Fall des Assuan-Hochdams in Oberägypten.⁹³ Wegen seines internationalen Konfliktpotentials ausdrücklich von der Weltbank abgelehnt wurde aber beispielsweise das GAP-Projekt der Türkei.⁹⁴

2. Die Nutzung von Wasser in der Scharia

a) Der Regelungsumfang der Scharia

Die Scharia umfasst alle das Leben eines Muslims bestimmenden Gesetze und Regelungen. Da der Koran von den Gläubigen fordert, in allen Bereichen des Alltags dem Wort Gottes zu folgen,⁹⁵ kennt der Islam keine Trennung zwischen religiösem und weltlichem Recht: die Scharia umfasst daher die Glaubenspraxis ebenso wie das Familien-, Erbschafts-, Wirtschafts-, Verwaltungs-, Straf- oder Prozessrecht. Als göttliches Recht ist ihr überdies ein universeller, also internationaler (oder besser: supranationaler) Geltungsanspruch inhärent. Die Scharia kann somit von ihrer Konzeption her als „das vollständigste Rechtssystem der Welt“⁹⁶ angesehen werden.

-
- 91 Vgl. etwa den Weltentwicklungsbericht 2003 der Weltbank oder die Einrichtung einer Global Environment Facility (GEF) durch die Weltbank 1991, eines Finanzierungsmechanismus für Umweltschutzmaßnahmen v. a. in den Entwicklungsländern (*Ipsen* [Fn. 32], vor § 57, Rn. 10). Näher zur neuen Politik der Weltbank *Rosenkranz/Schwarz*, Öko-Apostel in Nadelstreifen, in: *Der Spiegel* 36/2002, S. 164; kritisch zu den Beweggründen *Ziegler* (Fn. 89), S. 164 f.
- 92 Der Indus-Wasservertrag zwischen Indien und Pakistan vom 19. 9. 1960 (UNTS 419 [1962], S. 125) geht auf eine Initiative der Weltbank zurück. Siehe dazu Transboundary Freshwater Dispute Database (TFDD), Indus Water Treaty (2002), in: TFDD Case Studies, <http://www.transboundarywaters.orst.edu/projects/casestudies/indus.html> (zuletzt abgefragt am 8. 12. 2004).
- 93 Ägypten hatte zwar ein Weltbank-Darlehen beantragt, das jedoch aus geopolitischen Gründen (Anlehnung Präsident *Nassers* an die Sowjetunion) nach bereits erfolgter Zusage gesperrt wurde, was letztlich zum Ausbruch der Suez-Krise 1956 führte (*Stroh*, Konflikt und Kooperation um Wasser [2002]; *Darwisch* [Fn. 14]).
- 94 *Moser/Weithmann*, Die Türkei (2002), S. 322; *Schiffller* (Fn. 20), S. 596; vgl. *Durth*, Internationaler Streit ums Wasser: Konflikt- und Kooperationspotential am Euphrat, in: *Orient* 36 (1995), S. 649, 656 f. Zum GAP-Projekt allgemein unten Abschnitt III.5.
- 95 Programmatisch in diesem Sinne im Koran Sure 2, Vers 116: „Allahs ist der Osten und der Westen; wohin immer ihr also euch wendet, dort ist Allahs Angesicht.“
- 96 *Schweer*, Vorwort, in: *Der Koran – vollständige Ausgabe*, 13. Auflage (2001), S. 5, 13.

b) Wasser in der Scharia

In ihren Ursprüngen sind viele Grundsätze der Scharia wesentlich älter als der Islam. In der Frage der Nutzung von Wasser basiert sie auf den „strengen Regeln der Wüste“⁹⁷: So hat derjenige, der einen Brunnen gräbt, das Erstrutzungsrecht. Allerdings darf er anderen nicht die Nutzung zum Trinken oder zur Tränke von Nutztieren verwehren, denn Eigentum an Wasser ist der Scharia prinzipiell fremd – derjenige, der Wasser aus einer Quelle schöpft, besitzt immer nur genau die Menge an Wasser, die sich in seinem Gefäß befindet. Wasser gilt nämlich als Geschenk Gottes und kann vom Menschen nur vorübergehend genutzt werden; wie Feuer und Weideland gilt es nach den Worten des Propheten *Muhammad* als Eigentum der gesamten Menschheit. Daraus ergibt sich schon von der Systematik her, dass eine Ersitzung von Quellen oder von Servituten ausgeschlossen ist.

Andererseits haben Brauch und Gewohnheitsrecht in der Scharia durchaus einen sehr hohen Stellenwert, was dazu führt, dass zum einen zwar niemand von der Wassernutzung ausgeschlossen werden darf (so soll u. a. gewährleistet werden, dass jeder seiner Pflicht zum Gebet nachkommen kann, vor dem eine rituelle Reinigung vorgeschrieben ist), zum anderen aber der Gebrauch vorrangig jenem zusteht, der das Wasser erst nutzbar gemacht hat.⁹⁸ Dieser augenscheinliche Widerspruch ist in der modernen Praxis nur schwer aufzulösen.

c) Die Scharia in den innerstaatlichen Rechtsordnungen

Die meisten Länder des Nahen Ostens sind zwar stark islamisch geprägt,⁹⁹ die Scharia spielt in den nationalen Wasserrechten aber keine einheitliche Rolle: Im Irak und in Syrien gelten etwa die Grundsätze der Scharia (als historisches Relikt des Osmanischen Reichs), selbstverständlich auch in den „Gottesstaaten“ Saudi-Arabien und Iran, während sich in Ägypten bis heute uraltes vorislamisches Gewohnheitsrecht (v. a. aus koptischer Zeit) halten konnte.¹⁰⁰ In der Türkei wurde das islamische Recht bis ca. 1926 gänzlich abgeschafft und durch Rechtsnormen nach europäischem Muster ersetzt.¹⁰¹

Muslimische Fundamentalisten verwenden die Wasserfrage in ihren radikalen Schriften immer häufiger als Aspekt des Dschihad¹⁰²: Das Teilen des Wassers mit Nicht-muslimen sei generell unislamisch, weil es den Dschihad (gemeint ist v. a. der Palästina-Konflikt) behindere. Das Wasser wird von diesen Fundamentalisten als eine der

97 *Darwish* (Fn. 14).

98 Zu diesem System näher ebd.; *Bullock/Darwish* (Fn. 20), S. 168 ff.; *Stroh* (Fn. 93), S. 80 ff.

99 Von den 20 in Tabelle I-1 (Abschnitt I.2.b) aufgeführten Ländern weist nur eines (Israel) eine nicht-muslimische Mehrheit auf (im Libanon besteht aber eine starke christliche Minderheit von ca. 40 Prozent).

100 *Bullock/Darwish* (Fn. 20), S. 176.

101 Zu den kemalistischen Reformen der Zwischenkriegszeit näher *Moser/Weithmann* (Fn. 94), S. 176 ff.

102 *Jihad* (arabisch für: Anstrengung, zielgerichtetes Mühen bzw. Einsatz des Gläubigen für die Sache Gottes; im Westen oft mit „heiliger Krieg“ übersetzt).

Waffen im „kleinen Dschihad“¹⁰³ angesehen.¹⁰⁴ Diese religiös-ideologische Begründung wurde bisher allerdings von keinem arabischen Regime in der Region angeführt, sondern wird vielmehr oft von religiösen Führern zur Agitation gegen die Machthaber im eigenen Land verwendet.¹⁰⁵

d) Die Scharia im Verhältnis zum modernen Völkerrecht

Die (insbesondere völkerrechtliche) Stellung von Wasserläufen ist in der Scharia also unklar, weil sich das Problem als internationalisierter Streit zwischen Staaten so erstmals im 20. Jahrhundert stellte,¹⁰⁶ aber auch, weil das (Zusammen-)Leben an den großen Flüssen der Region über Jahrhunderte nach der einfachen Regel „jeder nehme sich, was er gerade braucht“ funktionierte. Mit zunehmendem Wassermangel genügt dieser Grundsatz nicht mehr; hier sieht die Scharia den Bau von Staudämmen vor, wobei das so gespeicherte Wasser vorrangig von den Erbauern genutzt werden darf.¹⁰⁷ Auch lassen sich in der Scharia gewisse vorrangige Nutzungsrechte zum Teil durch den Status quo legitimieren (mit anderen Worten: „first come, first served“).¹⁰⁸ Die Scharia schützt also eher bestehende Nutzungen, was eine gewisse Nähe zur Integritätsdoktrin nahelegt.

