

d·i·e

Deutsches Institut für  
Entwicklungspolitik



German Development  
Institute



# Afrikas internationale Flüsse und Seen

Stand und Erfahrungen im grenzüberschreitenden  
Gewässermanagement in Afrika an ausgewählten  
Beispielen

Lars Wirkus / Volker Böge

Gutachten im Rahmen des Forschungs- und Beratungsprojekts  
des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung (BMZ): „Grenzüberschreitendes Gewässer-  
management in Afrika“

Bonn 2005

**Wirkus, Lars / Volker Böge:** Afrikas internationale Flüsse und Seen : Stand und Erfahrungen im grenzüberschreitenden Wassermanagement in Afrika an ausgewählten Beispielen / Lars Wirkus / Volker Böge. – Bonn : Dt. Inst. für Entwicklungspolitik, 2005. – (Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 7/2005)  
ISBN 3-88985-292-0

**Lars Wirkus**, Dipl. Geograph, Senior Researcher im BICC, Arbeitsbereich Konfliktmanagement. Forschungsschwerpunkte: Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Ökologische Degradation und Gewaltkonflikte, Environmental Security, Transboundary Water Governance. Derzeitiger Fokus: Konflikt und Kooperation in grenzüberschreitenden Fluss- und Seegebieten, auch vor dem Hintergrund schwacher Staatlichkeit und im Kontext mit instabilen und zerfallenden Staaten Subsahara-Afrikas.  
E-Mail: [wirkus@bicc.de](mailto:wirkus@bicc.de)

**Dr. Volker Böge**, Friedensforscher und Historiker. Research Associate des Bonn International Center for Conversion (BICC), Visiting Fellow am Australian Centre for Peace and Conflict Studies (ACPACS) an der University of Queensland in Brisbane, Australien. Forschungsschwerpunkte in den letzten Jahren: Ökologische Degradation und Gewaltkonflikte, Friedenskonsolidierung in Nachkriegsgesellschaften, Gewaltkonflikte im Südpazifik, traditionale Konfliktbearbeitung in zeitgenössischen Gewaltkonflikten, Konflikt und Kooperation in grenzüberschreitenden Flussgebieten im subsaharischen Afrika. Er ist Mitarbeiter im Arbeitsbereich Konfliktmanagement des BICC. Zahlreiche Veröffentlichungen zu Friedensforschung und Zeitgeschichte. Neuestes Buch: Muschelgeld und Blutdiamanten. Traditionale Konfliktbearbeitung in zeitgenössischen Gewaltkonflikten. Hamburg 2004  
E-Mail: [boege@bicc.de](mailto:boege@bicc.de)

## Vorwort

Wasser ist für alle Volkswirtschaften eine (über-)lebenswichtige strategische Ressource. Von ihrer Verfügbarkeit hängen die Trinkwasserversorgung eines Landes, die Nahrungsmittelproduktion, die Energieversorgung und damit auch die industrielle Entwicklung ab. Auch ist Wasser für gesunde Lebensbedingungen und Ökosysteme unverzichtbar. Bereits heute können einige Länder, darunter viele afrikanische Staaten, als „Wasserstress-Ökonomien“ bezeichnet werden, da sie zur Deckung ihres Wasserbedarfs auf Wasservorkommen angewiesen sind, die außerhalb ihres Staatsgebiets generiert werden. Da der Löwenanteil des Wassers in Entwicklungsländern für die Bewässerungslandwirtschaft und ein zunehmend wichtiger Anteil für die Energieerzeugung benötigt werden und beide Sektoren grundlegend für die Wirtschaftsentwicklung sind, gilt die Abhängigkeit von der Wasserzufuhr aus anderen Ländern als wichtiger Indikator für die Krisenanfälligkeit ganzer Volkswirtschaften.

Die gemeinsame Nutzung grenzüberschreitender Flüsse hat in der Vergangenheit häufig zu der Vermutung geführt, dass hierin ein hohes sicherheitspolitisches Konfliktpotenzial liege. In den 1980er und 1990er Jahren machten Schlagzeilen wie „Krieg um Wasser“, „Wasser ist kostbarer als Öl“ und „Wasser als Brennstoff für militärische Konflikte“ in plakativer Art und Weise auf potenzielle oder bestehende Nutzungskonflikte an grenzüberschreitenden Gewässern aufmerksam. Steigende Verbräuche und die asymmetrischen Beziehungen zwischen Oberlauf- und Unterlaufstaaten nährten die Annahme, dass eine Wasserverknappung fast unweigerlich in gewaltsame Auseinandersetzungen münden würde. Ein viel zitiertes Beispiel waren Konflikte der Anrainerstaaten des Nil und des Euphrat; auch die Beziehungen der Anrainerstaaten von Flüssen im Südlichen Afrika wurden ähnlich konfliktträchtig bewertet.

Die faktische Entwicklung hat diese düsteren Prognosen jedoch nicht bestätigt. Die Erfahrung zeigt, dass grenzüberschreitende Wasservorkommen sehr viel häufiger Motor für grenzüberschreitende Kooperationen sind als für gewaltsame Konflikte zwischen Staaten. Gerade im Südlichen Afrika – eine Region mit außergewöhnlich vielen grenzüberschreitenden Flüssen – hat mit dem Ende des südafrikanischen Apartheid-Regimes eine durchweg positive Entwicklung eingesetzt. Aber auch in anderen Regionen setzen die afrikanischen Staats- und Regierungschefs auf kooperatives Management, das in vielen Deklarationen und bi- und multilateralen Abkommen bekräftigt wurde. An 16 von 63 grenzüberschreitenden Fluss- und Seegebieten wurden inzwischen Regelwerke und Fluss- und Seegebietsorganisationen für eine Zusammenarbeit geschaffen.

Die Deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) unterstützt auf dem afrikanischen Kontinent internationale Kommissionen wie die ORASECOM am Orange-Senqu, die LIMCOM am Limpopo, die *Nile Basin Initiative* und die Tschadsee-Kommission; sie fördert regionale Initiativen wie die *Water Unit* der *Southern African Development Community* (SADC) und den *African Ministerial Council on Water* und ist bilateral engagiert bei der Harmonisierung nationaler Wasserpolitiken.

Das Forschungsvorhaben „Grenzüberschreitendes Gewässermanagement in Afrika“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit auf dem afrikanischen Kontinent fünf Studien in Auftrag gegeben, die in vier **Discussion Papers** des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) vorgestellt werden. Die Studien bearbeiten Themen, die im Vorfeld von einem Kreis von Fachleuten als besonders wichtig erachtet wurden:

**“How can international donors promote transboundary water management?”**

(Erik Mostert, Delft University)

Die Förderung von Organisationen für grenzüberschreitendes Gewässermanagement nimmt einen prominenten Rang in der *Southern African Development Community* (SADC) ein, und auch andere regionale und kontinentale Zusammenschlüsse haben grenzüberschreitendes Management auf ihre Agenda gesetzt. Dies wird durch die internationale Gemeinschaft, z.B. durch den Afrika-Aktionsplan der G8 und die *EU Water Initiative* (EUWI), aber auch von der Weltbank und der *Global Environment Facility* (GEF), dem *United Nations Environment Programme* (UNEP), dem *United Nations Development Programme* (UNDP), der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB) und anderen einflussreichen Organisationen gefördert.

Die Studie schätzt den Einfluss von Gebern jedoch eher gering ein. Allerdings können die Geber in den unterschiedlichen Phasen der Etablierung eines grenzüberschreitenden Gewässermanagements eine wichtige Rolle spielen. Bezogen auf diese Phasen – wie erste Treffen, Verhandlungen, Abschluss eines Abkommens, seine Umsetzung, Monitoring – diskutiert die Studie, welche Instrumente zum Einsatz kommen. Diese umfassen die Organisation von Erfahrungsaustausch, *Capacity Building*, Finanzierung von Infrastrukturprojekten, finanzielle Unterstützung nationaler Delegationen und Hilfe bei der Herausbildung und Gestaltung internationaler Foren.

Untersuchungen, die das Geberengagement in der Entwicklung grenzüberschreitenden Gewässermanagements thematisieren und etwa besonders Erfolg versprechende Ansätze aufführen, liegen kaum vor. Auch deshalb kann die Frage, auf welchen Arbeitsfeldern und mit welchen Instrumenten die jeweiligen Geber besonders Erfolg versprechend arbeiten, nur spezifisch, aber nicht allgemeingültig und nicht vor dem Hintergrund reichhaltiger Erfahrung beantwortet werden. Dies hängt u.a. von regionalpolitischen Interessen und den Stärken der jeweiligen Geber ab. Engagement muss, so der Autor, nicht zwingend auf der zwischenstaatlichen Ebene angesiedelt sein, da eine Lösung von Nutzungskonflikten oft auf der nationalen und lokalen Ebene liegt. Die Geber können bei der Harmonisierung der nationalen Wassergesetzgebung und -politiken eine unterstützende Rolle spielen. Nur wenige Flussgebietsorganisationen sehen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung vor; Ausnahmen findet man bei nordamerikanischen und europäischen Organisationen. Es wäre durchaus zu empfehlen, so der Autor, die Entwicklung von Ansätzen auch für den afrikanischen Kontext für die EZ zu einem Betätigungsfeld zu erklären. Auch seien innovative Ansätze einer nachhaltigen Finanzierungspolitik von Flussgebietsorganisationen zu entwi-

ckeln. Generell empfiehlt er, an vorhandenen Entwicklungen und Potenzialen anzuknüpfen und auf Bedarfe der Anrainerstaaten zu reagieren.

Die Studie unterstreicht die Notwendigkeit, die Effektivität und Nachhaltigkeit des Geberengagements zu evaluieren, und zwar sowohl im Interesse der Gebergemeinschaft als auch in dem regionaler und nationaler Akteure.

### **„Kooperation an internationalen Flüssen aus ökonomischer Perspektive: Das Konzept des *Benefit Sharing*“**

(Axel Klaphake, TU Berlin, unter Mitarbeit von Olivia Voils)

In dem internationalen Diskurs über grenzüberschreitende Wasserkooperation kommt dem Konzept des *Benefit Sharing* eine herausragende Bedeutung zu. Nach Überzeugung des Autors kann seine Anwendung Wasserkooperationen trotz divergierender Interessen und den typischen Oberlauf-Unterlauf-Problemen entscheidend stimulieren.

Die Studie untersucht 18 Fälle, u.a. auf dem afrikanischen Kontinent, in denen Anrainerstaaten Vereinbarungen mit *Benefit Sharing*-Charakter etabliert haben. Die meisten Projekte mit *Benefit Sharing*-Merkmale betreffen den Staudammbau zum Zwecke der gemeinsamen Erzeugung und Nutzung von Wasserkraft, was vor allem an der einfachen und selten umstrittenen Kalkulierbarkeit der wirtschaftlichen Vorteile aus der Energieerzeugung liegt. Hingegen gibt es bei Projekten, die Verbesserungen der Wasserqualität zum Gegenstand haben oder andere Umweltschutzziele verfolgen, kaum *Benefit Sharing*-Vereinbarungen.

Die Studie identifiziert eine Reihe von Faktoren, die sich auf *Benefit Sharing*-Vereinbarungen fördernd oder hemmend auswirken. Die Bedeutung entsprechender Vereinbarungen mit wechselseitigen Vorteilen steigt in Situationen zunehmender Wasserknappheit, da dann die volkswirtschaftlichen Kosten der Nicht-Kooperation zunehmen. Substanzielle Schwierigkeiten bei der Implementierung von *Win-win*-Projekten entstehen zum Beispiel, wenn die beteiligten Staaten entgegengesetzte Interessen verfolgen, Unsicherheiten über Projektwirkungen bestehen und administrative und ökonomische Kapazitäten schwach ausgebildet sind.

Da sich *Benefit Sharing* am ehesten mit dem Flussausbau und der Gewinnung zusätzlicher Wasserressourcen (u.a. interbasinaler Wassertransfer) verwirklichen lässt, sollte die EZ auf eine Umsetzung anerkannter Standards der Projektprüfung und -gestaltung hinwirken, wie diese in den Leitlinien der *World Commission on Dams* formuliert werden. Die EZ sollte auch Anstrengungen unternehmen, um die potenziellen ökonomischen Vorteile anderer Formen der Wasserkooperation transparent zu machen. Da erfolgreiche internationale *Win-win*-Projekte von einer kompetenten und effektiven Projektorganisation, -finanzierung und -kontrolle abhängen, kann die EZ nationale Verwaltungen durch *Capacity Building* unterstützen. Die Förderung regionaler Wasserabkommen und von Flussgebietsorganisationen erhöht zudem die Wahrscheinlichkeit von *Benefit Sharing*-Vereinbarungen, da dadurch ein stabiles und vertrauensbildendes Umfeld geschaffen wird.

## **„Afrikas internationale Flüsse und Seen. Stand und Erfahrungen im grenzüberschreitenden Gewässermanagement in Afrika an ausgewählten Beispielen“**

(Lars Wirkus und Volker Böge, BICC Bonn)

Der Stand des grenzüberschreitenden Gewässermanagements und die Erfahrungen mit diesem werden in ausgewählten afrikanischen grenzüberschreitenden Fluss- und Seegebieten wie dem Orange-Senqu, Limpopo, Sambesi, dem Viktoriasee und Tschadsee im Detail untersucht. Für diese Fälle werden jeweils hydrologische, ökonomische und allgemeinpolitische Rahmendaten präsentiert und Risiken, Konfliktfaktoren, Kooperationspotenzial und -bedarf analysiert. Ein Schwerpunkt der Darstellung sind wasserbezogene Vereinbarungen und zwischenstaatliche Institutionen mit ihren Mandaten und prozeduralen Regeln.

Neben der Förderung von Flussgebietsorganisationen wie der ORASECOM am Orange-Senqu und der LIMCOM am Limpopo hat sich die Förderung von regionalen Akteuren wie dem SADC-Wassersektor als eine erfolgreiche Strategie erwiesen. Diese Strategie kann über Kompetenzzentren auch auf andere Regionalorganisationen ausgedehnt werden. Grenzüberschreitendes Seegebietsmanagement ist bisher noch rudimentär entwickelt und kann ausgedehnt werden; beim Viktoriasee scheint sich ein viel versprechendes *Window of Opportunity* zu öffnen. Zudem sollte dem Entwicklungspotenzial von grenzüberschreitenden Grundwasservorkommen mehr Beachtung geschenkt werden. Dies könne zu einem neuen Betätigungsfeld für die EZ auf dem afrikanischen Kontinent werden.

## **„Kooperation an Afrikas internationalen Gewässern: die Bedeutung des Informationsaustauschs“**

(Malte Grossmann, TU Berlin)

Da ein erheblicher Teil der Ausgaben vieler Projekte zum grenzüberschreitenden Wasserressourcen-Management in die Informationsaufbereitung geht, wird in dieser Studie die allgemeine Bedeutung einer gemeinsamen Informationsgrundlage für das grenzüberschreitende integrierte Gewässermanagement und für den Abschluss von entsprechenden internationalen Vereinbarungen herausgestellt. Nach Ansicht des Verfassers kommt es dabei nicht darauf an, möglichst viele Daten zu generieren; Erfolg versprechender ist es, Informationen über Handlungsoptionen zu erarbeiten, die den Anliegern die jeweiligen Vor- und Nachteile unterschiedlicher Strategien deutlich machen. Von zentraler Bedeutung ist zudem die Akzeptanz der Informationsgrundlage durch die verhandelnden Parteien; dies kann durch gemeinsam organisierte Flussgebietsstudien (*River Basin Studies*) bzw. Bestandsaufnahmen zu Wasserressourcen (*Water Resources Assessments*) unterstützt werden.

Die Studie untersucht in einigen afrikanischen Flussgebieten, welche Rolle die jeweiligen Flussgebietsorganisationen in diesem Prozess bis heute spielen. Dabei wird deutlich, dass die Kapazitäten zur Informationsbeschaffung und -aufbereitung für grenzüberschreitende Fragen des Gewässermanagements insbesondere von dem Aufgabenspektrum (operationelle Steuerung von grenzüberschreitenden Infrastruktursystemen und/oder strategische Wasserressourcenplanung) und der damit verbundenen Organisationsform der Fluss-

gebietsorganisationen abhängen. Die EZ sollte diejenigen Ansätze zur Stärkung des Informationsmanagements unterstützen, die einer Verwirklichung der Kernfunktionen der jeweiligen Flussgebietsorganisation zuträglich sind.