Ein klarer Widerspruch zu den modernen völkerrechtlichen Prinzipien, die u. a. besagen, „dass nicht die zeitlich frühere oder die wirtschaftlich bedeutendere ohne weiteres Vorrang vor anderen Nutzungen hat“¹⁰⁹, besteht aber nur prima facie: die Scharia lässt die legitimen Interessen der anderen Flussanrainer eben nicht (gänzlich und von vornherein) außer acht.¹¹⁰ Betrachtet man die islamische Rechtstradition als Ganzes, so ist ihr wohl die Solidaritätsdoktrin und der heutige völkerrechtliche Be-

103 Arabisch *al-jihad al-asghar*: der Kampf gegen die „Ungläubigen“ im Gegensatz zum *al-jihad al-akbar* (arabisch für: großer Dschihad), dem inneren Kampf gegen Laster, Leidenschaft und Unwissenheit.

104 *Darwish* (Fn. 14).

105 Dies liegt v. a. daran, dass die meisten Regierungen in der Region säkular ausgerichtet sind (z. B. Türkei, Ägypten, Syrien, Irak). So wurde etwa 1979 in einer Fatwa (einem islamischen Rechtsgutachten) zur Ermordung Sadats aufgerufen, als er Wasserlieferungen an Israel in Erwägung zog (*Bullock/Darwish* [Fn. 20], S. 176 ff.; vgl. auch Fn. 25).

106 Bis zum Ersten Weltkrieg waren etwa die Länder des Fruchtbaren Halbmonds (u. a. Syrien, Irak und Türkei) im Osmanischen Reich vereinigt.

107 *Bullock/Darwish* (Fn. 20), S. 174.

108 Dies wird v. a. damit begründet, dass derjenige, der das Wasser nutzt, Leben in zuvor totes Land bringt (ebd., S. 173). Hier zeigen sich gewisse Parallelen zum im Völkerrecht bekannten Prinzip der *optimal utilization*, das wiederum eng mit dem umweltvölkerrechtlichen Begriff der *sustainability* verwandt ist. So etwa der Art. 5 Abs. 1 der oben behandelten UN-Konvention von 1997: „[A]n international watercourse shall be used and developed by watercourse States with a view to attaining optimal and sustainable utilization thereof and benefits therefrom.“ Das Argument der Effizienzsteigerung wird auch von der Türkei zur Rechtfertigung ihres GAP-Projektes verwendet (siehe unten Abschnitt III.5.).

109 *Ipsen* (Fn. 32), § 57, Rn. 4 (unter geringfügiger Anpassung der Schreibweise).

110 A. M. aber *Stroh* (Fn. 93), S. 82.

griff der *equity* am nächsten: Streitfälle wurden schon in der Scharia der frühen muslimischen Gemeinde traditionell nach dem Konsensprinzip (*ijma*) gefällt.¹¹¹

3. Menschenrecht auf Wasser – eine Zukunftsperspektive?

Im Mai 2000 forderten der letzte Staatschef der Sowjetunion *Michail Gorbatschow* und der frühere israelische Premierminister *Schimon Peres*, dass die Wasserversorgung in Problemgebieten unter internationale Kontrolle gestellt wird. In Anbetracht von weltweit schrumpfenden Wasserreserven, immer häufiger drohenden Konflikten und 25 Millionen Menschen, die allein 1998 vor der Wassernot aus ihrer Heimat auf der Flucht waren, seien verbindliche völkerrechtliche Regelungen unbedingt notwendig. Die beiden Friedensnobelpreisträger forderten dabei sogar ein individuelles Grundrecht auf Wasser: „Wie die Freiheit und das Recht auf Leben sollte der ungefährdete Zugang zu sauberem Wasser als Menschenrecht gelten.“¹¹² Dieser Appell wurde zwar weltweit in der politischen Klasse begrüßt,¹¹³ blieb aber wie viele andere derartige Vorstöße bis dato unrealisiert.

Von manchen Völkerrechtlern wurde aber eingewendet, dass ein solches Menschenrecht auf Wasser bereits bestehe, und zwar im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Menschenrechtspakt I)¹¹⁴. Dieser enthält zwar ebenso wenig wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte¹¹⁵ einen expliziten Verweis auf Wasser, wurde aber vom zuständigen UN-Ausschuss über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im November 2002 dahingehend ausgelegt.¹¹⁶ Die Interpretationen des Ausschusses, die „Allgemeine Kommentare“ genannt werden, entfalten zwar formal keine rechtliche Bindung, haben aber großen Einfluss auf die Auslegung des Menschenrechtspakts. Der Ausschuss erkannte ein Recht auf Wasser in gemeinsamer Betrachtung von Art. 11 Abs. 1 (Recht auf einen angemessenen Lebensstandard) und Art. 12 (Recht auf Gesundheit) des Pakts.¹¹⁷ Dieses verpflichtete v. a. die Staaten, und zwar sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene.

Trotz alledem ist aber (wie bei vielen sozialen Grundrechten) fraglich, ob dieses Menschenrecht auch tatsächlich justitiabel ist: Wenn nicht einmal gewisse generelle

111 *Schweer* (Fn. 96), S. 13.

112 *Gorbatschow/Peres*, Water: The Key Issue of the 21st Century (2000), <http://www.gci.ch/GreenCrossPrograms/waterres/water/gorbyperes.html> (zuletzt abgefragt am 8.12. 2004, eigene Übersetzung). Siehe auch *Habbe*, „Menschenrecht auf Wasser“, in: *Der Spiegel* 21/2000, S. 154.

113 Vgl. etwa den (rechtlich unverbindlichen) Aktionsplan des Nachhaltigkeitsgipfels 2002 in Johannesburg, der den weltweiten Zugang zu sauberem Wasser forderte. Dazu *Bethge* (Fn. 11), S. 146 ff.

114 UNTS 993 (1976), S. 3; BGBl. 1973 II, S. 1570; ursprünglich Resolution der UN-Generalversammlung 2200 (XXI) vom 19.12. 1966.

115 Resolution der UN-Generalversammlung 217 (III) vom 10.12. 1948.

116 General Comment No. 15 (2002) on the right to water, ECOSOC-Dokument E/C.12/2002/11.

117 Zu den Details der rechtlichen Grundlagen siehe insbesondere Abs. 3 f. m. w. N.

Grundregeln völkerrechtlich verbindlich festgelegt werden können, kann wohl auch von einem wirksamen Menschenrecht auf Wasser nicht ernsthaft die Rede sein.

III. Die Wasserkrise an Euphrat und Tigris

Das Zweistromland Mesopotamien¹¹⁸ an Euphrat und Tigris und generell die als „Fruchtbare Halbmond“¹¹⁹ bezeichnete Region gelten zu Recht als Wiegen der Zivilisation. Die seit jeher von den Völkern umkämpfte und von bewaffneten Konflikten geprägte Region kam auch im 20. Jahrhundert nie zur Ruhe. Den Hauptausschlag dafür gibt die spezifische Geographie der Region, wesentlich waren aber auch die nach dem Ersten Weltkrieg von den Siegermächten mehr oder weniger willkürlich gezogenen Grenzen: Auf ethnische Gegebenheiten wurde wenig, auf hydrogeographisch-nationalökonomische praktisch überhaupt keine Rücksicht genommen.¹²⁰

1. Geographische Basisinformationen¹²¹

a) Euphrat

Der Euphrat (arabisch الفرات / *al-Furat*, türkisch *Firat*) ist mit rund 3000 Kilometern der längste Strom in Vorderasien. Er entsteht im Osten der Zentraltürkei, fließt zunächst Richtung Süden, verlässt bei Birecik die Türkei und durchfließt dann den Osten Syriens in südöstlicher Richtung. Bei Abū Kamāl erreicht er den Irak und durchfließt diesen größtenteils parallel zum Tigris, dem er im Raum Bagdad bis auf 30 Kilometer nahe kommt. Bei al-Kurna im Südosten des Irak vereinigt er sich mit dem Tigris zum Schatt-el-Arab, der nach weiteren 200 Kilometern in den Persischen Golf mündet.

Durch den Euphrat fließen pro Jahr ca. 35 Milliarden Kubikmeter Wasser. Davon stammen etwa sieben Achtel aus der Türkei, der Rest aus Syrien. Im Irak fließt überhaupt kein weiteres Wasser zu:

118 Griechisch für: Zwischenstromland. Umfasst in etwa den heutigen Irak.

119 So genannt, weil es halbkreisförmig um die Wüsten- und Halbwüstengebiete der Arabischen Halbinsel liegt. Umfasst neben Mesopotamien auch den Libanon und den Großteil Syriens.

120 *Mejcher* (Fn. 23), S. 97 m. w. N. Zu den weiteren „Hypothesen der Weltkriege“ ebd., S. 93 ff. Teilweise a. M. *Barandat* (Die Türkei in der Wasserfalle, in: Barandat [Fn. 2], S. 158, 171), der im Vorgehen der Siegermächte absichtsvolles ethnopolitisches Vorgehen erkennt.

121 Nach Microsoft Encarta Professional 2005; Le Petit Larousse 2005; Meyers Lexikon in drei Bänden (1997); *Wolf* (Fn. 33), S. 75.

Wasserpotential des Euphrat und Verbrauchsziele der Anrainerstaaten¹²²
in Milliarden Kubikmetern pro Jahr

Land	Zuflüsse	Verbrauchsziele
Türkei	31,58 (88,8 %)	18,42 (51,8 %)
Syrien	4,00 (11,2 %)	11,30 (31,8 %)
Irak	0,00 (0,0 %)	23,00 (64,6 %)
Summe	35,58 (100,0 %)	52,92 (148,7 %)

Tabelle III-1: Wasserpotential des Euphrat

Bemerkenswert ist, dass die addierten Verbrauchsziele der Anrainerstaaten um fast die Hälfte höher ausfallen als das tatsächlich vorhandene Wasserpotential.¹²³ Es ist also von vornherein unmöglich, alle gewünschten Quoten zu erfüllen. Gegenwärtig verwendet die Türkei übrigens noch deutlich weniger Wasser als in dem Verbrauchsziel angegeben. Ankara will seine Quote in Zukunft aber beträchtlich steigern und argumentiert, dass es immer noch weit mehr Wasser beisteuere als es verbrauche. Faktisch ist die am Oberlauf gelegene Türkei jedenfalls in der stärkeren Position.¹²⁴

b) Tigris

Der Tigris (arabisch **دجلة** / *Dijla*, türkisch *Dicle*) entspringt ebenfalls in der Türkei und ist etwa 1900 Kilometer lang. Er ist damit deutlich kürzer als der Euphrat, befördert aber größere Wassermengen als sein Nachbarfluss. Das Einzugsgebiet allein des Tigris umfasst mehr als 375 000 Quadratkilometer¹²⁵. Der Tigris fließt relativ gleichmäßig in südöstlicher Richtung. Ab der Stadt Cizre bildet er kurz das östlichste Teilstück der syrisch-türkischen Grenze, fließt dann durch den Irak, unter anderem auch durch Bagdad, und bildet ab al-Kurna gemeinsam mit dem Euphrat den Schatt-el-Arab.

Durch den Tigris fließen pro Jahr ca. 49 Milliarden Kubikmeter Wasser, also um fast die Hälfte mehr als durch den Euphrat. Davon kommt die eine Hälfte aus der Türkei, die andere aus dem Irak:

122 Republic of Turkey – Ministry of Foreign Affairs (Hrsg., im Folgenden RTMFA), Water Issues Between Turkey, Syria And Iraq: Water Disputes in the Euphrates-Tigris Basin, http://www.mfa.gov.tr/MFA/ForeignPolicy/MainIssues/WaterIssues/WaterIssuesBetweenTurkeySyriaIraq_WaterDisputesintheEuphratesTigrisBasin.htm (zuletzt abgefragt am 8. 12. 2004). Als „Verbrauchsziele“ werden die jeweils von den Anrainerstaaten erhobenen Ansprüche bezeichnet. Die Prozentangaben beziehen sich jeweils auf das Gesamtressourcenpotential.

123 Vgl. auch Durth (Fn. 94), S. 652.

124 Zur Art, wie die Türkei mit dieser starken Stellung umgeht, siehe unten Abschnitt III.4.a).

125 Das entspricht der Fläche Japans oder mehr als der Fläche Deutschlands.

Wasserpotential des Tigris und Verbrauchsziele der Anrainerstaaten¹²⁶
 in Milliarden Kubikmetern pro Jahr

Land	Zuflüsse	Verbrauchsziele
Türkei	25,24 (51,9 %)	6,87 (14,1 %)
Syrien	0,00 (0,0 %)	2,60 (5,3 %)
Irak	23,43 (48,1 %)	45,00 (92,5 %)
Summe	48,67 (100,0 %)	54,47 (111,9 %)

Tabelle III-2: Wasserpotential des Tigris

Wie man sieht, übersteigen auch hier die Verbrauchsziele der Staaten die tatsächliche Kapazität, jedoch nicht in derart eklatanter Form wie im Falle des Euphrat. Zum Verhältnis von Verbrauchszielen und bisherigem Verbrauch gilt dasselbe wie für den Euphrat: Die Türkei will den Tigris verstärkt nutzen und argumentiert mit ihren im Verhältnis zum geleisteten Wasserbeitrag ohnehin bescheidenen Wünschen.

Wegen dieses starken Bedarfsgefälles zwischen Euphrat und Tigris will die Türkei in Zukunft Wasser vom Tigris an den Euphrat transportieren (was letztlich auch Syrien zugute kommen würde).¹²⁷ Vom Irak, der bisher die Wassermassen des Tigris fast vollständig für sich allein verwenden konnte, wird dies naturgemäß abgelehnt.¹²⁸ Im Übrigen hält die Türkei die Verbrauchsziele der beiden anderen Anrainerstaaten für völlig überzogen, weil sie angeblich auf falschen Angaben über die vorhandenen landwirtschaftlichen Flächen beruhen.¹²⁹

c) Schatt-el-Arab

Der ca. 200 Kilometer lange Schatt-el-Arab ist wie erwähnt der Mündungsstrom von Euphrat und Tigris in den Persischen Golf. Der untere Teil des Flusslaufes bildet die Grenze zwischen Irak und Iran. Zwei wichtige Häfen, Basra im Irak und Abadan im Iran, liegen am Schatt-el-Arab, dessen flaches Flussbett wegen der starken Ablagerung von Sand und Schlamm regelmäßig ausgebaggert werden muss, um schiffbar zu bleiben. Entlang des Schatt-el-Arab erstrecken sich zahlreiche Seen und ein riesiges Sumpfgebiet mit Marschwältern. Insgesamt entwässert der Schatt-el-Arab eine Fläche von 789 000 Quadratkilometern¹³⁰.

2. At-Tawrah-Staudamm: Kriegsgefahr zwischen Syrien und Irak 1975

1974 eröffnete Syrien das erste in einer Serie von riesigen Wasserprojekten am Euphrat: den At-Tawrah-(Revolutions-)Staudamm. Während die Syrer das etwa 630 Quadratkilometer große Reservoir anfüllten, das zu Ehren des syrischen Präsidenten

126 Siehe Fn. 122.

127 RTMFA (Fn. 122), Fn. 1 m. w. N.

128 Zu den genauen Umständen näher unten bei Abschnitt III.2.

129 RTMFA (Fn. 122), Tabelle 4 und Fn. 4 m. w. N.

130 Das entspricht der Gesamtfläche der Türkei oder Pakistans.

später Assad-Stausee genannt wurde, wurde der Wasserfluss ins Nachbarland Irak um 75 Prozent gedrosselt.¹³¹ Daraufhin verlegte der Irak starke Truppenverbände an die Grenze zu Syrien und drohte mit der Bombardierung des Staudamms. Syrien mobilisierte im Gegenzug seine Luftwaffe, um etwaige irakische Luftangriffe abzuwehren.¹³²

Angesichts der drohenden Eskalation versuchten die Sowjetunion und Saudi-Arabien zu vermitteln – und waren erfolgreich: die Situation wurde friedlich entschärft.¹³³ Nachhaltig gelöst wurde der Konflikt freilich nie. Die Wassermengen, die den Irak erreichen, nehmen sukzessive ab. Aber mit der Quantität geht auch die Qualität des Wassers rapide zurück, denn die türkischen und syrischen Wasserprojekte am Ober- und Mittellauf des Euphrat entnehmen saubereres Wasser mit niedrigem Salzgehalt als am Unterlauf. Das Wasser, das den Irak noch erreicht, wird damit immer weniger für landwirtschaftliche Zwecke nutzbar, weil die Böden zunehmend versalzen und die Erträge abnehmen.¹³⁴

Der Irak nahm die zunehmende Verschlechterung der Situation entlang des Euphrat in den 1980er-Jahren zum Anlass, einen Kanal zwischen Euphrat und Tigris zu errichten, um Wasser aus dem fast um die Hälfte größeren Tigris umleiten zu können. Diese Verbindung, der Tharthar-Kanal, wurde 1988 fertiggestellt. Der Kanal erlaubt es dem Irak auch, überschüssiges Wasser in niederschlagsreichen Perioden in den Tharthar-See umzuleiten und dort zwischenzuspeichern. Auf diese Weise erhoffte sich der Irak, vom Euphrat (und damit von den Launen des Erzfeinds Syriens¹³⁵) unabhängiger zu werden. Diese Hoffnung bestätigte sich zunächst auch, mittlerweile plant die Türkei im Rahmen ihres GAP-Projektes aber, den Tigris schon am Oberlauf teilweise zum Euphrat umzuleiten, was den ursprünglichen Sinn des Tharthar-Kanals konterkarieren würde.