**“Vorbereitung eines *Sourcebook of Cooperation on Africa’s Transboundary Water Resources*”**

(Melanie Muro und Waltina Scheumann)

Das *Sourcebook of Cooperation on Africa’s Transboundary Water Resources* ist ein Forum, in dem aktuelle Themen und Neuentwicklungen in diesem Bereich auf dem afrikanischen Kontinent zur Diskussion gestellt werden. Es wird über die Arbeit etablierter Fluss- und Seegebietsorganisationen berichten und ihren Strukturen, Arbeitsweisen und Finanzierungsmechanismen ein besonderes Augenmerk schenken. Das *Sourcebook* enthält *Fact Sheets*, in denen Informationen über Fluss- und Seegebietsorganisationen nach einheitlichen Kategorien aufbereitet und dargestellt werden; es enthält Hintergrundinformationen, thematische Blätter und dokumentiert *Best Practices*.

Eine erste Version des *Sourcebook* wird demnächst veröffentlicht.

Die Erstellung der Studien wurde von Fachleuten begleitet; die Ergebnisse wurden mehrfach diskutiert. Am 14. April 2005 fand der Ergebnisworkshop am DIE statt, bei dem rund 25 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Universitäten und Entwicklungsorganisationen Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit diskutierten. Diese werden in ein Empfehlungspapier münden, das das noch neue EZ-Feld „Grenzüberschreitendes Gewässermanagement“ stärker fundiert und mit neuen Ideen bereichert.

Wir danken dem BMZ für die Auftragserteilung und das entgegengebrachte Vertrauen. Den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Diskussionsrunden und den Beratern aus Universitäten und EZ-Organisationen danken wir recht herzlich für die wertvollen Anregungen und Kommentare. Bei den Autorinnen und Autoren bedanken wir uns für die zügige Erstellung der Studien und für ihre Bereitschaft, Diskussionsbeiträge aufzunehmen und in die Studien einzuarbeiten. Dem Lektor, Herrn Dr. Thomas Siebold, und dem Sekretariat des DIE danken wir für ihre Unterstützung.

Waltina Scheumann, TU Berlin

Susanne Neubert, DIE Bonn



# Inhaltsverzeichnis

## Abkürzungsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>1</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>3</b>
1.1 Einführung	3
1.2 Zielstellung und methodisches Vorgehen	4
1.3 Auswahl der grenzüberschreitenden Flüsse und Seen	5
<b>2 Problemaufriss: Internationale Gewässer in Subsahara-Afrika</b>	<b>7</b>
<b>3 Grenzüberschreitendes Wassermanagement in Afrika an ausgewählten Flüssen und Seen</b>	<b>9</b>
3.1 Orange-Senqu	9
3.1.1 Charakterisierung des Flussgebietes	9
3.1.2 Beschreibung und Analyse der Flussgebietsinstitutionen	11
3.1.3 Fazit der Bestandsaufnahme: Destabilisierungsrisiken, Kooperationspotenziale, Handlungsoptionen für deutsche EZ	15
3.2 Sambesi	16
3.2.1 Charakterisierung des Flussgebietes	16
3.2.2 Beschreibung und Analyse der Flussgebietsinstitutionen	17
3.2.3 Fazit der Bestandsaufnahme: Destabilisierungsrisiken, Kooperationspotenziale, Handlungsoptionen für die deutsche EZ	24
3.3 Limpopo	24
3.3.1 Charakterisierung des Flussgebietes	24
3.3.2 Beschreibung und Analyse der Flussgebietsinstitutionen	25
3.3.3 Fazit der Bestandsaufnahme: Destabilisierungsrisiken, Kooperationspotenziale, Handlungsoptionen für deutsche EZ	28
3.4 Viktoriasee	29
3.4.1 Charakterisierung des Seegebietes	29
3.4.2 Beschreibung und Analyse der Seegebietsinstitutionen	30
3.4.3 Fazit der Bestandsaufnahme: Destabilisierungsrisiken, Kooperationspotenziale, Handlungsoptionen für deutsche EZ	38
3.5 Der Tschadsee	38
3.5.1 Charakterisierung des Seegebietes	38
3.5.2 Beschreibung und Analyse der Seegebietsinstitutionen	40
3.5.3 Fazit der Bestandsaufnahme: Destabilisierungsrisiken, Kooperationspotenziale, Handlungsoptionen für deutsche EZ	46
<b>4 Übergeordnete afrikanische Institutionen und ihre Bedeutung für transnationales Flussgebietsmanagement</b>	<b>47</b>
4.1 <i>Southern African Development Community</i>	47
4.1.1 <i>SADC Protocol on Shared Watercourses</i>	48

4.1.2	Konfliktbeilegung im <i>Revised Protocol on Shared Watercourses</i>	49
4.1.3	<i>SADC Water Sector Coordination Unit / SADC Water Division</i>	49
4.1.4	<i>SADC Regional Strategic Action Plan on Integrated Water Resources Development and Management</i>	51
4.2	AU, AMCOW, NEPAD und AfDB und ihre Bedeutung für transnationales Wassermanagement	52
4.2.1	<i>African Union</i>	54
4.2.2	<i>African Ministerial Council on Water</i>	54
4.2.3	<i>New Partnership for Africa's Development</i> und die <i>African Development Bank</i>	55
<b>5</b>	<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	<b>56</b>
5.1	Allgemeine Schlussfolgerungen	56
5.2	Handlungsoptionen und Empfehlungen	58
	<b>Quellen- und Literaturverzeichnis</b>	<b>61</b>
	<b>Anhang</b>	<b>65</b>

### **Abbildungen im Text**

Abbildung 1:	Übersicht ausgewählter Fluss- und Seebecken, ihre Anrainerstaaten und die kooperativen Strukturen	6
Abbildung 2:	Übersicht über die Orange-Senqu Flussgebietsinstitutionen	10
Abbildung 3:	LVFO – <i>Lake Victoria Fisheries Organization</i> – Streitbeilegungsmechanismus	33
Abbildung 4:	Afrikanische Institutionen und Programme für grenzüberschreitendes Wassermanagement	53

## Abkürzungsverzeichnis

AfDB	African Development Bank
AMCOW	African Ministerial Council on Water
AU	African Union
BCSP	Basin Committee for Strategic Planning
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAPCO	Central African Power Corporation
CBO	Community Based Organisation
CIDA	Canadian International Development Agency
CLVD	Committee for Lake Victoria Development
CNMC	Cameroon-Nigeria Mixed Commission
CONSAS	Constellation of Southern African States
DANIDA	Danish International Development Agency
EAC	East African Community
EADB	East African Development Bank
EALA	East African Legislative Assembly
ECOVIC	East African Communities Organisation for the Management of Lake Victoria
ECOWAS	Economic Community of West African States
EIB	Europäische Investitionsbank
EMP	Environmental Monitoring Programme
EUWI	EU Water Initiative
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FGEF	French Global Environmental Facility
FGO	Flussgebietsorganisation
GEF	Global Environment Facility
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GWP	Global Water Partnership
HCSAG	Highlands Church and Solidarity Action Group
IBT	Inter Basin Transfer
IDA	International Development Association
IGAD	Intergovernmental Authority on Development in Eastern Africa
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILA	International Law Association
IRN	International Rivers Network
IUCN	World Conservation Union
IWRM	Integrated Water Resource Management
JPCC	Joint Permanent Commission for Cooperation
JPTC	Joint Permanent Technical Commission/Committee
JTC	Joint Technical Committee
JULBS	Joint Upper Limpopo Basin Study
JWC	Joint Water Commission
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KOBWA	Komati Basin Authority
KoL	Kingdom of Lesotho

LBPTC	Limpopo Basin Permanent Technical Committee
LCBC	Lake Chad Basin Commission
LHDA	Lesotho Highlands Development Authority
LHWC	Lesotho Highlands Water Commission
LHWP	Lesotho Highlands Water Project
LHWRF	Lesotho Highlands Water Revenue Fund
LIMCOM	Limpopo Watercourse Commission
LVBC	Lake Victoria Basin Commission
LVDP	Lake Victoria Development Programme
LVEMP	Lake Victoria Environmental Management Project
LVFO	Lake Victoria Fisheries Organization
LVFRP	Lake Victoria Fisheries Research Project
MAR	Mean Annual Runoff
MDG	Millennium Development Goals
MLTSF (NEPAD)	Medium to Long Term Strategic Framework
MoU	Memorandum of Understanding
MZWP	Matabeleland Zambezi Water Project
NBI	Nile Basin Initiative
NC	National Committee
NELSAP	Nile Equatorial Lakes Subsidiary Action Program
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NGO	Non-governmental Organization / Nichtregierungsorganisation
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
NTF	National Task Force
OKACOM	Permanent Okavango River Basin Water Commission
ORASECOM	Orange-Senqu River Commission
PMU	Project Management Unit
PWC	Permanent Water Commission
RBO	River Basin Organization
RISDP (SADC)	Regional Indicative Strategic Development Plan
RSA	Republic of South Africa / Republik Südafrika
RSAP (SADC)	Regional Strategic Action Plan
RSAP-IWRM	Regional Strategic Action Plan for Integrated Water Resources Development and Management
RTF	Regional Task Force
SADC	Southern African Development Community
SADC-WD	SADC Water Division
SADC-WSCU	SADC Water Sector Co-ordination Unit
SADCC	Southern African Development Coordination Conference
SAP	Strategic Action Programme/Plan
SATAC	Southern African Technical Advisory Committee
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
SEI	Stockholm Environment Institute
STAP (NEPAD)	Short Term Action Plan
STAP-TWR (NEPAD)	Transboundary Water Resources Strategic Framework and Action Plan
SWAPO	South West Africa People's Organization

TCTA	Trans-Caledon Tunnel Authority
TDA	Transboundary Diagnostic Analysis
TOR	Terms of Reference
TPTC	Tripartite Permanent Technical Committee
UNDP	United Nations Development Programme
UNECA	United Nations Economic Commission for Africa
UNEP	United Nations Environment Programme
UNOWA	United Nations Office for West Africa
VNJS	Violsdrift and Noordoewer Joint Irrigation Scheme
WB	Weltbank
WRTC	Water Resources Technical Committee
WSCU (SADC)	Water Sector Co-ordination Unit
WWF	World Wide Fund for Nature
ZACPLAN	Action Plan for the Environmentally Sound Management of the Common Zambezi River System
ZACPRO	Zambezi Action Plan Project
ZAMCOM	Zambezi Watercourse Commission
ZAR	Zentralafrikanische Republik
ZRA	Zambezi River Authority



## Zusammenfassung

Die globale Wasserkrise ist nicht zuletzt eine Krise von wasserbezogener *Governance*. Die politischen Rahmenbedingungen, Institutionen und Mechanismen, die eine nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen sicherstellen sollen, bedürfen der Optimierung. *Good Water Governance*, insbesondere an transnationalen Seen und Flussgebieten, ist eine notwendige – wenn auch nicht hinreichende – Bedingung für die Realisierung der wasserbezogenen Millenniumsziele. Deutsche Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in Afrika legen daher einen Schwerpunkt auf die Unterstützung grenzüberschreitender Zusammenarbeit an internationalen Gewässern. Dadurch sollen Erhalt und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen sowie zivile Konfliktbearbeitung gewährleistet werden. Darüber hinaus kann *Good Water Governance* mittelbar die gesellschaftlichen und staatlichen Strukturen in Regionen relativ schwacher Staatlichkeit stabilisieren und damit Krisenprävention, Friedenssicherung und Entwicklung befördern.

Subsahara-Afrika ist eine Region mit außergewöhnlich vielen grenzüberschreitenden Flussgebieten. Hier finden sich sowohl krisenträchtige *hot spots* als auch viel versprechende Ansätze eines grenzüberschreitenden Wasserressourcen-Managements. Um die diesbezüglichen Erfahrungen zumindest beispielhaft etwas genauer präsentieren zu können, wurden folgende Gewässer ausgewählt: Orange-Senqu, Limpopo, Sambesi, Viktoriasee und Tschadsee.

Für diese Fälle wurden jeweils zentrale hydrologische, ökonomische und allgemeinpolitische Rahmendaten präsentiert sowie Risiken und Konfliktfaktoren einerseits und Kooperationspotenzial und -bedarf andererseits eingeschätzt. Der Schwerpunkt der Darstellung lag auf wasserbezogenen Übereinkommen und Institutionen und den in das Flussgebietsmanagement involvierten Akteuren.

Als Ergebnis kann festgehalten werden: Grenzüberschreitendes Flussgebietsmanagement im Südlichen Afrika ist eine relative Erfolgsgeschichte. Gründe hierfür liegen in der gesamtpolitischen Konstellation mit der RSA als einer einen kooperativen und integrationsfreundlichen Kurs verfolgenden regionalen Vormacht und der *Southern African Development Community* (SADC) als übergreifendem politischen Rahmen, in dem sich die grenzüberschreitende Kooperation in je spezifischen transnationalen Flussgebieten bewegen kann. Gegenwärtig etabliert sich mit dem *African Ministerial Council on Water* (AMCOW) überdies ein kontinentaler Kooperationszusammenhang. Ein weiterer bedeutender Faktor ist der inkrementalistische pragmatische Ansatz des *Institution Building*, wobei man sich viel Zeit genommen hat, in der Vertrauen gebildet wurde und Verfahren sich eingespielt haben.

In einer neuen Phase grenzüberschreitenden Wassermanagements empfiehlt es sich für deutsche EZ und Entwicklungspolitik, folgende Punkte besonders zu beachten:

1. Grenzüberschreitendes Wassermanagement ist keine rein technische Frage, sondern ein hoch politisches Unterfangen. Grenzüberschreitendes Wassermanagement ist zu nutzen, um positive Effekte über den engen Gegenstandsbereich „Wassermanagement“ hinaus zu erzielen, etwa für Krisenprävention und regionale Sicherheit, für Stärkung rechtsstaatlich-partizipativer Strukturen, für Zivilgesellschaft und für Förderung wirtschaftlicher und politischer Integration.

2. Die SADC-Region ist ein „dankbarer“ Adressat für Unterstützungsmaßnahmen beim grenzüberschreitenden Wassermanagement. Mit der Förderung des SADC-Wassers-sektors sowie der FGO an Orange und Limpopo ist deutsche Entwicklungspolitik gut aufgestellt.
3. Hinsichtlich bereits bestehender Unterstützungen ist an eine (weitere) Stärkung der organisatorischen Strukturen und der zivilgesellschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten zu denken.
4. Zudem ist zu überlegen, ob die bisherige Konzentration auf relativ wenige Länder überwunden und weitere Flussgebiete in die Förderung nach dem Muster Orange und Limpopo einbezogen werden sollten.
5. Die Erfahrungen von Limpopo, Orange u.a. sollten über die Förderung von Süd-Süd-Erfahrungsaustausch weitervermittelt werden. Das Konzept der Kompetenzzentren ist hierfür viel versprechend.
6. Darüber hinaus sollte das Potenzial, welches in AMCOW steckt, genutzt und gefördert werden.
7. Das grenzüberschreitende Seegebietsmanagement – wie beim Viktoriasee und Tschadsee – kann künftig interessant werden. Beim Victoriasee scheint sich gegenwärtig ein viel versprechendes *window of opportunity* zu öffnen.
8. Die mittlerweile zahlreichen positiven Erfahrungen mit grenzüberschreitendem Wassermanagement in anderen subsaharischen Regionen in den Tschad-Kontext zu vermitteln, ist ein wichtiger nächster Schritt.
9. Ein Desideratum sind die Koordination der involvierten Akteure und die Kohärenz der Politik. Das gilt sowohl in Hinsicht auf die Koordination der verschiedenen Geber-Länder als auch für die Koordination involvierter Instanzen in Deutschland (sowohl zwischen den unterschiedlichen Behörden als auch zwischen Abteilungen).
10. Ein weiteres Erfordernis ist, den Faktor „Zeit“ angemessen zu berücksichtigen. Man sollte zeitliche Räume so weit wie möglich öffnen.
11. Grenzüberschreitendes Flussgebietsmanagement kann letztlich nur erfolgreich sein, wenn ein Mehrebenen- und Multiakteursansatz verfolgt wird. Nicht allein Regierungen und staatliche Apparate haben die Kompetenz und Befähigung zum Wasserressourcen-Management. Internationale Akteure einerseits und subnationale, oft nicht-staatliche Akteure nehmen ebenfalls teil. Gerade in Regionen mit relativ schwacher Staatlichkeit wird man solche nicht-staatlichen Akteure sehr viel stärker als bisher in modernes (zwischen-)staatliches Wassermanagement einbeziehen müssen.