131 *Francona, The Euphrates River: The Politics of Water* (1999), http://www.suite101.com/article.cfm/middle_east/28688 (zuletzt abgefragt am 8. 12. 2004).

132 Ebd. Staudämme unterliegen (wie Kulturgüter und Atomkraftwerke) im Kriegsrecht besonderem Schutz, der über den herkömmlicher ziviler Ziele hinausgeht: Sie dürfen gemäß Art. 56 des (ersten) Zusatzprotokolls vom 8. 6. 1977 zu den Genfer Konventionen vom 12. 8. 1949 (UNTS 1125 [1979], S. 3; BGBL. 1990 II, S. 1551) „auch dann nicht angegriffen werden, wenn sie militärische Ziele darstellen, sofern ein solcher Angriff gefährliche Kräfte freisetzen und dadurch schwere Verluste unter der Zivilbevölkerung verursachen kann“. Das bedeutet allerdings, dass nur die Bombardierung von Dämmen mit hinreichend gefüllten Stauseen völkerrechtswidrig wäre. Für petrochemische oder Erdölförderanlagen gilt dieser erhöhte Schutz nicht. Siehe dazu *Bothe, Friedenssicherung und Kriegsrecht*, Rn. 69, in: *Graf Vitzthum* (Hrsg.), *Völkerrecht*, 2. Auflage (2001), 8. Abschnitt; *Zemanek, Das Kriegs- und Humanitätsrecht*, in: *Neuhold/Hummer/Schreuer* (Fn. 32), Rn. 2550, 2627.

133 *Francona* (Fn. 131); *Durth* (Fn. 94), S. 653.

134 *Francona* (Fn. 131); *Scheumann, Verhandlungen über wasserbauliche Maßnahmen an grenzüberschreitenden Flussystemen*, in: *Barandat* (Fn. 2), S. 182, 184, 186.

135 Seit der Spaltung der in beiden Ländern jahrzehntelang regierenden Baath-Partei (Hisb al-Baath al-Arabi al-Ishtiraki, arabisch für: Sozialistische Partei der arabischen Wiedergeburt) 1966 hat sich das Verhältnis der einstigen Bruderländer trotz vereinzelter Zweckbündnisse (vgl. unten Abschnitt III.5.a) nie wieder vollständig normalisiert.

3. Der Konflikt um den Schatt-el-Arab: Erster Golfkrieg 1980–1988

Der Schatt-el-Arab hat infolge seiner starken Verschmutzung kaum Bedeutung für die Trinkwasserversorgung, und auch die Bewässerung für die Landwirtschaft spielte in dem sumpfigen Marschland bisher nur eine untergeordnete Rolle.¹³⁶ Wichtig ist der Schatt-el-Arab aber als Verkehrsader, insbesondere als (einiger) Zugang des Irak zum Meer. Dementsprechend behandeln auch alle bisherigen den Schatt-el-Arab betreffenden völkerrechtlichen Vereinbarungen vorwiegend Fragen der Nutzung als Verkehrswege.

a) Den Schatt-el-Arab betreffende Verträge¹³⁷

Der älteste überlieferte völkerrechtliche Vertrag über den Schatt-el-Arab ist der **persisch-osmanische Friedensvertrag von 1639**, der die nur 15 Jahre dauernde Herrschaft der Perser über den Irak und den Kaukasus beendete. Der Vertrag legte die Grenze zwischen dem Persischen und dem Osmanischen Reich nur grob fest, und zwar im Wesentlichen nach Stammesloyalitäten. Diese Methode bewährte sich in den meisten Grenzregionen, nicht jedoch am Schatt-el-Arab. Aus persischer Sicht stellte der Flusslauf eine natürliche Grenze dar; die Türken allerdings betrachteten wegen der durchgehend arabischen (also nicht-persischen) Besiedlung des gesamten Gebiets beide Seiten des Wasserwegs als ihr Staatsgebiet.

Im 19. Jahrhundert kam es im Zuge dieses schleichenden Konfliktes immer wieder zu Kampfhandlungen, die 1847 zu einer Beilegung im **Vertrag von Erzurum** führten. Auch dieser Vertrag litt jedoch von Anfang an unter strukturellen Schwächen und ließ den genauen Verlauf der Grenze im Mündungsgebiet von Euphrat und Tigris unklar.¹³⁸

Nachdem sich auch dieser Vertrag als ungeeignet erwiesen hatte, verfolgte das **Protokoll von Konstantinopel von 1913** einen neuen Lösungsansatz: Es setzte eine gemeinsame Kommission ein, die die Grenze genau markieren sollte. Die Arbeiten an der Demarkation wurden jedoch durch den Ausbruch des Ersten Weltkriegs unterbrochen.

Mit dem Ersten Weltkrieg ging das Osmanische Reich unter und der Konflikt wurde nun zwischen dem Iran und dem Irak fortgesetzt. 1937 vereinbarten die beiden Länder erneut die Einrichtung einer **Demarkationskommission**, die 1938 tätig wurde. Die Standpunkte blieben aber konträr, und bis in die 1950er-Jahre geschah nur wenig. Als ein endgültiges Grenzabkommen dann bereits greifbar nahe schien, kam es 1958 im Irak zu einem Staatsstreich, der alle Bemühungen zunichte machte und den Konflikt sogar verschärfe.¹³⁹ In der Folge kam es immer wieder zu kleineren Scharmützeln im Grenzgebiet.

136 Teilweise a. M. aber *Martsching*, Iran-Iraq War and Waterway Claims (1998), in: ICE Case Studies, <http://www.american.edu/ted/ice/iraniraq.htm> (zuletzt abgefragt am 8. 12. 2004).

137 Ebd.

138 Vgl. etwa Art. 2 Abs. 3 des Vertrags.

139 Nach dem Staatsstreich von General *Abd al-Karim Kassem* wurde am 14. 7. 1958 die Republik ausgerufen. *Kassem* wandte sich vom prowestlichen Kurs der Monarchie ab.

1969 kündigte der dank westlicher Unterstützung militärisch inzwischen weit überlegene Iran einseitig das Abkommen von 1937 und Schah *Mohammed Resa Pahlewi* stellte die irakische Oberhoheit über den Schatt-el-Arab offen in Frage. Teheran begann auch, die kurdischen Separatisten im Nordirak zu unterstützen,¹⁴⁰ was nach einem Kurdenaufstand 1974 die beiden Länder an den Rand eines Krieges führte. Mit dem **Abkommen von Algier** vom 6. 3. 1975¹⁴¹ konnte die Kriegsgefahr gebannt werden: Die Iraker machten dem Iran aus ihrer unterlegenen militärischen Situation heraus bedeutende Zugeständnisse in der Grenzfrage, woraufhin der Iran seine Unterstützung der Kurden beendete.¹⁴² Konkret erkannte Bagdad in diesem Abkommen die Flussmitte (genauer: den „Talweg“, also die tiefste Stelle) des Schatt-el-Arab als Grenze an, verzichtete damit also de facto auf alle früher erhobenen Ansprüche.

b) Der Erste Golfkrieg

Das Abkommen von Algier wurde vom neuen irakischen Alleinherrscher *Saddam Hussein* jedoch schon am 17. 9. 1980, nach der islamischen Revolution im Iran, während einer Rede vor der irakischen Nationalversammlung zerrissen und für null und nichtig erklärt.¹⁴³ Fünf Tage später brach der Erste Golfkrieg aus. Dieser Krieg weist eine selbst für den Nahen Osten ungewöhnliche Breite von Facetten auf, genannt seien hier etwa der (genuine-)territoriale (Grenzverlauf am Schatt-el-Arab), wirtschaftliche (Öl), innenpolitische (Sicherung des Baath-Regimes), geopolitische (Ost-West-Konflikt), weltanschauliche (Laizismus – Fundamentalismus), religiöse (Sunniten – Schiiten) und nicht zuletzt der ethnische (Araber – Perser) Aspekt des Konflikts.

Der Ausgang des Krieges ist bekannt: kein Sieger, Bestätigung des territorialen status quo ante, hunderttausende Tote auf beiden Seiten. Am 20. 8. 1990 wurde ein De-facto-Frieden geschlossen, der das militärische Ergebnis politisch nachvollzog. Das Verhältnis zwischen den beiden Ländern entspannte sich allerdings bis heute nicht nachhaltig.

c) Nach dem Ersten und Zweiten Golfkrieg

In den 1990er-Jahren, nach dem Zweiten Golfkrieg, wurde das Gebiet am Schatt-el-Arab zum Schauplatz eines „stillen Genozids“¹⁴⁴. Iraks Machthaber *Saddam Hussein* ließ einen „dritten Fluss“ und einen „Fluss der Mutter aller Schlachten“ zur Entwässerung des Marschlands nördlich von Basra bauen. Diese Sumpflandschaft ist die

140 Francona, Iran-Iraq: Role of the Shatt-al-Arab (1999), http://www.suite101.com/article.cfm/middle_east/21610 (zuletzt abgefragt am 8. 12. 2004).

141 Die volle englische Bezeichnung des am Rande des OPEC-Treffens in Algier von Iraks Vizepräsident *Saddam Hussein* und Irans Schah *Pahlewi* unterzeichneten Abkommens lautete „Iran-Iraq Treaty on International Borders and Good Neighbourly Relations“ (UNTS 1017 [1976], S. 136).

142 Punkt 3 des Abkommens: „[The two parties] shall also commit themselves to carry out a strict and effective observation of their joint borders so as to put an end to all infiltrations of a subversive nature wherever they may come from.“

143 Martsching (Fn. 136).

144 Darwish (Fn. 14).

Heimat der sogenannten „Marscharaber“, und diese Flussregulierungsprojekte werden als Mittel der Unterdrückung gegen die traditionell *Saddam*-feindlichen Schiiten im Süden des Landes angesehen.¹⁴⁵ Viele schiitische Aufständische hatten nach der Niederschlagung ihrer Rebellion 1991 im schwer zugänglichen Sumpfgebiet Zuflucht gesucht; zur Bekämpfung der Widerstandsnester und wohl auch zur Bestrafung der mit den Aufständischen „kollaborierenden“ Marscharaber wurden derartige Projekte von *Saddam* vorangetrieben.

Bis zum Sturz des *Saddam*-Regimes 2003 wurden weite Teile der einst 15 000 Quadratkilometer großen¹⁴⁶ Marschlandschaft trockengelegt. Über die aktuelle ökologische Situation in dem Gebiet ist nicht zuletzt wegen der immer noch instabilen Lage im Irak wenig bekannt.

4. Atatürk-Staudamm: Spannungen zwischen der Türkei und Syrien 1990

Für Syrien ist der Euphrat die Hauptschlagader seiner Wasserversorgung. Der Konflikt über die Durchflussmenge des Euphrat ist wohl einer der wichtigsten Gründe für das notorisch schlechte Verhältnis zwischen Damaskus und Ankara.¹⁴⁷

Mit dem Bau des Atatürk-Staudamms, benannt nach dem legendären Staatsgründer der Türkei *Mustafa Kemal Paşa*¹⁴⁸, wurde 1981 begonnen. Der Staudamm wurde 1990 fertiggestellt und ist einer der weltweit größten mit Erde und Felsen aufgeschütteten Dämme. Der Stausee umfasst eine Wassermenge von über 49 Milliarden Kubikmetern (das entspricht ca. dem gesamten Wasserpotential des Euphrat in eineinhalb Jahren, oder dem Wasserpotential von vier Jahren im Einzugsgebiet des Staudamms).¹⁴⁹ Zur Erstbefüllung stoppten die Türken den Fluss des Euphrat für einen Monat völlig. Obwohl der Ausfall teilweise mit Wasser aus anderen Stauseen kompensiert wurde, legten Syrien und der Irak in Ankara Protest ein.¹⁵⁰ In der ersten Hälfte der 1990er-Jahre floss aus der Türkei so wenig Wasser nach Syrien, dass im Wasserkraftwerk At-Tawrah am Assad-Stausee zeitweise sieben von zehn Turbinen abgeschaltet werden mussten, was zu massiven Stromausfällen bis nach Damaskus führte.¹⁵¹

Schon diese Umstände bei der Inbetriebnahme des Atatürk-Staudamms erklären, warum das Projekt bei den Nachbarn starke Unruhe auslöste. Syrische und irakische Fachleute behaupten, wegen des Atatürk-Staudamms werde die Flussmenge des Euphrat langfristig stark zurückgehen.¹⁵² Nicht einmal die 500 Kubikmeter pro Se-

145 Ebd.; ähnlich *Barandat* (Fn. 120), S. 169.

146 Das entspricht in etwa der Größe Schleswig-Holsteins oder der Steiermark.

147 So auch *Francona* (Fn. 131). Zu länger zurückliegenden Ursachen *Steinbach*, Die Türkei, der Nahe Osten und das Wasser, in: Internationale Politik 1/1998, S. 9, 12.

148 Der Name „Atatürk“ (türkisch für: Vater der Türken) wurde *Kemal* 1934 von der Großen Nationalversammlung verliehen. Zur Ära Atatürk *Moser/Weithmann* (Fn. 94), S. 79 ff.

149 Europa-Archiv 3/1990, Zeittafel 1.–15. 1. 1990, Z 26.

150 Ebd., Z 26; *Hottinger* (Fn. 20), S. 160; *Francona* (Fn. 131); *Darwish* (Fn. 14).

151 *Francona* (Fn. 131); vgl. auch *Durth* (Fn. 94), S. 651.

152 Genannt werden Verluste von bis zu 40 Prozent für Syrien und 90 Prozent für den Irak (*Darwish* [Fn. 14]). *Kolars/Mitchell* (The Euphrates River and the Southeast Anatolia De-

kunde, die Ankara Damaskus 1987 in einem Protokoll als Mindestmenge garantiert hat, würden so noch eingehalten.¹⁵³

a) Wasser als Druckmittel in der internationalen Politik

Auch wenn eine „politische Aufstauung“ durch die Türkei wegen der unabsehbaren (technischen) Risiken allgemein als sehr unwahrscheinlich gilt,¹⁵⁴ setzte Ankara das Wasser von Euphrat und Tigris in den letzten Jahren doch immer wieder als Druckmittel gegen Syrien ein.¹⁵⁵ So berief sich die Türkei darauf, dass Syrien die kurdische Guerillaorganisation PKK¹⁵⁶ unterstütze, zumindest indem sie ihren Führern Unterschlupf in Syrien und im syrisch kontrollierten Libanon gewähre.¹⁵⁷ Tatsächlich hielt sich der PKK-Chef *Abdullah Öcalan* lange Zeit in Damaskus auf. Ankara behauptete auch, Syrien verwende seine Unterstützung für die PKK als Druckmittel in den Verhandlungsrunden zur Wasserproblematik.¹⁵⁸

Damaskus hat diese Vorwürfe stets zurückgewiesen und vermutete vielmehr eine Verschwörung der Türkei mit dem syrischen Erzfeind Israel, um Syrien militärisch in die Zange zu nehmen.¹⁵⁹ Im Oktober 1998 drohte die Lage außer Kontrolle zu geraten: Die Türkei stellte Syrien ein Ultimatum zur Auslieferung *Öcalans* und Ausweisung aller PKK-Kämpfer aus Syrien und dem Libanon und verlegte starke Panzerverbände an die syrische Grenze.¹⁶⁰ Daraufhin vermittelte der ägyptische Präsident *Hosni Mubarak* zwischen den beiden Ländern.¹⁶¹ Schlussendlich wurde die Kriegsgefahr durch die Flucht *Öcalans* und seine Ergreifung durch türkische Geheimdienstagenten im Februar 1999 in Nairobi gebannt.¹⁶²

velopment Project [1991], S. 268) prognostizieren für den Irak Verluste von 77 Prozent. Näher dazu *Güven*, Die Türkei – eine Republik vor der größten Herausforderung ihrer Geschichte, in: Barandat (Fn. 2), S. 143, 151.

153 *Francona* (Fn. 131). Zum genannten Protokoll näher unten bei Abschnitt III.5.a).