## 1 Einleitung

### 1.1 Einführung

Der Weltwasserbericht der UN aus dem Jahre 2003 konstatiert eine sich verschärfende globale Wasserkrise. Diese Krise sei nicht zuletzt eine Krise wasserbezogener *Governance*. Die politischen Rahmenbedingungen, Institutionen und Mechanismen, die eine nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen sicherstellen sollen, bedürfen insbesondere in den Ländern des Südens der Optimierung. *Good Water Governance* ist eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für die Realisierung der wasserbezogenen Millenniumsziele.

Das betrifft insbesondere transnationale Seen und Flussgebiete. Sie bergen einerseits eskalationsträchtiges Konfliktpotenzial, andererseits eröffnen sich jedoch vielfältige Möglichkeiten transnationaler Kooperation. Aus gutem Grund legt die deutsche Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in Afrika daher einen Schwerpunkt auf die Unterstützung grenzüberschreitender Zusammenarbeit an internationalen Gewässern und die Förderung entsprechender Institutionen. Dabei bedarf es besonderer politischer Anstrengungen zur Krisenprävention und zur optimalen Ausschöpfung des Kooperationspotenzials. Ein Geberland wie die Bundesrepublik Deutschland kann durch Unterstützung von *Institution Building* und *Capacity Building* bedeutenden Einfluss auf transnationales Flussgebietsmanagement nehmen. Die Unterstützung grenzüberschreitenden Wassermanagements soll dabei unmittelbar den Zielen dienen, die sich auf Erhalt und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen sowie auf zivile Konfliktbearbeitung beziehen. Darüber hinaus kann *Good Water Governance* mittelbar – über den Sachbereich Wassernutzung hinaus – die gesellschaftliche und staatliche Strukturen stabilisierenden Kräfte in Regionen schwacher Staatlichkeit stärken und damit Krisenprävention, Friedenssicherung und Entwicklung generell befördern.

Die Unterstützung grenzüberschreitenden Wassermanagements in Afrika steht im Kontext zweier miteinander verbundener Aufgabenfelder. Zum einen geht es um Wassermanagement als Mittel zur Beförderung nachhaltiger (ökologischer) Entwicklung. Damit soll der Umsetzung der wasserbezogenen internationalen Entwicklungsziele näher gekommen werden. Zum zweiten geht es um Wassermanagement als Mittel der Krisenprävention. Darauf verweist nicht zuletzt der Aktionsplan der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ vom Mai 2004, in dem der „grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Wassersektor“ eine besondere krisenpräventive Bedeutung zugemessen wird. Grenzüberschreitende Kooperation führt zur Friedensstabilisierung, die eine Voraussetzung zur Erreichung der internationalen Entwicklungsziele ist. Auf diese Weise verschränken sich beide Aktionsfelder.

Die vielfältige Bedeutung des Managements grenzüberschreitender Wasserressourcen in Afrika wird in verschiedenen Dokumenten mit Leitlinien-Charakter angesprochen, so im G8-Afrika-Aktionsplan, im *New Partnership for Africa's Development*-(NEPAD-)Aktionsplan und in der Abuja-Erklärung des *African Ministerial Council on Water* (AMCOW). Überdies bietet der G8-Wasseraktionsplan mit seinem Bekenntnis zur Unterstützung besseren Managements und besserer Entwicklung gemeinsamer Flussgebiete und zur Förderung von *river basin co-operation throughout the world, with particular attention to African river basins* (G8-Water Action Plan, 1) einen wichtigen Bezugspunkt für

entsprechende Anstrengungen der deutschen EZ. Diese Anstrengungen nehmen auch Bezug auf die Arbeit des *Advisory Board on Water and Sanitation* des UN-Generalsekretärs und auf die von der UN-Generalversammlung proklamierte Internationale Dekade *Water for Life* (2005–2015).

## 1.2 Zielstellung und methodisches Vorgehen

Das Forschungs- und Beratungsprojekt „Grenzüberschreitendes Wassermanagement in Afrika“ soll entsprechende Vorhaben deutscher EZ auf diesem Gebiet beratend unterstützen, indem es Empfehlungen zur Förderung der transnationalen Zusammenarbeit an internationalen Flüssen und Seen gibt. Im Rahmen des aus fünf Einzelgutachten bestehenden Gesamtprojekts soll das vorliegende Teilgutachten eine *Bestandsaufnahme und Analyse der bisherigen Erfahrungen* vorlegen.

Das Gutachten ist als *Desk Study* angelegt. Aufbauend auf eigener Expertise steht die Auswertung vorhandener Literatur und Dokumente im Vordergrund. Ergänzt wurde sie durch schriftliche und mündliche Anfragen bei nationalen und internationalen Experten. Dazu wurden verschiedene, die regionalen und nationalen Gegebenheiten berücksichtigende, Fragebögen entwickelt und versandt. Allerdings erwiesen sich der Zeitpunkt der Erstellung (Hauptferienzeit im Südlichen Afrika) und die Kürze der zur Verfügung stehenden Bearbeitungszeit als ungünstig. Vor allem Schlüsselpersonen der Fluss- und Seegebietsorganisationen waren gar nicht oder nur schwer erreichbar, so dass zusätzliche Erkenntnisse nur in eingeschränktem Umfang gewonnen werden konnten.

Die Konzeption der Fragebögen und die Auswertung der Literatur folgten dabei dem in den TOR festgelegten Analyseraster zur Untersuchung der Flussgebietsorganisationen:

- vertragliche Grundlagen der Kooperation,
- Mitglieder,
- Mandat,
- Aufgaben und Funktionen,
- Organisationsstruktur,
- Rückbindung an nationale Entscheidungsstrukturen,
- Arbeitsweise,
- Finanzierung der Arbeit der Flussgebietsorganisation,
- Engagement Dritter / *Donors*,
- Konfliktmanagement/-bearbeitung,
- *Stakeholder*-Beteiligung,
- Verhältnis zu regionalen Abmachungen und Institutionen,
- Implementierung und Effizienz.

Die Beschreibung und Analyse der Fluss- und Seegebietsorganisationen folgt den oben skizzierten Kriterien, die aus Gründen der Lesbarkeit und Übersichtlichkeit nicht als Unterüberschriften verwendet wurden. Nur wenn Informationen zu den jeweiligen Kriterien

über die Literatursichtung und die Experteninterviews zusammengetragen werden konnten, wurden sie entsprechend in den Text des Gutachtens eingearbeitet. Werden einzelne Aspekte bei den jeweiligen beschriebenen Institutionen nicht beleuchtet, liegen dazu aus den vorab skizzierten Gründen keine oder nur unzureichende Informationen vor. An dieser Stelle muss auch auf die Grenzen einer *Desk Study* hingewiesen werden. Ob der geringen Rücklauf- bzw. Antwortquote der Fragebögen konnte nur selten geprüft werden, ob die aus der Literatur gewonnenen Angaben zutreffen. Dies gilt sowohl für den Aspekt Implementierung und Effizienz als auch für die geopolitische Einordnung und Einschätzung, da hier aktuelles Wissen und Hinweise von Experten und lokalen Akteuren essenziell sind. Dieser Punkt kann somit, entgegen den TOR, nicht immer in der nötigen Tiefe abgehandelt werden. Einige der Kriterien ließen sich durch Literatursichtung und fernmündliche bzw. schriftliche Expertenbefragung im Rahmen einer *Desk Study* nicht im gewünschten Detail erfüllen. Hierzu wäre ein längerer Aufenthalt in der Region mit Vor-Ort-Gesprächen notwendig gewesen.

Soweit nicht im Original verwendet, wurden die fremdsprachlichen Zitate von den Verfassern ins Deutsche übertragen.

### 1.3 Auswahl der grenzüberschreitenden Flüsse und Seen

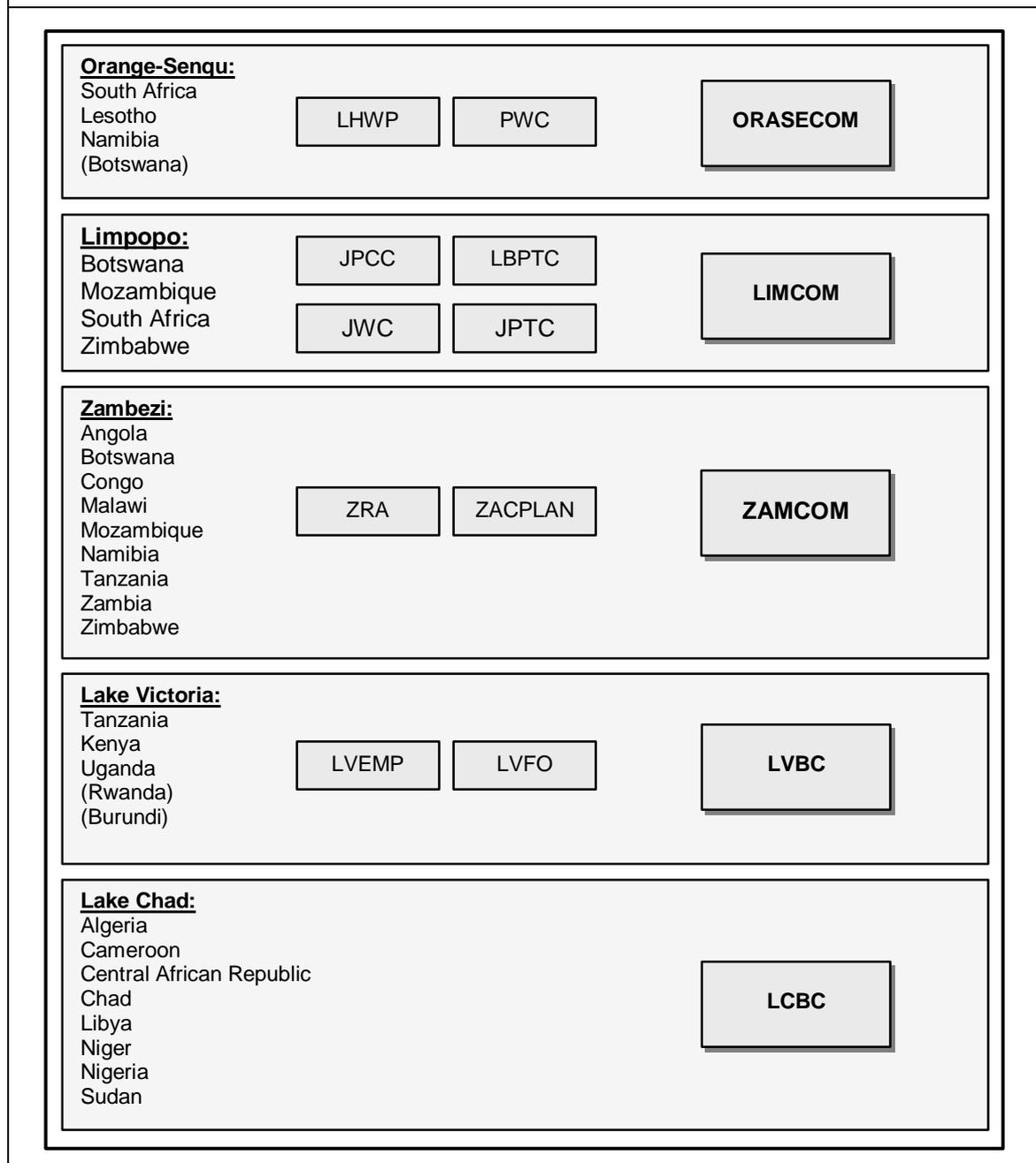
In Abstimmung mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ, Auftraggeber) wurden folgende fünf grenzüberschreitende Gewässer für die genauere Analyse ausgewählt: Orange-Senqu, Limpopo, Sambesi, Viktoriasee und Tschadsee (vgl. Abb. 1). Eine Analyse weiterer Fluss- und/oder Seeinzugsgebiete war aufgrund des zeitlichen und finanziellen Budgets nicht möglich (siehe Informationen zu weiteren Flüssen in den *Fact Sheets* von Gutachten 4). So ist durch die Beschränkung auf fünf Gebiete die nach den TOR umfassend zu führende Diskussion und Analyse in einem streng wissenschaftlichen Sinne nicht möglich. Dieses Manko ist den Auftraggebern bewusst. Die Empfehlungen beschränken sich daher im Wesentlichen auf die ausgewählten Flüsse und Seen. Die Auswahl der einzelnen Gebiete begründet sich wie folgt:

*Orange* und *Limpopo* sind jene Flussgebiete im Südlichen Afrika, in denen die ökonomische Entwicklung am weitesten fortgeschritten ist und in denen auf Grund starker Nutzung der Wasserressourcen ein besonders großer transnationaler Regelungsbedarf besteht. In diesen Flussgebieten unterstützt die deutsche EZ bereits seit einiger Zeit entsprechende Institutionen aktiv, und dies mit einigem Erfolg. Orange und Limpopo gelten als relative Erfolge institutionalisierter internationaler Kooperation.

Der *Sambesi* ist der größte Fluss des Südlichen Afrika mit den meisten Anrainerstaaten. Sein Flussgebiet birgt ein großes Entwicklungspotenzial. Bemühungen transnationalen Managements sind bisher nur schleppend vorangekommen; jüngste Ereignisse [Etablierung der *Zambezi Watercourse Commission* (ZAMCOM) im Juli 2004] deuten jedoch darauf hin, dass sich die Entwicklung dynamisieren könnte.

Der *Viktoriasee* ist der größte See Afrikas, mit erheblicher ökonomischer Bedeutung für seine Anrainer. Hier ist mit der Etablierung einer Seegebietskommission im November 2003 eine viel versprechende neue Entwicklung in Gang gekommen. Zudem ist das Becken unmittelbar mit dem Nil, dem politisch wohl sensibelsten afrikanischen Flussge-

**Abbildung 1: Übersicht ausgewählter Fluss- und Seebecken, ihre Anrainerstaaten und die kooperativen Strukturen**



biet, und den dortigen Bestrebungen grenzüberschreitenden Wassermanagements verbunden. Mit dem Viktoriasee wird ebenso wie mit dem Tschadsee ein transnationales Gewässer aufgenommen, welches andere als die an Flüssen üblichen Ober-Unterlieger-Probleme aufweist.

Der *Tschadsee* hat ein besonders großes Einzugsgebiet und war in den vergangenen Jahrzehnten Opfer außergewöhnlich starker ökologischer Degradation. Zudem findet sich hier eine lange Geschichte institutioneller Zusammenarbeit(sversuche) – immerhin wurde die Tschadsee-Konvention bereits 1964 abgeschlossen –, die aufschlussreiche Einsichten ver-

spricht. Es ist vorgesehen, dass sich deutsche EZ künftig stärker am Tschadsee engagieren wird.

## 2 Problemaufriss: Internationale Gewässer in Subsahara-Afrika

Das subsaharische Afrika ist eine Region mit außergewöhnlich vielen grenzüberschreitenden Flussgebieten. Von den weltweit 261 internationalen Flussgebieten finden sich 63 auf dem afrikanischen Kontinent. Hier finden sich sowohl krisenträchtige *hot spots* als auch viel versprechende Ansätze internationaler *Water Governance* und eines grenzüberschreitenden Wasserressourcen-Managements. Subsahara-Afrika ist daher besonders geeignet, paradigmatisch sowohl *Lessons learned* zu identifizieren als auch Defizite der Implementierung von grenzüberschreitendem Wassermanagement aufzuzeigen und aus beidem – Erfolgen und Defiziten – Empfehlungen abzuleiten.