154 *Moser/Weithmann* (Fn. 94), S. 322; *Schiffler* (Fn. 20), S. 597. Im Zweiten Golfkrieg 1991 erwogen die Alliierten eine Aufstauung des Euphrat, um den Irak auszutrocknen, was von der Regierung in Ankara unter Hinweis auf humanitäre Erwägungen abgelehnt wurde (*Durth* [Fn. 94], S. 654).

155 *Zand et al.*, Zu Mittag in Damaskus, in: *Der Spiegel* 42/1998, S. 171; *Durth* (Fn. 94), S. 654; *Hottinger* (Fn. 20), S. 160. Auch Israel wird von den arabischen Ländern beschuldigt, den Wasserhahn als Druckmittel einzusetzen (*Bürgi* [Fn. 21]).

156 Partya Karkeren Kurdistan (kurdisch für: Arbeiterpartei Kurdistans). Diese linksradikale kurdische Organisation führte von 1984 bis 2002 einen Guerillakrieg für einen unabhängigen Kurdenstaat. Zum „Befreiungskampf“ der PKK *Moser/Weithmann* (Fn. 94), S. 230 ff.

157 *Zand et al.* (Fn. 155), S. 171.

158 Ebd., S. 172; *Steinbach* (Fn. 147), S. 12; *Hottinger* (Fn. 20), S. 160; *Durth* (Fn. 94), S. 653; vgl. auch *Barandat* (Fn. 120), S. 161 f. Ähnlich die Rolle der Hisbollah im Libanon im Verhältnis Syriens zu Israel.

159 Die Türkei arbeitet mit Israel seit längerer Zeit militärisch eng zusammen (vgl. *Moser/Weithmann* [Fn. 94], S. 291; *Steinbach* [Fn. 147], S. 13 f.).

160 *Moser/Weithmann* (Fn. 94), S. 308.

161 *Zand et al.* (Fn. 155), S. 172.

162 Zu den Umständen der spektakulären und auch aus völkerrechtlicher Sicht interessanten Entführung *Öcalans* aus der griechischen Botschaft in Kenia EGMR, *Öcalan gegen Türkei*, Rs. 46221/99, Urteil der Kammer vom 12. 3. 2003, Abs. 9 ff.

Eine bewaffnete Auseinandersetzung zwischen den beiden Ländern wäre indes verheerend gewesen: Syrien besitzt mit 320 000 Soldaten eine der größten stehenden Armeen des Nahen Ostens, und die Türkei ist mit 640 000 Soldaten sogar doppelt so stark.¹⁶³ Unabsehbar wären die Folgen nicht zuletzt wegen der NATO-Mitgliedschaft der Türkei¹⁶⁴ und eines möglichen Eingreifens Israels gewesen.

b) Exkurs: Der Konflikt um den Orontes

Der Orontes (türkisch *Asi Nehri*, arabisch *Nahr el-Asi*) ist ein anderer, kleinerer Fluss in der Region, der im Libanon entspringt, Richtung Norden durch Syrien fließt, um dann in der türkischen Provinz Hatay ins Mittelmeer zu münden. Der Orontes weist bei einem Einzugsgebiet von ca. 38 000 Quadratkilometern¹⁶⁵ ein Wasserpotential von 1,2 Milliarden Kubikmetern pro Jahr (also nur rund 1/30 des Euphrat oder 1/40 des Tigris) auf.¹⁶⁶

Dieser Fluss ist deshalb interessant, weil die Ausgangslage hier genau umgekehrt gegenüber Euphrat und Tigris ist: Syrien (und der syrisch dominierte Libanon) liegt am Oberlauf des Flusses, während die Türkei am Unterlauf nur das erhält, was Syrien übrig lässt. Nicht zuletzt wegen der gegenwärtigen Verteilung des Wassers wird dieser Fluss von der türkischen Regierung gerne als Beispiel angeführt, wie „partnerschaftlich“ sich Syrien verhalte, wenn es selbst in der stärkeren Position ist. Syrien staut nämlich den Orontes selbst an mehreren Stellen auf und verwendet den weitaus größten Teil des Wassers.¹⁶⁷

5. GAP: Probleme der Gegenwart und Zukunft

Seit Anfang der 1990er-Jahre verwirklicht die Türkei Schritt für Schritt das 1976 in Angriff genommene sogenannte „Südostanatolien-Projekt“ GAP¹⁶⁸. Die Pläne für dieses gigantische Wasserwirtschaftsvorhaben reichen bis in die 1930er-Jahre zurück und sehen die Errichtung von insgesamt 22 Staudämmen und 19 Wasserkraftwerken vor, die die Hälfte des türkischen Strombedarfs decken sollen.¹⁶⁹

Dieses Projekt bereitet naturgemäß den flussabwärts gelegenen Nachbarländern Irak

163 Zand et al. (Fn. 155), S. 172.

164 Der NATO-Luftwaffenstützpunkt İncirlik ist nur 100 Kilometer von der syrischen Grenze entfernt.

165 Das entspricht fast der Fläche der Schweiz.

166 Siehe die Hinweise bei Fn. 121 und 122.

167 Nach Angaben der türkischen Staatlichen Generaldirektion für Hydrotechnik (Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, DSİ) entnimmt Syrien 90 Prozent des Wassers; auch der Libanon erhält aufgrund eines syrisch-libanesischen Abkommens vom 20. 9. 1994 lediglich ca. sieben Prozent (RTMFA [Fn. 122]).

168 Güneydoğu Anadolu Projesi (türkisch für: Südostanatolien-Projekt).

169 Durth (Fn. 94), S. 651 f.; RTMFA (Hrsg.), Water: A source of conflict or cooperation in the Middle East? (2004), S. 5; Francona (Fn. 131). Detaillierte Beschreibungen geben Mutlu, The Southeastern Anatolia Project (GAP) of Turkey, in: Orient 3/1996, S. 59 ff.; Struck, Das Südostanatolien-Projekt, in: Geographische Rundschau 2/1994, S. 88 ff.

und Syrien Sorgen, einerseits wegen des verminderten Abflusses während der Auffüllung der Stauseen, andererseits wegen der Sorge, die Türkei könnte vermehrt Wasser zur Bewässerung der eigenen Landwirtschaft entnehmen (eine Absicht, die die türkische Regierung auch offen bestätigt¹⁷⁰). Nicht zu unterschätzen sind außerdem die mit der Aufstauung steigenden Verdunstungsverluste.¹⁷¹ Im Übrigen haben die beiden Länder ganz generell Vorbehalte gegen eine weitere strategische Stärkung Ankaras durch steigende Abhängigkeit von der Türkei in Wasserfragen.

Für eine Umverteilung des Euphrat-Wassers wird auch damit argumentiert, dass das Wasser in der Landwirtschaft in Syrien und im Irak derzeit unnötig vergeudet werde: Die kargen Wüsten- und Steppenböden in diesen Ländern seien kaum für die Landwirtschaft geeignet, während Südostanatolien ein wesentlich fruchtbarer Landstrich sei.¹⁷² Daher könnte mit demselben Wasseraufwand in der Türkei mit Hilfe von GAP ungleich mehr produziert werden als in Syrien und dem Irak. Ja, es sei nicht nur unökonomisch, sondern auch unbillig und ungerecht (i. S. des völkerrechtlichen *equity*-Begriffs), kostbare Wasserressourcen zur Bewässerung von unfruchtbarem auf Kosten von fruchtbarem Land zu verwenden.¹⁷³ Von Syrien und dem Irak wird die niedrigere Produktivität im Kern auch nicht bestritten, aus nachvollziehbaren (strategischen und volkswirtschaftlichen) Gründen wollen die beiden Länder aber dennoch nicht auf ihr Wasser und damit ihre Landwirtschaft verzichten.¹⁷⁴

a) Kooperative Instrumente im Euphrat-Tigris-Einzugsgebiet

Letzten Endes sind alle Anrainerstaaten von Euphrat und Tigris auf die Sicherung zumindest eines Minimums an Konsens angewiesen. Erste trilaterale Gespräche fanden bereits 1962 statt, verliefen aber – nicht zuletzt wegen der syrisch-irakischen Spannungen in den 1970er-Jahren – im Sande.¹⁷⁵ 1980 richteten die Türkei und der Irak ein Joint Technical Committee (JTC) ein, um die Wasserfrage regelmäßig diskutieren zu können; 1983 schloss sich auch Syrien dem JTC an. Seither fanden immerhin 16 Treffen auf Minister- und Beamtenebene statt.¹⁷⁶

Außerdem wurde am 17. 7. 1987 in einem bilateralen Protokoll zwischen der Türkei und Syrien eine vorläufige Mindestmenge von 500 Kubikmetern pro Sekunde festgelegt.¹⁷⁷ Hervorzuheben ist allerdings, dass diese mittlerweile 17 Jahre alte Regelung

170 RTMFA (Fn. 169), S. 4 f.

171 Insgesamt sollen in den GAP-Stauseen im Endausbau ca. 7,4 Milliarden Kubikmeter jährlich durch Verdunstung verloren gehen (Scheumann [Fn. 134], S. 183).