Charakteristisch für die hydrogeographischen Verhältnisse in Afrika ist *die häufig markant unterschiedliche Verteilung des Wasseraufkommens* in den Einzugsgebieten. Niederschlags- und damit wasserreiche Regionen, die einen großen Beitrag zum Wasseraufkommen leisten, stehen niederschlagsarmen Regionen gegenüber, die nur einen relativ geringen Beitrag leisten und deren Wasserzufuhr zu erheblichen Teilen aus den niederschlagsreichen Gebieten kommt. Klassischer Fall für diese Konstellation ist der Nil, dessen Oberlieger sich in niederschlagsreichen Regionen befinden, während der Unterlieger Ägypten in aridem Gebiet liegt.

Für den Sambesi und andere Flussgebiete im Südlichen Afrika gilt Ähnliches. Hier sind die nördlichen Flussgebietsanrainer wasserreich (Angola, Sambia, DR Kongo, Mosambik), während die südlichen Anrainer, insbesondere die Republik Südafrika (RSA), Botswana und Namibia, wasserarm sind. Sie sind in erheblichem Maße auf Wasserressourcen angewiesen, die außerhalb ihrer Grenzen generiert werden. So verbraucht etwa die RSA 80 % des genutzten Wassers in der SADC-Region, trägt zum Wasseraufkommen aber lediglich acht Prozent bei. *Eine solche Konstellation ist im Prinzip konfliktrichtig.*

Nicht von ungefähr wird im populären Diskurs über „Wasserkriege“ immer wieder das Beispiel des Nil angeführt. Da die gesamte wirtschaftliche Entwicklung des Unterliegers Ägypten vom Nilwasser abhängt, hat der ägyptische Staat die gesicherte Wasserzufuhr aus den jenseits der eigenen Grenze liegenden Gebieten am Oberlauf des Nil zu einem vitalen nationalen Sicherheitsinteresse erklärt. In der Vergangenheit hat es immer wieder Konflikte zwischen Ägypten und den Nil-Oberanliegern über die Aufteilung des Nilwassers gegeben, die zu Zeiten besonderen Stresses (d.h. in Dürreperioden) schon zu Kriegsdrohungen geführt haben. Das militärisch starke Ägypten drohte dem militärisch deutlich schwächeren Äthiopien, dass es – sollte dieses die „vollen Anrechte Ägyptens auf die Gewässer des Nils“ verletzen – „keine Alternative zum Krieg“ (Anwar Sadat 1979, African Recorder, zit. in Anderson 1991) gebe. Und es war der damalige stellvertretende ägyptische Außenminister und spätere UN-Generalsekretär Boutros Ghali, der 1990 die später vielfach zitierte Äußerung tat, der nächste Krieg in der Region werde nicht um Öl, sondern um Wasser geführt werden (Scheumann / Schiffler 1998, 1). Dieser Krieg ist bisher ausgeblieben. Mehr noch: Seit einigen Jahren reden die Nil-Anlieger in der so genannten *Nile Basin Initiative* (NBI) mit einigem Erfolg über eine gemeinsame, allen Vorteile bringende Nutzung des Nilwassers.

Diese positive Entwicklung verweist darauf, dass die beschriebene Konstellation auch Anreize für internationale Kooperation bietet. Die prinzipielle Einsicht, dass grenzüberschreitende Gewässer ein kooperatives grenzüberschreitendes Management erfordern, ist bei politischen Entscheidungsträgern weltweit und gerade in Afrika durchaus vorhanden (vgl. auch Mostert 2005). Sie hat ihren Niederschlag in zahlreichen bi- und multilateralen Deklarationen und Abkommen gefunden, die sich auf einzelne Gewässer beziehen, ebenso wie in Rahmenabkommen, die allgemeine Prinzipien des Managements grenzüberschreitender Flussgebiete abstecken. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die *UN Convention on the Law of Non-navigational Uses of International Watercourses* vom April 1997. Die Konvention wurde bisher erst von 20 Staaten unterschrieben und nur von 12 Staaten ratifiziert, darunter mit der RSA und Namibia von nur zwei afrikanischen Staaten. In ihr sind, beruhend auf früheren Dokumenten (insbesondere den *Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers* der ILA von 1966), zentrale Grundsätze verankert, so das Prinzip der „gleichberechtigten und angemessenen Nutzung“ und das Prinzip der Vermeidung von „erheblichem Schaden für die anderen Staaten des Wasserlaufs“ sowie die „optimale Nutzung und der angemessene Schutz eines internationalen Wasserlaufs“ (UN Convention 1997, Artikel 5, 7, 8). Obwohl die Konvention noch nicht in Kraft ist, setzen diese Prinzipien doch Standards, die Orientierung für das internationale Wassermanagement in den analysierten Flussgebieten bieten.

Auch auf dem afrikanischen Kontinent gibt es bereits einige multilaterale Absichtserklärungen und Dokumente, die sich positiv auf die Notwendigkeit grenzüberschreitender Kooperation beziehen. Hierzu zählen der NEPAD-Aktionsplan oder die Abuja-Erklärung von AMCOW. Zwar fehlen für die Mehrzahl der afrikanischen Flussgebiete solche Abkommen noch, doch für immerhin 20 Flussgebiete bestehen sie bereits, darunter für alle bedeutenden grenzüberschreitenden afrikanischen Gewässer. In 16 Flussgebieten wurden darüber hinaus – zum Teil mehrere – Flussgebietsorganisationen (FGO) etabliert.<sup>1</sup> Einige Staaten sind Mitglied in mehreren solcher FGO. An vorderster Stelle stehen die Republik Südafrika (RSA) und Mosambik mit jeweils 18 Mitgliedschaften in FGO, gefolgt von Swasiland (8), Tansania (5) sowie Namibia, Uganda und Simbabwe (jeweils 4). Auch wenn diese Zahlen nichts über die Qualität der jeweiligen Abkommen und Organisationen aussagen (also über Umfang und Konkretisierungsgrad der vereinbarten Zusammenarbeit, Organisationsstrukturen, Mandat, Arbeitsweise, Funktionsfähigkeit, Implementierung), so verweisen sie doch auf das Vorhandensein eines Problembewusstseins und den (zumindest deklaratorischen) Willen zur gemeinsamen Problemlösung.

Internationales Wassermanagement hat zudem zum Teil einen prominenten Stellenwert im Rahmen übergreifender regionaler Integrationsbemühungen. Am deutlichsten wird dies in der SADC. Die 14 SADC-Mitglieder haben sich zum integrierten und kooperativen Management der grenzüberschreitenden Gewässer im SADC-Raum bekannt. Diese Absichtserklärung passt sich in das übergeordnete Ziel der SADC ein, durch wirtschaftliche Kooperation und Integration Entwicklung und Wohlstand der Mitgliedsstaaten zu fördern. Es

---

1 Als allgemeine Aufgaben solcher FGO können gelten: „Abstimmung und Harmonisierung der Interessen der Anrainerstaaten; technische Zusammenarbeit; Standardisierung der Datenerhebung; Austausch von hydrologischen und anderen Informationen; Überwachung der Wassermenge und -qualität; Überprüfung und Bewilligung von geplanten Aktivitäten, Vorhaben oder Plänen, die die Wassermenge und -qualität verändern; Entwicklung von gemeinsamen Aktionsprogrammen; verstärkte Einhaltung von Vereinbarungen; Streitschlichtung.“ (Savenije / van der Zaag 2000, 27)

ist bezeichnend, dass das erste Kooperationsprotokoll, das im SADC-Rahmen unterzeichnet wurde, das *SADC Protocol on Shared Watercourse Systems* war (1995). Dies verdeutlicht die hohe Bedeutung, die die SADC-Mitglieder dem Thema beimessen. Unterstrichen wird dies durch die Tatsache, dass mit dem *SADC Water Sector* bzw. der *SADC Water Division* auch ein institutioneller Unterbau zur Umsetzung des SADC-Wasserprotokolls geschaffen wurde. Im SADC-Kontext hat es zudem eine relativ intensive und kontinuierliche Diskussion gegeben, die u.a. zur Revision des Wasserprotokolls im Lichte der UN-Konvention von 1997 führte. Das *Revised Protocol* wurde im Jahre 2000 verabschiedet.

Auch im Rahmen anderer regionaler Zusammenschlüsse auf dem afrikanischen Kontinent – ECOWAS, EAC, IGAD – spielt grenzüberschreitendes Wassermanagement eine Rolle. Entsprechendes gilt für wichtige gesamtafrikanische Institutionen (AfDB, AU, AMCOW).

### **3 Grenzüberschreitendes Wassermanagement in Afrika an ausgewählten Flüssen und Seen**

Für die ausgewählten Gewässer Orange-Senqu, Limpopo, Sambesi, Viktoriasee und Tschadsee werden im Folgenden einige zentrale hydrologische, ökonomische und politische Rahmendaten präsentiert. Auf dieser Grundlage werden Risiken und Konfliktfaktoren sowie Kooperationspotenzial und -bedarf eingeschätzt. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt auf wasserbezogenen Übereinkommen und Institutionen (vgl. Abb. 1) und den in das See- bzw. Flussgebietsmanagement involvierten Akteuren.

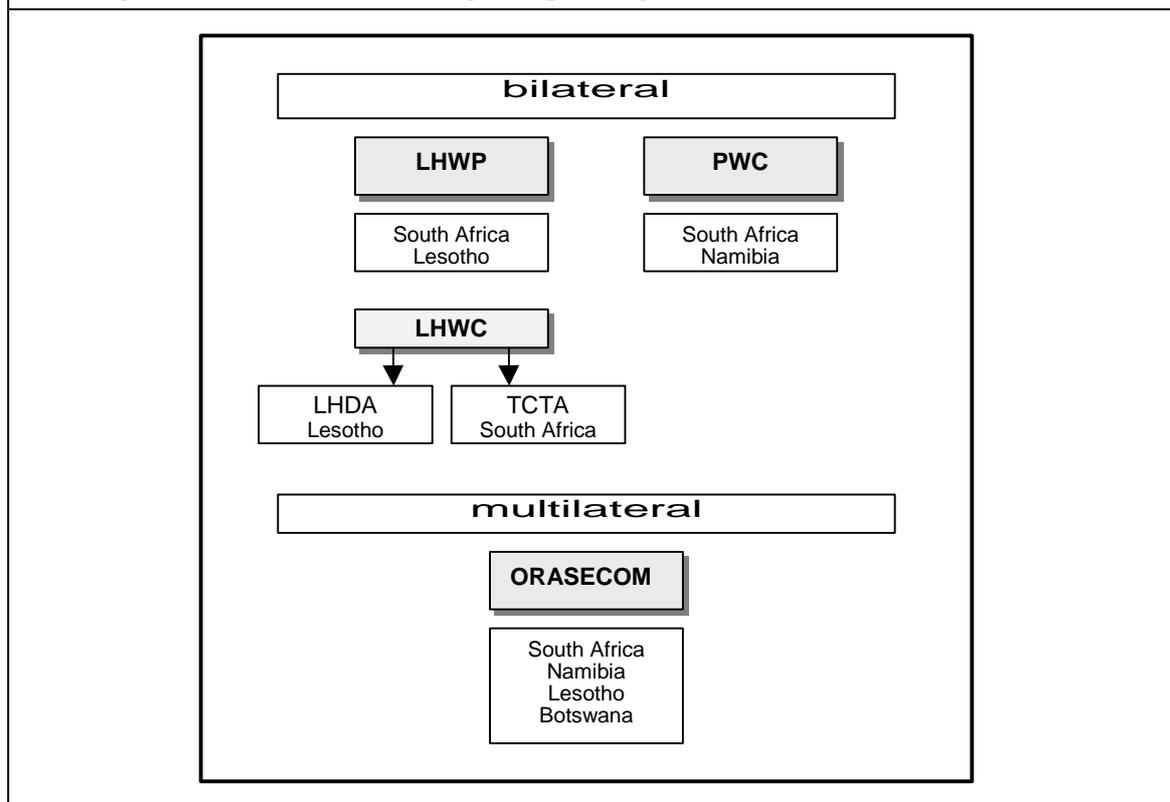
#### **3.1 Orange-Senqu**

##### **3.1.1 Charakterisierung des Flussgebietes**

Der Orange hat eine Länge von rund 2 300 km. Seine unmittelbaren Anrainer sind Lesotho (Quelle), die RSA und Namibia (Mündung). Botswana hat ebenfalls Anteil am Einzugsgebiet, das knapp 1 Mio. km<sup>2</sup> groß ist. Mit 60 % hat die RSA den größten Anteil am Einzugsgebiet, gefolgt von Namibia (25 %), Botswana (12 %) und Lesotho (5 %). Das Quellgebiet im nordöstlichen Bergland von Lesotho ist niederschlagsreich (2 000 mm im jährlichen Mittel), ansonsten herrscht im Einzugsgebiet arides Klima (400 mm durchschnittlicher Jahresniederschlag). Der mittlere jährliche Abfluss [*mean annual runoff*, (MAR)] des Orange beträgt 11.000 Mio. m<sup>3</sup>; hierzu steuert die RSA 55 % bei, Lesotho 41 %, Namibia 4 % und Botswana so gut wie nichts (Heyns 2003; Heyns 2004). Die wichtigsten Zuflüsse sind der Senqu in Lesotho und der Vaal in der RSA sowie der Fish in Namibia. Der Vaal ist die Hauptquelle der Wasserversorgung der Region Gauteng in der RSA. Diese Region ist die wirtschaftlich am weitesten entwickelte in der RSA und im subsaharischen Afrika insgesamt. Hier leben (größtenteils in städtischen Gebieten) 40 % der Bevölkerung der RSA und es werden 85 % des Energiebedarfs der RSA generiert.

Das Orange-Flussgebiet zählt zu den am weitesten entwickelten (vgl. Abb. 2) im Südlichen Afrika. 37 Großstaudämme (Höhe über 15 m, Speicherkapazität über 12 Mio. m<sup>3</sup>) finden sich im Einzugsgebiet, die meisten davon (24) in der RSA. Der größte südafrikanische Damm ist der Gariep-Staudamm (Speicherkapazität: 5 600 Mio. m<sup>3</sup>), der größte im gesamten Einzugsgebiet ist aber der Katse-Damm in Lesotho. Für Industrie, Bergbau und

Abbildung 2: Übersicht über die Orange-Senqu Flussgebietsinstitutionen



(städtische) Haushalte sowie die Bewässerungslandwirtschaft besteht erheblicher Wasserbedarf, der aus dem Vaal selbst nicht mehr gedeckt werden kann. Deswegen wurde der Vaal über ein komplexes System von *Inter-Basin Transfers* (IBT) mit acht anderen Flussgebieten verbunden, die auf diese Weise für den Wasserbedarf Gautengs angezapft wurden. Das bedeutet, dass das Orange-Vaal-System eine negative Wasserbilanz hat. Zugleich ist die Wirtschaftsaktivität in Gauteng zu 100 % von IBTs abhängig. Dies verleiht dem Orange für die RSA große strategische Bedeutung und verdeutlicht die Signifikanz des *Lesotho Highlands Water Project* (LHWP) (Turton et al. 2004, 99).

Das meiste Wasser wird in der Bewässerungslandwirtschaft genutzt. In der RSA werden zurzeit 800.000 ha bewässert, davon 300.000 ha im Orange Flussbecken (Heyns 2004, 8; Heyns 2003, 21). Aber auch einige Städte und Bergbauprojekte gehören zu den großen Wasserverbrauchern. Zum Mengenproblem kommt zusehends ein Qualitätsproblem wegen der Wasserverschmutzung durch Städte, Industrie und Bergbauprojekte sowie der Versalzung durch Bewässerungsprojekte. Die künftige Entwicklung hängt ganz entscheidend von einer ausreichenden, gesicherten Wasserzufuhr ab. So will Namibia die Bewässerungslandwirtschaft am *Lower Orange* (zurzeit rund 2 200 ha) stark ausbauen, um die Produktion von Weintrauben für den europäischen und nordamerikanischen Markt zu steigern und damit 10.000 (saisonale) Arbeitsplätze zu schaffen. "Klar ist, dass die zukünftige Entwicklung der arbeitsintensiven Industrie des Exports von Trauben wirtschaftlich durchführbar ist, jedoch in hohem Maße von der Verfügbarkeit von Wasser abhängt." (Heyns 2004, 7) Namibia hat daher ein großes Interesse, einen neuen Damm am *Lower Orange* zu bauen (ebd.).

Ebenso könnte die Hauptstadt Botswanas, Gaborone, zukünftig mit Wasser aus Lesotho versorgt werden, was Botswana ein strategisches Interesse am Orange-Flussbecken geben würde, obwohl aus Botswana kein Wasser zufließt und Botswana den Orange zurzeit nicht nutzt.

Der Orange bildet die Grenze zwischen der RSA und Namibia. Es gibt Irritationen über die tatsächliche Grenze zwischen beiden Staaten, die 1890 gemäß dem Hochwasserstand am nördlichen Ufer festgelegt wurde, so dass Namibia keinen eigenen Zugang zum Flusswasser hatte. Da das Namibia vor der Unabhängigkeit gegebene Versprechen, die Grenze in die Mitte des Flusses zu verschieben, nicht eingelöst wurde, gibt es darüber Auseinandersetzungen. Dieser Disput trübt Südafrikas wasserpolitisches Image; er scheint aber die zwischenstaatlichen Beziehungen nicht zu gefährden (Turton et al. 2004, 99–100).

### 3.1.2 Beschreibung und Analyse der Flussgebietsinstitutionen

#### *Das Lesotho Highlands Water Project und die Lesotho Highlands Water Commission*

Als Lösung des Problems gesicherter Wasserzufuhr wurde das *Lesotho Highlands Water Project* (LHWP) aufgelegt, welches den wasserreichen Senqu in Lesotho für den Wasserbedarf der Region Gauteng nutzt. Dieses Projekt ermöglicht es, Wasser des Senqu in Lesotho über ein komplexes System von Staudämmen und Tunnels nach Gauteng umzuleiten und zugleich Hydroelektrizität zu erzeugen. Wassertransfer und Elektrizitätserzeugung sollen der Entwicklung beider beteiligten Staaten zu Gute kommen. Das wasserreiche Lesotho, das nur einen kleinen Teil seiner Wasserressourcen für sich nutzen kann und muss, stellt dem wasserarmen Südafrika kostengünstig Wasser für die Erzeugung von Energie zur Verfügung. Lesotho erhält dafür als Gegenleistung Abgaben (*royalties*) (Klaphake 2005).

Die Kosten wurden weitgehend von der RSA getragen, die sich bei nationalen und internationalen Banken mit Krediten versorgte. Das LHWP ist weltweit eines der größten internationalen wasserbaulichen Projekte.<sup>2</sup> Es hat das Problem der Wasserknappheit in Gauteng (vorerst) gelöst und zugleich Lesotho wirtschaftlich genutzt.<sup>3</sup>

Grundlage des Projekts ist ein bilateraler *Vertrag* der Regierungen vom Oktober 1986. Dabei handelt es sich um eines der umfassendsten und detailliertesten wasserbezogenen Vertragswerke in Subsahara-Afrika (Turton 2004, 274). Es enthält klare und verbindliche

---

2 Herzstücke der ersten Phase des LHWP sind ein Elektrizitätswerk in Muela und zwei Großstaudämme (Katse, 185 m Höhe und Mohale, 145 m Höhe) mit angeschlossenen Tunnelsystemen (wobei der längste Tunnel 45 km lang ist), die das Wasser nach Gauteng leiten. Die erste Phase wurde 2004 abgeschlossen; seither beträgt das Volumen des Wassertransfers  $29 \text{ m}^3/\text{s}$  – das ist etwa ein Viertel des gesamten Wasserabflusses des Senqu. Die weiteren Phasen des LHWP (geplant waren ursprünglich vier Phasen bis 2020) sind bis auf Weiteres ausgesetzt worden, da bei der Planung die künftige Wasserknappheit in der RSA offensichtlich stark überschätzt worden war und sich die Wasserpolitik der RSA inzwischen deutlich in Richtung *water demand management* verschoben hat.

3 Nicht ausgeblendet werden dürfen allerdings die ökologischen, sozialen und politischen Kosten. Dazu zählen Überflutung von Weideland, Umsiedlung von größeren Bevölkerungsgruppen (bei unzureichenden und verzögerten Entschädigungszahlungen), umfassende Korruption im Zusammenhang mit dem Projekt und dem Management der Finanzmittel.

Regeln für das Verhalten und über die Aufgaben der Vertragsparteien (LHWP Treaty 1986). Der Vertrag wurde inzwischen durch sechs *Protokolle* ergänzt, die Erfahrungen der Umsetzung und neu auftretende Probleme, nicht zuletzt den institutionellen Unterbau des Projekts betreffend, reflektieren.

Für die Implementierung wurden in beiden Staaten ursprünglich je eigene unabhängige *Organisationen* etabliert: in Lesotho die *Lesotho Highlands Development Authority* (LHDA, zuständig für Bau und Betrieb der Staudämme und die Elektrizitätserzeugung), in der RSA die *Trans-Caledon Tunnel Authority* (TCTA, zuständig für Bau und Betrieb des Tunnel-systems und das Kredit- und Finanzmanagement) (LHWP Treaty 1986, Artikel 7 u. 8).

Als Koordinierungs- und Aufsichtsgremium wurde eine *Joint Permanent Technical Commission* (JPTC) geschaffen, in der jede Vertragspartei je drei Vertreter entsandte (ebd., Artikel 9). Wegen der Schwerfälligkeit dieser Struktur kam es 1999 zu einer umfassenden institutionellen Reform: Die JPTC wurde in *Lesotho Highlands Water Commission* (LHWC) umbenannt und in ihren Kompetenzen und Kapazitäten deutlich gestärkt (permanentes Sekretariat; zweiwöchentliche Treffen der LHWC-Mitglieder). LHDA und TCTA wurden auf sehr spezifische Befugnisse ausgerichtet und stärker der LHWC untergeordnet, was zu einer Straffung der Organisationsstruktur führte (Protocol VI 1999). „Die LHWC hat die überwachende und beratende Autorität über die administrativen, technischen und finanziellen Aktivitäten des Projektes.“ (Turton et al. 2004, 241)

Eine Besonderheit der institutionellen Struktur des LHWP Projektes ist der *Streitschlichtungsmechanismus* (vgl. Anhang und LHWP Treaty 1986, Artikel 16). Bei einem Konflikt zwischen den Vertragsparteien, der nicht in der LHWC oder durch Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien geregelt werden kann, wird ein Streitschlichtungsgremium aktiv, das *Arbitral Tribunal*. Dieses wird ad hoc berufen; es besteht aus drei Mitgliedern, die nicht aus den Vertragsstaaten stammen dürfen. Jede Seite ernennt ein Mitglied; die Mitglieder wiederum bestimmen eine dritte Person als Vorsitzenden. Können sie sich nicht einigen, ernennt der Präsident der *International Commission on Large Dams* den Vorsitzenden des Streitschlichtungsgremiums, der wiederum kein Staatsbürger des *Kingdom of Lesotho* (KoL) oder der RSA sein darf. Das Gremium fällt per Mehrheitsentscheidung verbindliche Schiedssprüche.<sup>4</sup>

Das *Engagement Dritter / internationaler Geber* hat zum bisherigen Erfolg des LHWP beigetragen. Zu nennen ist insbesondere die Weltbank (WB). Ihre Rolle als Kreditgeber ist zwar mit einer Finanzierung von drei Prozent der Projektkosten von recht geringer Bedeutung. Doch hat das WB-Engagement andere Geldgeber – allen voran die Europäische Investitionsbank (EIB) – ermutigt, ihrerseits in die Projektfinanzierung einzusteigen. Darüber hinaus hat die WB aber auch im weiteren Sinne auf den politischen Kontext des Projekts Einfluss genommen. Sie hat sich für die Einführung von Mindeststandards im Sozial- und Umweltbereich eingesetzt und von der *South West Africa People's Organization* (SWAPO), die seinerzeit die international anerkannte legitime Vertretung des noch unter südafrikanischer Herrschaft stehenden Namibia war, die Zustimmung zum Projekt eingeholt und die Unbedenklichkeitserklärung (*no objection statement*) zur Voraussetzung ihres Engagements gemacht (Conley / van Niekerk 2000, 144 f.). Schließlich hat das WB-Enga-

---

4 „Der Schiedsspruch des *Arbitral Tribunal* soll für die Streitparteien endgültig und bindend sein, und sie sollen diesen ordnungsgemäß und prompt ausführen.“ [LHWP Treaty 1986, Artikel 16, (15) (b)]

gement auch dazu beigetragen, dem eklatant schwächeren Lesotho gegenüber der übermächtigen RSA den Rücken zu stärken (Turton 2003, 147).

Eine institutionelle Beteiligung von *Stakeholder* war im LHWP-Rahmen ursprünglich nicht vorgesehen. Allerdings nahmen sich im Laufe der Zeit eine Reihe nationaler und internationaler Nichtregierungsorganisationen (NGOs) aus dem Umweltschutz- und Menschenrechtsbereich des Projektes an und kritisierten seine ökologischen, sozialen und politischen Folgen, skandalisierten mangelnde Sozial- und Umweltverträglichkeit und setzten sich für die Belange der betroffenen Bevölkerung ein. Zu nennen sind etwa die *Highlands Church and Solidarity Action Group* (HCSAG) aus Lesotho oder das *International Rivers Network* (IRN). Nach mehreren Treffen von Vertretern dieser NGOs, Vertretern der WB und der am Projekt beteiligten Regierungen einigte man sich unter dem zivilgesellschaftlichen Druck im Mai 1999 auf ein *Memorandum of Understanding* (MoU) zwischen LHDA und den Interessengruppen in Lesotho. Es sieht die Zusammenarbeit auf folgenden Gebieten vor: „Überwachung und Evaluierung, Lobbyarbeit, Aktivitäten zur Stärkung und Information der Gemeinden, Erbringung von Leistungen (...)“ (Meissner 2000, 26).

#### *Die Orange-Senqu River Basin Commission*

Mittlerweile ist das LHWP und sein institutioneller Rahmen mit der im Jahr 2000 ins Leben gerufenen FGO *Orange-Senqu River Basin Commission* (ORASECOM) verbunden, der alle vier Anrainerstaaten (RSA, Namibia, Lesotho, Botswana) des Flussgebiets angehören. ORASECOM ersetzt frühere bilaterale Abkommen nicht und schließt weitere bilaterale Vorhaben nicht aus. Allerdings besteht die Pflicht zur gegenseitigen Information (Turton 2004, 275 f.). ORASECOM trägt dem Prinzip Rechnung, dass das integrierte und nachhaltige Management internationaler Flussgebiete unter Einbeziehung aller Anrainerstaaten erfolgen sollte (während LHWP und PWC bilaterale Projekte in einem multilateralen Flussbecken sind).

ORASECOM wurde am 3. November 2000 gegründet und ist das Resultat langwieriger Diskussionen und Verhandlungen, die mit dem politischen Wandel in der RSA möglich wurden. ORASECOM ist nach dem Gründungsdokument eine internationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit (vgl. zum Folgenden ORASECOM Agreement 2000). Das Gründungsdokument bezieht sich auf die *Helsinki Rules*, die UN-Konvention von 1997 und das SADC-Wasserprotokoll und erkennt diese an. Die Vertragsparteien verpflichten sich zum regelmäßigen Datenaustausch (Artikel 7, 4) und zur vorherigen Notifikation über „jegliche Projekte, Programme oder Aktivitäten, die das Flussgebietssystem betreffen, die erhebliche nachteilige Auswirkungen auf einen oder mehrere Vertragsparteien hätten“ (Artikel 7, 5). Sie bekennen sich darüber hinaus zum gemeinsamen Schutz des Flussgebiets. Bereits bestehende bilaterale Übereinkommen und Institutionen bleiben durch die Neugründung unberührt (lediglich Informationspflicht); künftige bilaterale Vereinbarungen müssen sich ORASECOM einordnen.

ORASECOM fungiert als Beratungsgremium der Vertragsparteien in Fragen der Entwicklung, Nutzbarmachung und Bewahrung der Wasserressourcen des Orange-Flussgebiets (Artikel 4). ORASECOM ist befugt, entsprechende Machbarkeitsstudien durchzuführen. Im Falle von Meinungsverschiedenheiten werden Entscheidungen an die politische Ebene zurückverwiesen. Auf das SADC-Tribunal wird als Streitschlichtungsmechanismus Bezug genommen. Die Kommission kann mithin nur Empfehlungen aussprechen, die auf einer gemeinsamen Einschätzung des Wasserdargebots, den Ergebnissen von Machbarkeitsstu-

dien sowie der gemeinsamen Bewertung der Wasserzuteilung und angemessener infrastruktureller Entwicklungen beruhen.

Noch hat ORASECOM keine differenzierte *organisatorische Struktur*. Zurzeit gibt es lediglich einen Rat, bestehend aus den Delegationen der Vertragsparteien. Jede Delegation hat drei permanente Mitglieder; weitere Berater können fallweise hinzugezogen werden (Artikel 2). Die Delegationen treffen sich zweimal jährlich, in der Regel für drei Tage. Entscheidungen werden konsensual getroffen (Artikel 3). Unterstützt werden die Sitzungen von einem *Task Team* (Berater, Vertreter von Gebern u.a.), das sich in der Regel einträglich vor der Kommission zu gesonderter Sitzung trifft. Die Kommission hat bisher einige Berichte vorgelegt. Der Rat kann Arbeitsgruppen einsetzen und technische Experten und Berater ernennen, wenn dies geboten erscheint (Artikel 6). Die Einrichtung eines Sekretariats ist gewünscht; eine Studie hierzu wurde erarbeitet, und mittlerweile ist vorgesehen, ein solches (voraussichtlich im Mai 2005) in Pretoria einzurichten.

Eine Steuerung von Infrastrukturprojekten durch ORASECOM ist bisher nicht vorgesehen. Zentral für die Arbeit von ORASECOM ist die Erarbeitung eines Integrierten Wasserressourcen-Managementplans (IWRM-Plans), der in zwei bis drei Jahren vorliegen soll.

*Streitfälle* sollen, wenn sie nicht durch Verhandlungen in der Kommission gelöst werden können, vor das SADC-Tribunal gebracht werden, dessen Entscheidungen „als endgültig und verbindlich“ anerkannt werden sollen (Artikel 8).

ORASECOM wird von den Wasserministerien der beteiligten Staaten *finanziert*. Es erhält überdies finanzielle Unterstützung aus Deutschland durch die GTZ, aus Frankreich sowie von der EU im Rahmen der EU-Wasserinitiative (EUWI). Das Orange Flussbecken / ORASECOM gehört zu den fünf ausgewählten EUWI-Fördergebieten. Der EU wurde von ORASECOM ein Projektportfolio vorgelegt, bezogen auf „Harmonisierung der Gesetzgebung in den verschiedenen Ländern, grenzüberschreitende Bewässerungssysteme, Wassernachfragemanagement, Informationssystem über des Flussgebiet, Capacity Building und Stakeholder-Partizipation“ (Heyns 2004, 9).

Die Bundesrepublik unterstützt die Vorbereitung eines integrierten Wasserressourcen-Managementplans, eine Studie über die Einrichtung eines ORASECOM-Sekretariats und die entsprechende Organisationsberatung sowie weitere Vorhaben zum *Capacity Building*. Die deutschen finanziellen Beiträge beliefen sich 2001 auf 0,167 Mio. € je 0,335 Mio. € 2002 und 2003, 0,385 Mio. € 2004; für 2005 sind 0,217 Mio. € und für 2006 0,05 Mio. € vorgesehen. Frankreich ist mit einer Machbarkeitsstudie über die nachhaltige Entwicklung des Molopo-Nossob-Flusssystemes präsent, einem Projekt zur Förderung des Wasser- und Umweltschutzes und weiterer technischer Projekte von grenzüberschreitendem Interesse (Grundwasser in den Molopo *sponges* in Lesotho etc.) (Heyns 2004, 9).