172 Ganz ähnlich Durth (Fn. 94), S. 657.

173 RTMFA (Fn. 122). Die Türkei kann sich hier auch auf das von vielen Völkerrechtler anerkannte Prinzip der *optimal utilization* stützen (vgl. Fn. 108).

174 So z. B. auch Schiffler (Fn. 25), S. 612. Zum schwierigen Verhältnis zwischen der Türkei und ihren Nachbarn Steinbach (Fn. 147), S. 9.

175 Durth (Fn. 94), S. 653.

176 RTMFA (Fn. 169), S. 5. Kritisch zum JTC Barandat (Fn. 120), S. 164; Durth (Fn. 94), S. 653.

177 Der entsprechende Passus lautet: „Während der Füllung des Ataturk-Stausees und bis zur endgültigen Verteilung des Euphrat-Wassers unter den Anrainerländern verpflichtet sich die türkische Seite, einen jährlichen Durchschnitt von mehr als 500 Kubikmetern in der Sekunde freizusetzen.“ (zitiert nach Scheumann [Fn. 134], S. 184, eigene Übersetzung).

nur übergangsweise (insbesondere für den Zeitraum der Befüllung des Stausees) gelten sollte („bis zur endgültigen Verteilung des Euphrat-Wassers unter den Anrainerländern“). Die Verhandlungen über eine endgültige multilaterale Regelung sind aber seit Jahren festgefahren.¹⁷⁸

Die Spannungen mit der Türkei führten im Oktober 1998 auch zu einer eher ungewöhnlichen Kooperation zwischen Syrien und dem Irak, zwei Ländern, die seit Mitte der 1960er-Jahre verfeindet waren und Mitte der 1970er-Jahre am Rande eines Kriegs um Wasser standen. Die beiden Länder vereinbarten eine Koordination aller ihrer Aktionen an Euphrat und Tigris und stellten im Interesse einer geeinten Front gegen die Türkei in der Wasserfrage ihre übrigen politischen Differenzen zurück. Bagdad und Damaskus initiierten gemeinsam einen Boykott aller am GAP beteiligten Firmen und verurteilten dabei zugleich die Militärkooperation zwischen der Türkei und Israel.¹⁷⁹

b) Internationale Vorbehalte gegen GAP

Die wirtschaftliche Notwendigkeit von GAP wird freilich innerhalb und außerhalb der Türkei vielfach angezweifelt. Es gibt Vermutungen, das lange Zeit „schubladisierte“ GAP sei ab den 1980er-Jahren weniger aus hehren Fortschrittsabsichten reaktiviert worden denn wegen des seit 1984 virulent gewordenen **Kurdenproblems**. Die Staudammprojekte würden nur als Vorwand verwendet, um den Lebensraum der in der Region ansässigen Kurden zu zerstören und vor Ort neben militärischer auch zivile Repression (etwa in Form von Enteignungen) üben zu können.¹⁸⁰ Ankara räumt aber lediglich ein, dem kurdischen Nationalismus mittelbar durch eine Steigerung des Lebensstandards den Boden entziehen zu wollen.¹⁸¹

Vor allem aus europäischer Sicht kritisiert wird auch die angeblich mangelhafte Rücksichtnahme der türkischen Regierung auf **archäologische Schätze**. So versank im Herbst 2000 durch den 62 Meter hohen Birecik-Staudamm die erst teilweise freigelegte und erforschte Seleukiden- und Römerstadt Zeugma am Euphrat in den Fluten, ein Baudenkmal, „vergleichbar mit Ephesus, Pompeji und Aspendos“.¹⁸² Alle Appelle, das Aufstauen für weitere archäologische Forschungen wenigstens um einige Monate zu verschieben, halfen nichts – Zeugma ist heute ein anatolisches Atlantis.

Und doch kein Einzelfall: Im selben Stausee verschwanden nicht nur die fruchtbaren Felder kurdischer Bauern, in einer späteren Ausbaustufe wird wahrscheinlich auch noch die Armenierfestung und Kreuzfahrerburg Rumkale versinken. Schon 1990 war Samosata, die jahrtausendealte Hauptstadt von Kommagene, im Atatürk-Stausee

178 Dies liegt freilich keineswegs nur an Ankara (*Hottinger* [Fn. 20], S. 160). Zum Verhandlungsprozess näher *Scheumann* (Fn. 134), S. 184 f.

179 *Barandat* (Fn. 120), 166 f.; *Francona* (Fn. 131).

180 So etwa *Darwish* (Fn. 14).

181 *Zand*, Die Uno soll helfen, in: *Der Spiegel* 21/2000, S. 200; vgl. auch *Barandat* (Fn. 120), S. 160 f.

182 *Zand* (Fn. 181), S. 200; *Moser/Weithmann* (Fn. 94), S. 318.

untergegangen.¹⁸³ Und der am Tigris gelegene Ilisu-Staudamm wird die 10 000 Jahre alte Höhlenstadt Hasankeyf überfluten.¹⁸⁴ Die türkische Regierung bestreitet alle diese Verluste gar nicht, doch seien diese unvermeidlich, denn „beinahe jede Stadt in der Türkei ist eine bedeutende archäologische Stätte“¹⁸⁵.

c) Wasser als Handelsware – die Türkei als Wasserexporteur?¹⁸⁶

Angesichts der bisher beschriebenen Wassersituation in der Region mutet es besonders verwirrend an, dass die türkische Regierung Wasser exportieren will. Im November 1999 wurde am Manavgat-Fluss in der Provinz Antalya eine weltweit einzigartige Anlage zur Wasserverladung in Betrieb genommen. Eine Pipeline führt von Stauseen an die Küste zu Ladeplattformen, über die pro Tag zwei Tanker zu je 250 000 Kubikmetern beladen werden können. Potentielle Kunden wären chronisch wasserarme Mittelmeeranrainer wie Zypern, Malta, Libyen und v. a. Israel. Ein Kubikmeter türkisches Wasser würde inklusive Transport ungefähr einen Dollar kosten.

Die Israelis schickten zuerst ihren stellvertretenden Generalstabschef – Wasser ist gerade für Israel ein strategisches Gut –, später den Direktor der staatlichen Wassergesellschaft Mekorot. Im Juli 2003 wurde ein Abkommen geschlossen, in dem sich Israel zur Abnahme von 50 Millionen Kubikmetern Wasser jährlich (drei Prozent des derzeitigen israelischen Gesamtverbrauchs) über einen Zeitraum von 20 Jahren verpflichtet.¹⁸⁷ Ermöglicht wurde der Abschluss durch das gute israelisch-türkische Verhältnis. Weil Ankara überdies zu den wichtigsten Kunden der israelischen Rüstungsindustrie zählt, wurde die Vereinbarung mit diversen türkischen Rüstungskäufen von Israel verknüpft.¹⁸⁸ Endgültig besiegelt wurde der Wasserhandel im März 2004; die ersten Lieferungen sollen 2005 erfolgen.¹⁸⁹

Die Türkei sieht sich vor der Realisierung eines fast 20 Jahre alten Traums, der vom ehemaligen Minister- und Staatspräsidenten *Turgut Özal* geboren wurde: Die Türkei

183 Moser/Weithmann (Fn. 94), S. 318.

184 Zand (Fn. 181), S. 202; Shukman, Turkish dam controversy, in: BBC News Europe 22. 1. 2000, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/614235.stm> (zuletzt abgefragt am 8.12. 2004).

185 RTMFA (Hrsg.), Ilisu Dam, <http://www.mfa.gov.tr/MFA/ForeignPolicy/MainIssues/WaterIssues/ILISUDAMsub3.htm> (zuletzt abgefragt am 8.12. 2004, eigene Übersetzung).

186 Großbongardt/Zand, Schluck unter Freunden, in: Der Spiegel 27/2000, S. 168; RTMFA (Hrsg.), Manavgat Water Supply Project, <http://www.mfa.gov.tr/MFA/ForeignPolicy/MainIssues/WaterIssues/ManavgatSubmenu5.htm> (zuletzt abgefragt am 8.12. 2004).