#### *Die Permanent Water Commission*

Erwähnt werden muss schließlich noch die *Permanent Water Commission* (PWC), die als bilaterale Institution im September 1992 von der RSA und Namibia etabliert wurde. Sie soll die Regierungen beider Staaten hinsichtlich der Entwicklung des Lower Orange (dem Abschnitt, auf dem der Orange die Grenze zwischen beiden Staaten bildet) beraten. Die PWC löste ein 1987 eingerichtetes *Joint Technical Committee* (JTC) ab.

Die PWC handelt „als technische Beraterin der Vertragsparteien bei der Entwicklung und Nutzung von Wasserressourcen, die von gemeinsamem Interesse der Vertragsstaaten sind“ (PWC Agreement 1992, Artikel 1, zu den Zielen s. Artikel 3). Diese Beratung erfolgt vor allem durch die Erstellung von Berichten. Mitglieder der Kommission sind je drei Delegierte beider Seiten. Die Kommission kann weitere Berater ernennen. Die organisatorische Struktur der PWC ist schwach; sie besteht aus Treffen, die von Fall zu Fall einberufen werden sowie „Unterausschüssen, die sich mit gemeinsamen Bewässerungs- und Planungsaufgaben befassen“ (Conley / van Niekerk 2000, 141). Entscheidungen werden im Konsens getroffen. Jede Vertragspartei trägt die Kosten der eigenen Delegation; die jeweils gastgebende Seite kommt für die Kosten des Treffens auf. Ansonsten teilen sich die Parteien alle weiteren anfallenden Kosten. Über alle PWC-Aktivitäten wird ORASECOM regelmäßig informiert. Meinungsverschiedenheiten werden durch Konsultation zwischen den Parteien geregelt.

Verbunden mit dem PWC-Abkommen von 1992 ist die Einrichtung einer *Joint Irrigation Authority* für ein großes Bewässerungssystem beiderseits des Lower Orange (Noordoewer in Namibia, Vioolsdrift in der RSA: *Vioolsdrift and Noordoewer Joint Irrigation Scheme* – VNJIS, 800 ha). Hierfür gibt es einen gesonderten Streitschlichtungsmechanismus in Form eines *Arbitral Tribunal* und eine gesonderte Institution für das Orange-Mündungsgebiet, das unter dem *Montreux Record of Wetlands Under Threat* als bedrohtes Feuchtgebiet gelistet ist. In diesem *Orange River Mouth Interim Management Committee* sind sowohl Regierungsvertreter beider Seiten als auch Vertreter der Privatwirtschaft (Bergbau) präsent.

Diese Institutionen blieben auch nach Schaffung von ORASECOM bestehen. Zurzeit gibt es ein bilaterales Abkommen zwischen der RSA und Namibia, welches Namibia einen Zufluss von 50 Mio. m<sup>3</sup> im Jahr aus der RSA garantiert; er soll bis 2007 auf 60 Mio. m<sup>3</sup> gesteigert werden. Für diesen Zeitpunkt hat die RSA eigene Ansprüche angemeldet, so dass neu verhandelt bzw. eine neue Lösung gefunden werden muss. In diesem Zusammenhang hat die PWC 2001 mit Untersuchungen über die künftige Entwicklung der Wasserressourcen am *Lower Orange* begonnen, einschließlich der Prüfung des Baus eines neuen Staudamms am *Lower Orange* (Heyns 2004, 8).

### 3.1.3 Fazit der Bestandsaufnahme: Destabilisierungsrisiken, Kooperationspotenziale, Handlungsoptionen für deutsche EZ

Die Sicherung einer ausreichenden Wasserzufuhr für die ökonomische Entwicklung des Orange-Einzugsgebiets bleibt auch künftig eine große Herausforderung. Zum Problem der Wasserquantität wird zusehends ein Qualitätsproblem auf Grund von Wasserverschmutzung kommen. Zwischenstaatliche Konflikte kann es zwischen der RSA und Namibia über die Entwicklung des *Lower Orange* geben. Doch angesichts der bisherigen guten Kooperation bergen sie kein ernsthaftes Destabilisierungsrisiko. Risiken können hingegen mit einer überzogenen, forcierten Durchsetzung weiterer Phasen des LHWP verbunden sein. Dies würde weniger die zwischenstaatlichen Beziehungen betreffen, sondern sich auf den zu erwartenden wachsenden Widerstand zivilgesellschaftlicher Kräfte in Lesotho und in der RSA (sowie auf internationaler Ebene) beziehen. Ein gewaltträchtiges Destabilisierungsrisiko gibt es allerdings auch hier nicht. Jedoch verweist das Thema „Zukunft des LHWP“ auf die Notwendigkeit intensiver Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure

an grenzüberschreitendem Flussgebietsmanagement. Die Unterstützung entsprechender Bemühungen kann ein neues Feld für die deutsche EZ sein (*Capacity Building*, Organisationsentwicklung, Training). Darüber hinaus sollte die deutsche EZ mit der Unterstützung von ORASECOM fortfahren (Assistenz bei der Einrichtung eines Sekretariats und bei der Erarbeitung eines IWRM-Plans) und dafür Sorge tragen, dass die positiven ORASECOM-Erfahrungen verbreitet und in anderen Flussgebieten genutzt werden (ORASECOM als Kern eines entsprechenden Kompetenzzentrums).

## 3.2 Sambesi

### 3.2.1 Charakterisierung des Flussgebietes

Der Sambesi ist gut 3 000 km lang. Sein Einzugsgebiet umfasst eine Fläche von rund 1,4 Mio. km<sup>2</sup>. Damit handelt es sich um das viertgrößte Flusssystem in Afrika. Mit acht Anrainern – Angola, Botswana, Malawi, Mosambik, Namibia, Tansania, Sambia, Simbabwe – weist es die höchste Zahl von Anrainerstaaten im subsaharischen Afrika auf. Den größten Anteil am Einzugsgebiet hat Sambia (41 %), gefolgt von Angola (18 %), Simbabwe (16 %), Mosambik (12 %), Malawi (8 %), Tansania (2 %), Botswana (1,5 %) und Namibia (1,5 %). Der MAR des Sambesi beträgt 94.000 Mio. m<sup>3</sup>. Seine wichtigsten Zuflüsse sind Luena und Lungoe-Bungo in Angola, Chobe in Botswana, Shire in Malawi, Luiana in Namibia, Kabompo, Kafue und Luangwa in Sambia sowie Manyame, Sanyati und Gwayi in Simbabwe. Die Niederschläge im Einzugsgebiet liegen zwischen 600 und 1 200 mm im Jahr, wobei Angola und Sambia zu den niederschlagsreichen und Mosambik und Simbabwe zu den Trockengebieten gehören. Malawi und Tansania sind keine unmittelbaren Sambesi-Anrainer; sie sind über den Lake Malawi und den Shire River mit dem Sambesi verbunden. Im Einzugsgebiet leben mehr als 40 Mio. Menschen, der größte Teil davon in Malawi (31 %), Simbabwe (29 %) und Sambia (22 %). Die Wasserressourcen werden von Haushalten, der Bewässerungslandwirtschaft, dem Bergbau, zur Energieerzeugung und, in geringerem Maße, von der Industrie genutzt; hinzu kommen Fischfang und Schifffahrt.

Einige Großstaudämme zur Energieerzeugung sind die markantesten wasserbaulichen Projekte, allen voran der Kariba-Damm (Sambia und Simbabwe) und der Cahora Bassa-Damm (Mosambik), gefolgt von Dämmen an den Viktoria-Fällen, am Kafue River (Kafue Gorge) sowie am Lunsefwa River (Mita-Damm). Insgesamt gibt es im Flussbecken zwölf größere Staudämme (Höhe über 15 m). Zurzeit werden etwa 200.000/250.000 ha landwirtschaftliche Fläche bewässert (Shela 2000, 69 f.; Heyns 2003, 28).

Angesichts des relativ hohen Bevölkerungswachstums (durchschnittlich fast 3 % jährlich) und der ehrgeizigen Entwicklungsprojekte wird sich der Druck auf die Wasserressourcen künftig verstärken. Der Oberlieger Angola könnte nach Beendigung des lang andauernden Bürgerkriegs, der bisher wasserbauliche Maßnahmen weitgehend verhinderte, künftig das Sambesi-Wasser verstärkt nutzen wollen. Die Oberlieger Botswana und Namibia sind wasserarm. Namibia plant eine umfassende Erweiterung eines Bewässerungsprojekts für Zuckerrohr im Caprivi-Streifen; Botswana will Sambesi-Wasser durch den Bau einer Pipeline zur Versorgung seiner Hauptstadt Gaborone nutzen (Heyns 2003, 28). Ebenso will

das wasserarme Simbabwe die Großstadt Bulawayo mit Sambesi-Wasser versorgen [*Bulawayo Water Division Project / Matabeleland Zambezi Water Project (MZWP)*].<sup>5</sup> Malawi, dessen Territorium fast vollständig im Einzugsgebiet liegt, wird auf Grund der hohen Bevölkerungsdichte künftig mit zunehmender Wasserknappheit konfrontiert sein. Gegenwärtig plant die malawische Seite bereits ein 40.000 ha Bewässerungsprojekt am Shire (Heyns 2003, 28). Schließlich spielt auch der Nicht-Anrainer RSA eine Rolle, hat doch die RSA ihr Interesse bekundet, über ein IBT-System die Gauteng-Region mit Wasser vom Sambesi zu versorgen (über eine 1 200 km lange Pipeline vom Caprivi-Streifen durch Botswana bis Pretoria).

Noch übertrifft allerdings das Wasserdargebot im Sambesi-Flussgebiet bei weitem den Verbrauch (abgesehen von immer wieder auftretenden Dürreperioden, die periodisch den Charakter von Naturkatastrophen annehmen). Deswegen gibt es gegenwärtig keine ernsthaften Konflikte um das Sambesi-Wasser.<sup>6</sup> Allerdings haben nur die Anrainer Angola und Sambia auch künftig ausreichende Wasserressourcen. Alle anderen Anrainer sehen sich bereits heute oder in naher Zukunft mit Wasserknappheit konfrontiert. Vor diesem Hintergrund sind Konflikte zwischen den Anrainern über die Wassernutzung und -verteilung in Zukunft nicht auszuschließen. Grenzüberschreitendes Wassermanagement ist mithin sowohl in Hinsicht auf Krisenprävention als auch nachhaltige Entwicklung zum Wohle aller Anrainer geboten.

### 3.2.2 Beschreibung und Analyse der Flussgebietsinstitutionen

#### *Die Zambezi River Authority*

Die Anfänge grenzüberschreitender Kooperation im Einzugsgebiet des Sambesi gehen bis auf die Kolonialzeit zurück. So wurde die *Zambezi River Authority (ZRA)*, die von Sambia und Simbabwe getragen wird, während der Kolonialzeit gegründet.

Sambia und Simbabwe sind die wichtigsten Anrainer des Sambesi. Das wasserreiche Sambia ist stark vom Fluss abhängig, in dessen Einzugsgebiet sich der Großteil seines

---

5 Ende Juli 2004 beunruhigten Nachrichten über ein geplantes malaysisch-simbabwisches *Joint Venture* Politik und Öffentlichkeit in Mosambik. Es sieht den Bau einer 450 km langen Wasserpipeline vom Sambesi nach Bulawayo vor. Dieses Projekt hätte unmittelbare Auswirkungen auf den Unterlieger Mosambik, insbesondere auf den Betrieb des Großstaudamms Cahora Bassa. Doch offensichtlich gibt es Verzögerungen wegen Finanzierungsproblemen. Gegenwärtig ist lediglich eine chinesische Firma mit den Vorarbeiten zum Bau des Gwayi-Shangani-Staudamms (Bestandteil des MZWP) beschäftigt.

6 Eine andere Auffassung vertritt Chiuta (2000, 143 ff.): "In den vergangenen Jahren wurde eine Reihe von ernststen Konflikten im Sambesi-Flussgebiet beobachtet." (ebd., 143) Sie erwähnt den Konflikt zwischen Sambia und Simbabwe hinsichtlich simbabwischer Pläne zum Bau eines Staudamms in der Bato-ka Schlucht, Konflikte in der East Caprivi Region zwischen „Betreibern von touristischen Anlagen und Fischern“ (ebd.), Konflikte zwischen namibischen und botswanischen Anrainern des Chobe River wegen unterschiedlicher Nutzungsarten (Tourismus versus Landwirtschaft); ähnliche Nutzungskonflikte bestehen am Lake Kariba zwischen Simbabwe (Tourismus) und Sambia (Fischerei) und zwischen malawischen und mosambikanischen Anrainern am Lower Shire über die Wassernutzung. Zwischen Namibia und Botswana ist die Grenzziehung im Lake Liambezi umstritten. Das Eskalationspotenzial dieser Konflikte dürfte gegenwärtig allerdings gering sein. Bedenkenswert ist jedoch Chiutas Hinweis, dass "lokale Konflikte in allen Anrainerstaaten zu finden sind, und diese meist durch Verschmutzung, die Entwicklung von Staudämmen oder Tourismus verursacht werden, was dazu führte, dass örtlichen Gemeinden ihre Zugangsrechte zu Wasserressourcen entzogen wurden" (ebd., 146).

Territoriums befindet und in der die Mehrheit der Bevölkerung lebt. Selbiges gilt für den wasserarmen Unteranrainer Simbabwe. Die beiden Staaten teilen sich einen rund 750 km langen Abschnitt des Sambesi als Grenzfluss. Sie nutzen seine Wasserressourcen größtenteils gemeinsam, insbesondere mittels des 128 m hohen Großstaudamms Kariba, der für ihre Elektrizitätsversorgung von zentraler Bedeutung ist. 34 % des gesamten Elektrizitätsverbrauchs der beiden Länder wird vom Kariba-Damm erzeugt. Der Damm hat eine Kapazität von 1 266 MW (600 MW auf der nördlichen sambischen und 666 MW auf der südlichen simbabwischen Seite). Die Arbeiten für den Kariba-Damm begannen 1955 und wurden 1976 abgeschlossen.<sup>7</sup> Mit seinem Bau und Betrieb war seit 1963 die von Nord- und Südrhodesien gegründete *Central African Power Corporation* (CAPCO) befasst. Sie wurde 1987 durch Beschlüsse der Parlamente der nun unabhängigen Staaten Sambia und Simbabwe aufgelöst und durch die ZRA ersetzt.

Die ZRA wird zu gleichen Teilen von diesen beiden Staaten getragen. Sie hat eine eigene Rechtspersönlichkeit. Ihr Hauptsitz ist Lusaka. Bestreben der ZRA ist

*„den größtmöglichen Nutzen für die wirtschaftliche, industrielle und soziale Entwicklung beider Länder aus dem natürlichen Vorteil des Sambesi-Wassers zu ziehen und die Wassernutzung für die Energieerzeugung und alle anderen Zwecke gewinnbringend für beide Länder zu verbessern und zu intensivieren“* (ZRA Agreement 1987, Präambel).

Trotz dieser allgemeinen Zielsetzung steht im Mittelpunkt der ZRA eindeutig das gemeinsame Management des Kariba-Damms. Die ZRA ist verantwortlich für die Wasserzuteilung an beide Seiten, deren staatliche Elektrizitätsgesellschaften für die Stromerzeugung zuständig sind. Die entsprechenden Regelungen sind im ZRA-Abkommen detailliert niedergelegt (ebd., Annex I und II zu Artikel 22, 23). Weitere ZRA-Aufgaben umfassen die Datenerhebung, die Prüfung des Bedarfs neuer Staudämme und deren Akzeptanz, die Ausarbeitung von Empfehlungen für den effektiven Gebrauch des Wassers und anderer Ressourcen des Sambesi (ebd., Artikel 9).