187 Keinon, Deal to buy water from Turkey finalized, in: Jerusalem Post 23.7. 2003, S. 1; State of Israel – Ministry of Foreign Affairs (Hrsg.), Das Wasserabkommen zwischen Israel und der Türkei (2003), <http://berlin.mfa.gov.il/mfm/web/main/document.asp?SubjectID=5804&MissionID=88&LanguageID=190&StatusID=0&DocumentID=-1> (zuletzt abgefragt am 8.12. 2004).

188 Vidal, Israeli water for arms deal with Turkey, in: The Guardian 6.1. 2004.

189 Keinon, Water deal signed with Turkey, in: Jerusalem Post 5.3. 2004, S. 2. Allerdings soll Ankara wegen des harten israelischen Vorgehens in der Palästinenserfrage den Vertrag inzwischen offen in Frage gestellt haben (Berman, Turkey turns cold, in: Jerusalem Post 15.6. 2004, S. 15).

besitze zwar kaum Erdöl, dafür umso größere Wasserreserven. Mit diesen Ressourcen könnte die Türkei, so sein Plan, zur führenden Regionalmacht aufsteigen.¹⁹⁰ Zunächst wurde Wasser nur umständlich in Schwimmballons an das türkisch besetzte Nordzypern geliefert. Nun fühlt sich das Land bereit für Größeres: Für die Versorgung Zyperns soll eine 78 Kilometer lange Pipeline durch das Mittelmeer gebaut werden, die nicht nur den türkischen Norden, sondern auch den (am 1. 5. 2004 der EU beigetretenen) griechischen Süden versorgen könnte.

d) Exkurs: Die Haltung der Türkei zum Wasserkonflikt am Jordan

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Haltung der Türkei zum Wasserkonflikt am Jordan:¹⁹¹ Zunächst betont die Türkei, dass die besetzten Gebiete (v. a. die Golan-Höhen) für Israel „lebenswichtig“ seien. Zwar verwendet Israel das Wasser des Jordan „auf einem Maximalniveau“ und deckt darüber hinaus 40 Prozent seines jährlichen Wasserbedarfs durch die unterirdischen Grundwasserleiter im besetzten Westjordanland, sodass der Großteil des israelischen Wassers von „arabischen Territorien“ stamme. Zugleich warnt die Türkei aber, dass eine Rückgabe dieser besetzten Gebiete empfindliche Verluste für Israels Wasserversorgung bedeuten würde. Auf der Grundlage dieser Fakten seien zwar territoriale Zugeständnisse Israels an die arabischen Länder denkbar (ein palästinensischer Staat wird bezeichnenderweise nicht erwähnt), nicht aber eine Aufgabe der genannten Wasserressourcen.¹⁹²

IV. Die Grenzen des Völkerrechts

Das Völkerrecht bietet realistischerweise kein Universalrezept zur Lösung der Wasserkonflikte in der Welt: Es ist kein Konzept denkbar, das über allgemeine Grundsätze hinausgeht und doch alle spezifischen Eigenheiten der einzelnen Flüsse berücksichtigt. Letztlich müssen sich daher die jeweiligen Anrainerstaaten bi- bzw. multilateral verständigen.

Ziel muss also sein, in jedem Flusssystem einen *Ergebniskonsens* über die Aufteilung der Wasserressourcen herzustellen. Dieses Einvernehmen ist in aller Regel aber nur sehr schwer zu erreichen und kann jedenfalls nicht nur aus allgemeinen Rechtsprinzipien abgeleitet werden. Daher ist es zweckmäßig, zunächst einen *Regelkonsens* anzustreben, also ein Verfahren zu vereinbaren, nach dem das Wasser aufgeteilt werden soll. Für die Herstellung dieses *formellen* Konsenses sind die bereits entwickelten oder sich gerade entwickelnden Völkerrechtsprinzipien gut geeignet. Besonders augenscheinlich wird dies bei den Verfahrenspflichten, die sich aus klassischen Nach-

190 Zu Özals ambitionären Plänen Hottinger (Fn. 20), S. 160 f.; Schiffler (Fn. 25), S. 612 f. Durth (Fn. 94, S. 655 f.) beschreibt den persönlichen Hintergrund für Özals Engagement.

191 Vgl. die Nachweise bei Fn. 42.

192 RTMFA (Hrsg.), Water Issues Between Turkey, Syria And Iraq: The General Situation, http://www.mfa.gov.tr/MFA/ForeignPolicy/MainIssues/WaterIssues/WaterIssuesBetweenTurkeySyriaIraq_TheGeneralSituation.htm (zuletzt abgefragt am 8. 12. 2004).

barrechten entwickelt haben: der Pflicht zu hinreichender gegenseitiger Information und der Pflicht zur Konsultation bei möglicher Beeinträchtigung. Diese Mindestgarantien stellen Waffengleichheit her in Bezug auf den Wissensstand und sind unabdingbare Voraussetzungen für ein geordnetes und faires Verfahren.

Aber das Völkerrecht zieht sich nicht auf eine rein formale Funktion zurück, sondern determiniert heute bis zu einem gewissen Grad auch den *materiellen* Konsens. Erkenntbar ist dies vor allem daran, dass die absoluten Souveränitäts- und Integritäts-theorien längst von praktisch allen Staaten verworfen wurden. Wenn einem Anrainerstaat die volle Verfügungsmacht eingeräumt werden würde, wäre dies erstens nie gerecht und zweitens gar keine Aufteilung. Dass das Gebot der gerechten Aufteilung (*equitable apportionment*) heute als selbstverständlich gilt, ist wohl einer der größten Erfolge des Völkerrechts am Wasser. Denn es impliziert notwendigerweise die prinzipielle Gleichwertigkeit und Achtung der Ansprüche aller Seiten. Das wesentlich ältere Prinzip „sic utere tuo ut alienum non laedas“ (*no harm*-Prinzip) fußt auf demselben Gedanken und begrenzt ganz allgemein das Nutzungsrecht jedes Anrainers, indem es ernste Schädigungen der anderen Anrainer untersagt.

In einer Zeit, in der die Ressourcen der Erde knapp werden, braucht es neben der einzelstaatlichen überdies eine globale Betrachtungsweise: Die Verantwortung gegenüber der Natur und zukünftigen Generationen verlangt eine möglichst effiziente Verwendung der vorhandenen Mittel. Diese soll durch das noch relativ junge Prinzip der *optimal utilization* sichergestellt werden. Das Verhältnis dieser Grundsätze, die oft in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen, ist freilich noch weitgehend ungeklärt. Gerade hier bedarf es noch einiger Anstrengungen der Staatengemeinschaft. Über alldem darf schließlich der Mensch selbst mit seinen elementaren Bedürfnissen nicht vergessen werden: ein wirksames Menschenrecht auf Wasser würde hier Abhilfe schaffen.

Die Entstehungsgeschichte der genannten Prinzipien beweist, dass nicht immer universell verbindliche Konventionen geschaffen werden müssen, sondern ein *soft law approach* ebenfalls zum Ziel führen kann. Überhaupt sind gerade in weniger entwickelten Ländern oft positive Kooperationsanreize etwa der Weltbank wirkungsvoller als so manches *hard law*.

Bei Konflikten um Wasser stehen einander nur selten tatsächlich gleich starke Akteure gegenüber. Darum muss ausgeschlossen sein, dass es sich für den Stärkeren jemals lohnt, eine einmal getroffene Vereinbarung zu brechen. Da dies das gegenwärtige Völkerrecht mangels zentralisierter Rechtsdurchsetzungsgewalt nicht leisten kann, ist hier die Politik gefordert, regionale (vor allem wirtschaftliche) Vernetzungen zu fördern. Denn mit steigender Interdependenz (ohne einseitige Abhängigkeiten) nimmt immer auch die Kooperationsbereitschaft zu, wie etwa das Beispiel der Donau (des mit 17 Anrainerstaaten „internationalsten“ Flusssystems der Welt) zeigt. Erfreulicherweise erkennen dies immer mehr Länder in Afrika und Asien, wie an der steigenden Anzahl an völkerrechtlichen Kooperationsvereinbarungen zu sehen ist.

So wird am Ende auch klar, dass den Wasserkonflikten der Welt keinesfalls nur mit juristischen Methoden beizukommen ist, das Völkerrecht aber mit seinen Mechanis-

men die Politik zu friedlichen Wegen ermutigen kann. Schließlich ist die weitere „Verrechtlichung“ der internationalen Beziehungen überhaupt der einzige Ansatz, die dem Völkerrechtssystem immanente Gewaltnähe der internationalen Weltordnung, das Recht des Stärkeren, zurückzudrängen.