Die *Organisationsstruktur* umfasst einen Ministerrat (*Council of Ministers*), bestehend aus je zwei Ministern der Regierungen der beiden Vertragsstaaten (ebd., Artikel 4), einem Direktorium (*Board of Directors*), bestehend aus sechs Mitgliedern, von denen je drei von der jeweiligen Regierung ernannt werden (ebd., Artikel 8), und einen Präsident (*Chief Executive*), der vom Direktorium ernannt und vom Rat bestätigt wird. Er darf nicht Staatsbürger jenes Vertragsstaats sein, in welchem sich der Hauptsitz der Behörde befindet (ebd., Artikel 11). Ihm unterstehen ein Sekretariat sowie drei ZRA-Abteilungen mit ihren Leitern (Tumbare 2002, 107). Der Organisationsaufbau ist hierarchisch strukturiert. Die verschiedenen Abteilungen sind auf die Standorte Lusaka, Harare und Kariba aufgeteilt. In der ZRA arbeiten rund 200 Personen, wobei die große Mehrheit aus Simbabwe kommt (Tumbare 2002, 107).

Die *finanzielle Ausstattung* der ZRA ist gesichert. Sie erhebt von den beiden nationalen Elektrizitätsgesellschaften seit 1999 Gebühren für das ihnen zur Stromerzeugung zur Verfügung gestellte Wasser. Damit kann sie eigenständig die Gelder für ihre Arbeit erwirtschaften; gegenwärtig liegen die Einnahmen aus dem Wasserverkauf bei ca. 10 Mio. US-\$

---

<sup>7</sup> Der Bau war mit der zwangsweisen Umsiedlung von mehreren Zehntausend Menschen verbunden, die nicht oder nur unzureichend entschädigt wurden.

im Jahr (Tumbare 2002, 107). Die finanzielle und administrative Eigenständigkeit der ZRA macht sie von den nationalen Wasserbehörden (und deren Schwächen) weitgehend unabhängig. Gleichwohl gibt es wichtige Bereiche, die in der Kompetenz der nationalen Stellen der Vertragsstaaten liegen und damit der ZRA entzogen sind (etwa im Umweltschutz).

Das ZRA-Abkommen sieht *keinen institutionalisierten Streitschlichtungsmechanismus* vor. In Artikel 32 des Abkommens ist lediglich festgehalten, dass Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertragsparteien an einen Schlichter oder ein Schlichtungsgremium/-ausschuss verwiesen werden sollen, das/der von den Vertragsstaaten eingerichtet wird. Die Entscheidung des Schlichters oder des Schlichtungsgremiums/-ausschusses soll für die Vertragsstaaten bindend sein.

Auch wenn die ZRA gut funktioniert, gibt es zwischen den Vertragsparteien doch Differenzen, die bis in die Anfänge des Kariba-Projekts zurückgehen. Seinerzeit favorisierte Nordrhodesien ein Projekt an einem auf seinem Territorium gelegenen Sambesi-Zufluss (Kafue-Projekt), während Südrhodesien das Kariba-Projekt am Sambesi-Hauptfluss favorisierte, das sich schließlich durchsetzte. Seit Beginn der 1990er Jahre ist das *Batoka Hydroelectric Project* in Planung. Während Simbabwe aufgrund von Wasser- und Energieproblemen auf eine möglichst baldige Realisierung drängt, ist Sambia daran nicht besonders interessiert (Chiuta 2000, 143). Trotz einer vorliegenden Machbarkeitsstudie kommt das Projekt seit 1993 nicht voran. Weitere ins Auge gefasste gemeinsame Projekte – Devils Gorge und Mupata Gorge – haben noch kein konkretes Planungsstadium erreicht. Die ZRA-bezogenen Differenzen zwischen Sambia und Simbabwe sind im größeren Zusammenhang der nicht immer spannungsfreien Beziehungen beider Staaten zu sehen.

Als Geber ist v.a. Sida aktiv. Sie unterstützt seit 1998 das *Environmental Monitoring Programme* (EMP) der ZRA finanziell.<sup>8</sup> Im Rahmen des EMP sind bisher eine Reihe von Maßnahmen durchgeführt worden: eine *Environmental Policy and Strategy* für die ZRA ist ausgearbeitet (vom Board 2000 angenommen), ein *Water Quality Monitoring System* aufgelegt, ein *Water Hyacinth Control Plan* entwickelt, das Informationsmanagement durch Einführung von GIS verbessert worden u.a.m. (ZRA Overview 2003). Besonderes wurde Gewicht auf *Capacity Building* gelegt. „Capacity Building war ein wichtiger Bestandteil des Programms (...). Das Programm bot Mitarbeitern der ZRA wie auch *Stakeholder* Gelegenheit, ihre jeweiligen technischen Kapazitäten durch vielfältige praktische und schulische Trainingsprogramme zu entwickeln“ (ebd.). Auch die *French Global Environmental Facility* unterstützt ein ZRA-Umweltprojekt (*Support to Pollution Monitoring and Management on the Zambezi River*, Machbarkeitsstudie 2000, Projektbeginn 2003, 1,5 Mio. € für 36 Monate) (ZRA-FGEF Project). Die Geber engagieren sich allerdings lediglich in Randbereichen des ZRA-Aufgabenspektrums. Die ZRA funktioniert weitgehend unabhängig von Geber-Engagement.

Bei Umweltfragen sind in jüngster Zeit auch verstärkt nicht-staatliche *Stakeholder* in die ZRA-Aktivitäten einbezogen worden, obgleich der ZRA-Vertrag eine solche Beteiligung

---

8 Überdies wird das Programm technisch vom *Stockholm Environment Institute* (SEI) unterstützt.

nicht vorsieht. Sida hat diesbezüglich Workshops ausgerichtet und die Einrichtung einer *Stakeholder Working Group* (mit eigenem Sekretariat) unterstützt (ZRA Overview 2003).<sup>9</sup>

Die ZRA steht weitgehend für eine Erfolgsgeschichte grenzüberschreitenden Wasser-managements. Das ist der gemeinsamen Interessenlage der Vertragsstaaten geschuldet (Grenzfluss, keine Ober-Untertier-Problematik), sowie der organisatorischen Stärke und administrativen und finanziellen Unabhängigkeit, vor allem aber dem eindeutigen und begrenzten Mandat: das Management des Kariba-Damms. Sobald es über dieses Mandat hinausgeht, wie z.B. bei dem Batoka-Gorge-Projekt, entstehen Probleme, die mehr mit den allgemeinen sambisch-simbabwischen Beziehungen zu tun haben als mit speziellen Wasserfragen.

*Die Zambezi Watercourse Commission und der Action Plan for the Environmentally Sound Management of the Common Zambezi River System*

Die ZRA ist Ausdruck eines bilateralen Wassermanagements in einem multilateralen Flussgebiet. Sie war relativ leicht zu realisieren. Demgegenüber sahen sich Versuche, ein integriertes, alle Anrainerstaaten umfassendes grenzüberschreitendes Flussgebietsmanagement zu entwickeln, sehr viel größeren Schwierigkeiten gegenüber und haben lange Zeit gebraucht. Und bis heute ist man über Ansätze nicht hinausgekommen.

Im Mai 1987 verabschiedeten die Regierungen von Botswana, Mosambik, Tansania, Sambia und Simbabwe den *Action Plan for the Environmentally Sound Management of the Common Zambezi River System* (ZACPLAN). Die drei anderen Anrainer Angola, Malawi und Namibia traten dem ZACPLAN Anfang der 1990er Jahre bei. Trotz der Bezeichnung „Aktionsplan“ handelt es sich eher um ein loses Rahmenprogramm, in dem sich eine ganze Reihe von Ideen und Vorhaben findet, ohne dass verbindliche Aussagen zu deren Implementierung oder zur institutionellen und finanziellen Absicherung des Plans getroffen werden. ZACPLAN umfasst 19 Unterprojekte, so genannte *Zambezi Action Plan Projects* (ZACPRO), die sich mehr oder minder kurz- und langfristigen Zielen verschreiben. Sie reichen von der Erfassung aller bestehenden und geplanten Wasserbauprojekte über die Einrichtung eines Monitoringsystems für Wasserquantität und -qualität bis zur Ausarbeitung eines integrierten Managementplans für das gesamte Einzugsgebiet und zur Auflage von Programmen zur Bekämpfung der Tsetsefliege (ZACPLAN 1987, Appendix II).

Verbindliche Vereinbarungen, klare Umsetzungszuständigkeiten und präzise Zeitvorgaben sucht man vergebens. ZACPLAN hatte auch *keine organisatorische Struktur*. Die ursprünglich vorgesehene Schaffung einer unabhängigen Organisation (*River Basin Coordinating Unit* und *Zambezi Intergovernmental Monitoring and Co-ordinating Committee*) kam nicht zustande (zu Ursachen und Hintergründen Nakayama 1999, 403 f.).<sup>10</sup> ZACPLAN verblieb somit weitgehend im Reich der Absichtserklärungen und symbolischer Politik. Einige Anrainerstaaten wollten sich durch ZACPLAN nicht binden lassen, insbesondere was künftige – als äußerst lukrativ erachtete – IBT-Systeme Richtung RSA anging (Nakayama 1999, 406). Auch das finanzielle Engagement der Beteiligten war äu-

---

9 Zu den Mitgliedern der Arbeitsgruppe gehören u.a. die *African Wildlife Foundation*, das *Lake Kariba Fisheries Research Institute*, der *Environmental Council of Zambia*, die *National Heritage Conservation Commission Zambia* und die *University Lake Kariba Research Station*, Zimbabwe.

10 Die in Annex VI erwähnten „Institutionellen und finanziellen Vereinbarungen“ wurden nicht umgesetzt.

ßerst begrenzt. Die ZACPLAN-Treffen waren vollständig von Gebern finanziert. Eine fehlende Organisationsstruktur und fehlende finanzielle Mittel beeinträchtigten ZACPLAN entscheidend. Lamoree / Nilsson (2001, 35) kritisierten insbesondere, dass die Anstrengungen bezüglich *Capacity Building* im Allgemeinen nicht vorhanden oder ineffizient waren; die Berater hätten lediglich die nötigste Arbeit verrichtet und kaum mehr als ein paar Berichte hinterlassen. Es fehlte offensichtlich lange Zeit am Engagement der übergeordneten politischen Entscheidungsebenen. In der Tat wurde bisher kein ZACPRO realisiert. Lediglich ZACPRO6, bei dem es um die Ausarbeitung einer integrierten Flussgebietsmanagementstrategie geht und das von den skandinavischen Gebern Sida, NORAD und DANIDA finanziert wird, hat einige viel versprechende Zwischenergebnisse gezeitigt. So konnte in der ersten Phase von ZACPRO6 eine Datenbank (*Zambezi River Basin Information System and Database*) aufgebaut werden (1998), und es wurden sieben Sektorstudien über die Wassernutzung im Einzugsgebiet erstellt. Gegenwärtig wird an einem integrierten Entwicklungsplan für das Flussgebiet gearbeitet (ZACPRO6, Phase 2, seit Oktober 2001). Diese Aufgabe hat die im Juli 2004 geschaffene *Zambezi Watercourse Commission* (ZAMCOM) übernommen.

Der Etablierung von ZAMCOM, geplant seit Ende der 1980er Jahre, waren langwierige und von Rückschlägen begleitete Aushandlungsprozesse vorausgegangen. Erst nachdem die ZRA, unterstützt vom SADC-Sekretariat, 1996 mit der Betreuung von ZACPRO6 beauftragt wurde, kamen die Bemühungen um eine Institutionalisierung der flussgebietsweiten Kooperation ernsthaft in Gang. Die entscheidende Phase der Bemühungen begann 2002. Seitdem wurde unter Leitung des SADC-Sekretariats in vier Runden über die Einrichtung von ZAMCOM verhandelt. Strittig waren die Struktur der Kommission, ihre personelle Zusammensetzung, ihr Sitz, die Finanzierung und das Verhältnis bereits bestehender (nationaler und internationaler) Institutionen zu ZAMCOM (Tumbare 2002, 104). Schließlich konnte aber am 13. Juli 2004 das *Agreement Establishing the Zambezi Watercourse Commission* von den Anrainerstaaten unterzeichnet werden.<sup>11</sup>

Ziel von ZAMCOM ist es „die gerechte und vernünftige Nutzung der Wasserressourcen des Sambesi-Flusslaufs wie auch das effiziente Management und die nachhaltige Entwicklung desselben zu fördern“ (ZAMCOM 2004, Artikel 5). Als Funktionen der Kommission werden angegeben:

„(...)

- (a) *das Sammeln, Auswerten und Verbreiten von jeglichen Informationen über den Sambesi-Flusslauf (...),*
- (b) *die Förderung, Unterstützung, Koordinierung und Harmonisierung von Management und Entwicklung der Wasserressourcen des Sambesi-Flusslaufs,*
- (c) *die Beratung der Mitgliedsstaaten bei Planung, Management, Nutzung, Entwicklung, Schutz und Erhaltung des Sambesi-Flusslaufs wie auch die Beratung der Öffentlichkeit bezüglich ihrer Rolle und Position, die sie solchen Aktivitäten gegenüber innehat sowie deren mögliche Auswirkungen auf Belange des sozialen und kulturellen Erbes, (...)*
- (e) *die Förderung eines größeren Problembewusstseins unter den Einwohnern (...),*

---

<sup>11</sup> Lediglich Sambia unterzeichnete auf der Gründungskonferenz in Kasane, Botswana, am 13. Juli 2004 noch nicht. Innenpolitische Debatten mit verschiedenen *Stakeholder* (Umweltgruppen und Privatwirtschaft) hätten noch zu keinem Konsens über ZAMCOM geführt, und dafür brauche es noch Zeit.

- (f) *die Zusammenarbeit mit den SADC-Institutionen wie auch mit anderen nationalen und internationalen Organisationen, dort wo es notwendig ist,*
- (g) *die Förderung und Unterstützung bei der Harmonisierung nationaler Wasserprogramme und gesetzgeberischer Maßnahmen (...).*“ (ebd.)

Die Vertragsstaaten verpflichten sich auf eine Reihe von Prinzipien, nämlich „nachhaltige Entwicklung, nachhaltige Nutzung, Schadensverhütung, Vorsichtsmaßnahmen, Gerechtigkeit zwischen den Generationen, Abschätzung grenzüberschreitender Auswirkungen, Kooperation sowie gerechte und vernünftige Nutzung“ (ebd., Artikel 12). Den Prinzipien der „gerechten und vernünftigen Nutzung“ und der „Vermeidung von Schaden“, die aus der UN-Konvention übernommen sind, wird besonderes Gewicht beigemessen (extra Artikel 13 und 14).

ZAMCOM ist eine internationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit (ebd., Artikel 4). Der *Organisationsaufbau* sieht drei Ebenen vor (ZAMCOM 2004, Artikel 6-11):

1. Einen Ministerrat (*Council of Ministers*). In ihm sind die für das Wasserressourcen-Management zuständigen Minister der Mitgliedsstaaten vertreten. Er ist für die Politikentwicklung zuständig und trifft sich in der Regel einmal jährlich.
2. Ein Technischer Ausschuss (*Technical Committee*). In ihm sind aus maximal drei Personen bestehende Delegationen der Mitgliedsstaaten vertreten. Es ist vor allem für die Umsetzung der Entscheidungen des Ministerrats und für die Ausarbeitung der Sambesi-Wassermanagementstrategie zuständig. Der Technische Ausschuss trifft sich einmal jährlich.
3. Ein Sekretariat zur technischen und administrativen Unterstützung von Ministerrat unter Aufsicht des Technischen Ausschusses. Es wird von einem Geschäftsführer (*Executive Secretary*) geleitet.

Die größte Herausforderung für ZAMCOM in der absehbaren Zukunft wird die Entwicklung der integrierten Wassermanagementstrategie für das Flussgebiet und die Abstimmung der nationalen Wasserpolitiken der Mitgliedsstaaten sein.

ZAMCOM hat explizit den Auftrag der wasserbezogenen *Konfliktbearbeitung bzw. -prävention*. In Artikel 5 des Abkommens wird festgelegt, „es soll (...) die Mitgliedsstaaten bei notwendigen Maßnahmen zur Verhinderung von Streitigkeiten beraten und sie bei der Lösung von Konflikten, die zwischen den Mitgliedsstaaten, bei der Planung, dem Management, der Nutzung, Entwicklung, dem Schutz und der Bewahrung des Sambesi-Wasserlaufs auftreten, unterstützen.“ So wird in Artikel 21 über „die Beilegung von Streitfällen“ ein Verfahren festgelegt: Zunächst sollen die Konfliktparteien in „Beratungen und Verhandlungen im Vertrauen“ eintreten. Hierzu kann der Ministerrat Empfehlungen aussprechen. Kommt auf diesem Wege keine Einigung zu Stande, kann der Streit vor das Schiedsgericht der SADC (*Tribunal*) gebracht werden. Konflikte zwischen ZAMCOM und einem einzelnen Mitgliedsstaat sollen ebenfalls vor dieses Gremium gebracht werden. Jeder Mitgliedsstaat wird verpflichtet, „jegliches Programm, Projekt oder jegliche Aktivität hinsichtlich des Sambesi-Wasserlaufs“ dem Kommissionssekretariat anzuzeigen. Sollte es wegen eines solchen Projekts zu einem Streit zwischen Mitgliedsstaaten kommen (etwa weil ein anderer Staat Schäden für sich durch das Projekt befürchtet), „soll dieser Mitgliedsstaat auf Verlangen jedes einzelnen Staates und unter Inanspruchnahme des Büros

der Kommission unverzüglich in Beratungen und Verhandlungen mit dem Ziel einer Streitbeilegung eintreten“ (Artikel 16). Solange strittige Punkte verhandelt werden, soll (für eine von den Streitparteien oder der Kommission festgelegte Zeit) auf die Implementierung des Projekts verzichtet werden. Die Kommission kann zur Konfliktlösung eine „Studie zur Tatsachenfeststellung“ in Auftrag geben (ebd.).

Der ZAMCOM-Vertrag nimmt auf die UN-Konvention von 1997 und das revidierte SADC-Wasserprotokoll von 2000 als „Basis“ der ZAMCOM-Vereinbarungen explizit Bezug (ZAMCOM 2004, Präambel). Der ZAMCOM-Vertrag lässt andere bereits bestehende Abkommen (also etwa ZRA) unberührt, verpflichtet die Mitgliedsstaaten aber zur Harmonisierung solcher Abkommen mit dem ZAMCOM-Vertrag (Artikel 18).

Hinsichtlich der *Finanzierung* von ZAMCOM bleibt der Vertrag vage (Artikel 19). Alle Vertragsstaaten sollen zum ZAMCOM-Budget beitragen. Näheres soll der Rat regeln.

Die *Verbindung zu nationalstaatlichen Strukturen* war bei ZACPLAN schwach. Die administrativen, finanziellen und technischen Kapazitäten der Anrainerstaaten für Wasserpolitik und -management sind ohnehin schwach, und ZACPLAN hatte auf nationaler Ebene keinen hohen Stellenwert. Zudem waren in die Erarbeitung von ZACPLAN lediglich die für Umwelt und Naturschutz zuständigen Ministerien einbezogen, die seinerzeit als nationale Kontaktstellen von UNEP fungierten, während andere wichtige Ministerien außen vor blieben. Das hat zu fehlender Verpflichtung letzterer und zu interministeriellen Konflikten geführt, was der Unterstützung von ZACPLAN im nationalen Kontext abträglich war (Nakayama 1998, 406 f.).

Am Zustandekommen des ZACPLAN hatte als *externer Akteur* UNEP einen wesentlichen Anteil. UNEP hatte 1986 sein Programm *Environmentally Sound Management of Inland Waters* aufgelegt, und ZACPLAN wurde zum Pionier- und Modellprojekt (zur Rolle von UNEP bei der Vorbereitung von ZACPLAN vgl. Nakayama 1998, 399 ff.). Andere internationale (Geber-)Organisationen wie die WB und UNDP sowie internationale NGOs (IUCN) waren in die Ausarbeitung von ZACPLAN einbezogen, doch war die Bereitschaft zur Finanzierung sehr begrenzt (Nakayama 1998, 407). UNEP war nicht nur treibende Kraft beim Zustandekommen von ZACPLAN, sondern wollte auch nach dessen Etablierung eine führende Rolle bei der Umsetzung spielen. Der folgende Widerstand der Anrainerstaaten und die daraus resultierenden Probleme hatten den baldigen Rückzug von UNEP zur Folge (Nakayama 1998, 405 f.).

Danach wurde ZACPRO6 konzeptionell und finanziell hauptsächlich von Sida, NORAD und DANIDA unterstützt. Diese haben auch zur Entstehung von ZAMCOM beigetragen, da sie Verhandlungsrunden finanzierten, die zu dessen Aufbau führten. Daneben hat sich auch Kanada engagiert. So ist *ZACPLAN / ZAMCOM in großem Maße von Gebern bestimmt*. Zwischen diesen gibt es anscheinend gewisse Koordinationsprobleme (Granit 2000, 8), und auch innerhalb der einzelnen Geber existieren Abstimmungsprobleme zwischen den Sektoren, die für nationale Wasserfragen zuständig sind und solchen, die sich transnationalen regionalen Wasserfragen – wie eben ZACPLAN / ZAMCOM – widmen.

Die Beteiligung von *Stakeholder* und der *Zivilgesellschaft* an ZACPLAN wurde zwar im Prinzip begrüßt, doch faktisch *spielten sie keine Rolle*. ZACPLAN war ein Projekt staatlicher Wasserbürokratien (Lamoree / Nilsson 2001, 35); die Öffentlichkeit und die Wassernutzer in den beteiligten Staaten wurden kaum beteiligt. Es bleibt abzuwarten, ob sich dies

mit der Etablierung von ZAMCOM ändern wird. Artikel 16 des ZAMCOM-Vertrags hält immerhin fest:

*„Mitgliedsstaaten sollen sicherstellen, dass die Öffentlichkeit eines Gebiets, das möglicherweise durch ein vorgeschlagenes Programm, Projekt oder sonstige Aktivität betroffen wäre, darüber informiert wird, und dass ihnen die Gelegenheit zu einer Stellungnahme wie auch zur Einlegung eines Widerspruchs eingeräumt wird. Auch soll es möglich sein, dass solche Stellungnahmen oder Widersprüche der Kommission übermittelt werden.“*

Es ist vorgesehen, *Stakeholder*-Partizipation durch einen Projektsteeringausschuss wie auch einen nationalen Steuerungsausschuss zu gewährleisten. Sida unterstützt „Aktivitäten zur Stärkung des Bewusstseins, die von einer regionalen NGO in Partnerschaft mit SADC-WSCU und der ZRA durchgeführt werden, was dazu beitrug, den Prozess zu erweitern und zu öffnen“ (Granit 2000, 8).

### 3.2.3 Fazit der Bestandsaufnahme: Destabilisierungsrisiken, Kooperationspotenziale, Handlungsoptionen für die deutsche EZ

Noch übertrifft das Wasserdargebot im Sambesi-Flussgebiet bei weitem den Verbrauch. Deswegen gibt es gegenwärtig keine ernsthaften Konflikte um das Sambesi-Wasser. Angesichts des hohen Bevölkerungswachstums und ehrgeiziger Entwicklungsprojekte wird sich der Druck auf die Wasserressourcen des Sambesi künftig jedoch verstärken. Risiken können sich vor allem dann ergeben, wenn der Oberlieger Angola nach Beendigung des Bürgerkriegs daran geht, das Sambesi-Wasser verstärkt zu nutzen. Ein weiteres ernstes Risiko ergäbe sich auch dann, wenn die RSA ihre Pläne, über ein *Inter-Basin Transfer System* die Gauteng-Region mit Wasser vom Sambesi zu versorgen, tatsächlich in die Tat umzusetzen versucht. Konflikte zwischen den Anrainern über Wassernutzung und -verteilung sind für die Zukunft nicht auszuschließen.

Allerdings ist mit der erst vor wenigen Monaten erfolgten Konstituierung von ZAMCOM ein Durchbruch für ein flussgebietsweites Wasserressourcen-Management gelungen. Damit erhöhen sich die Chancen kooperativer Regelungen deutlich, zumal der ZAMCOM-Vertrag explizit auf die UN-Konvention von 1997 und das revidierte SADC-Wasserprotokoll von 2000 als „Basis“ der ZAMCOM-Vereinbarungen Bezug nimmt. Die größte Herausforderung für ZAMCOM in der absehbaren Zukunft wird die Entwicklung der integrierten Wassermanagementstrategie für das Flussgebiet und die Abstimmung der nationalen Wasserpolitiken der Mitgliedsstaaten sein. Hier könnte ein Tätigkeitsfeld für die deutsche EZ liegen. Allerdings sind insbesondere die skandinavischen Staaten am Sambesi seit längerem sehr aktiv, und es bedürfte daher weiterer Untersuchungen, ob es Notwendigkeiten und Nischen für Aktivitäten der deutschen EZ gibt.

## 3.3 Limpopo

### 3.3.1 Charakterisierung des Flussgebietes

Der Limpopo hat eine Länge von knapp 1 800 km. Anrainerstaaten sind Botswana, Mosambik, die RSA und Simbabwe. Den größten Anteil am ca. 415.000 km<sup>2</sup> großen Ein-

zugsgebiet hat die RSA mit 44 % (Mosambik 21 %, Botswana 20 %, Simbabwe 15 %). Der Oberlauf des Limpopo (Crocodile River) bildet die Grenze zunächst zwischen der RSA und Botswana, dann zwischen der RSA und Simbabwe. Der MAR des Limpopo beträgt 7 330 Mio. m<sup>3</sup>. Dazu trägt die RSA 66 % bei, Simbabwe 16 %, Mosambik 12 % und Botswana 6 %. Der durchschnittliche Jahresniederschlag im Einzugsgebiet beträgt nur 500 mm.

Die Wasserressourcen des Limpopo werden zur Versorgung von Städten, der Industrie und der Bewässerungslandwirtschaft intensiv genutzt. Neben dem Orange ist der Limpopo der wirtschaftlich bedeutendste Fluss im Südlichen Afrika. In seinem Einzugsgebiet leben etwa 14 Mio. Menschen (davon 43 % städtische Bevölkerung), die meisten davon in der RSA. Das Limpopo-Flussgebiet gehört damit zu den dicht besiedelten und urbanisierten Flussbecken in Afrika.

Im Einzugsgebiet gibt es zahlreiche Staudämme, davon 44 mit einer Speicherkapazität von mehr als 12 Mio. m<sup>3</sup> (Heyns 2003, 14). Die meisten hiervon (28) finden sich in der RSA an Zuflüssen des Limpopo. Der größte Staudamm ist der Loskop-Damm am Olifants River (348 Mio. m<sup>3</sup>). Die Nord-West-Provinz Mpumalanga in der RSA und die Energiegewinnung für Gauteng werden von diesem Reservoir gespeist. Der Limpopo ist das Empfängerflussbecken von vier IBTs und hat zwei *Intra-Basin Transfers* (Turton et al. 2004, 263). Die RSA und Simbabwe schöpfen die Wasserressourcen des Limpopo nahezu vollständig aus.

Die Wirtschaft der RSA ist stark von den Limpopo-Wasserressourcen abhängig, insbesondere das industrielle Herz Gauteng. Knapp 200.000 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche in der RSA werden bewässert (weitere rund 50.000 ha in den anderen Anrainerstaaten). Der Limpopo erhält durch IBT aus anderen Flussgebieten (Orange, Inkomati und Maputo) zusätzliches Wasser. Botswana hat vor kurzem den Letsibogo-Damm am Zufluss Motloutse in Betrieb genommen, um die Wasserversorgung der Hauptstadt Gaborone durch einen *North-South Carrier* zu verbessern. Das relativ dicht besiedelte östliche Botswana hängt von der Wasserversorgung durch den Limpopo ab. Der Untieranlieger Mosambik befürchtet weitere Reduzierungen des Wasserzuflusses, insbesondere mit Blick auf seine großen Bewässerungsprojekte im Süden des Landes und den Massingir-Damm am Limpopo-Zufluss Olifants (Heyns 2003, 15). Hinzu kommt, dass wegen der industriellen und bergbaulichen Nutzung am Oberlauf auch die Wasserqualität leidet. Am Limpopo geht es mithin nicht nur um Wassermengen, sondern auch um die Wasserqualität.

Da in allen Oberlieger-Staaten Pläne für eine noch stärkere Nutzung der Wasserressourcen bestehen, sind Mosambiks Sorgen nicht unbegründet (Pereira / Vaz 2000). Um künftige Konflikte zu vermeiden, ist ein integrierter, das gesamte Flusseinzugsgebiet einbeziehender Kooperationsansatz von Nöten.

### 3.3.2 Beschreibung und Analyse der Flussgebietsinstitutionen

#### *Das Limpopo Basin Permanent Technical Committee und die Limpopo Watercourse Commission*

1986 unterzeichneten die Anrainerstaaten in Harare ein Abkommen zur Gründung des *Limpopo Basin Permanent Technical Committee* (LBPTC), das die Vertragsparteien bei

der Entwicklung der Wasserressourcen des Limpopo beraten sollte (*LBPTC Agreement* 1986). Allerdings wurde das LBPTC nahezu ein Jahrzehnt lang nicht aktiv, was vor allem auf die äußerst gespannten politischen Verhältnisse im Südlichen Afrika in jener Zeit zurückzuführen ist. LBPTC hatte keine organisatorische Struktur, keine formalisierten Verfahrens- und Entscheidungsregeln. Erst 1995, nach dem politischen Wandel in der RSA, kam es zu einem zweiten Treffen des LBPTC. Man einigte sich auf die gemeinsame Erstellung einer hydrologischen Studie über den Hauptfluss. Sie sollte die Grundlage für einen integrierten Flussgebietsmanagementplan legen. Die Studie wurde 1999 abgeschlossen und bildete damit nach 13 Jahren Existenz des LBPTC dessen erstes greifbares Resultat. Insbesondere angesichts der fortwährenden Klagen Mosambiks, über keinerlei Daten und Informationen aus den Oberlieger-Staaten zu verfügen (Pereira / Vaz 2000), war dies ein bedeutender vertrauensbildender Schritt. Außerdem bekannte man sich auf dem Treffen 1995 zu einer flussbeckenweiten Kooperation und beschloss, hierfür durch die Schaffung einer FGO die Voraussetzungen zu schaffen. Mehrere Verhandlungsrunden (1998 in Gaborone, 1999 in Maputo, 2000 in Harare) über eine solche *Limpopo River Commission* blieben allerdings ohne Ergebnis. Der Status der Organisation blieb strittig. Es traten ähnliche Schwierigkeiten und Verzögerungen auf, wie bei den Bemühungen um die Etablierung von ORASECOM. Simbabwe war (wegen der innenpolitischen Krise im Lande) auf einigen Treffen nicht vertreten; Mosambik fühlte sich als Unterlieger benachteiligt und der eingespielten Kooperation RSA-Botswana unterlegen. Meinungsverschiedenheiten betrafen das Maß der Kompetenzen, die an eine FGO übertragen werden sollten, das Verhältnis der zu schaffenden FGO zu bereits bestehenden bilateralen Institutionen sowie die Verbindlichkeit von Wasserzuteilungen.

Die Einschaltung des SADC-Wassersektors und der Bezug auf das SADC-Wasserprotokoll machten schließlich eine Einigung möglich. Ein zusätzlicher Impuls ging vom Johannesburger Erdgipfel 2002 aus. Dort vereinbarten der SADC-Wassersektor und LBPTC die gemeinsame Ausarbeitung eines Aktionsplans zur Bekämpfung wasserbezogener Krankheiten im Limpopo-Flussgebiet.

Im November 2003 wurde schließlich das Abkommen über die *Limpopo Watercourse Commission* (LIMCOM) verabschiedet (*LIMCOM 2003 Agreement*). LIMCOM tritt die Nachfolge von LBPTC an (Artikel 12). Andere bereits bestehende Abkommen und Institutionen bleiben bestehen, sollen allerdings mit dem neuen LIMCOM-Abkommen harmonisiert werden. Auch weiterhin haben die Vertragsparteien das Recht, gesonderte Limpopo-bezogene Vereinbarungen zu treffen, soweit sie nicht im Widerspruch zum LIMCOM-Abkommen stehen. Das Abkommen nimmt explizit Bezug auf die UN-Konvention von 1997 und das SADC-Wasserprotokoll, auf dessen Kooperationsprinzipien sich die Kommission verpflichtet.<sup>12</sup>

LIMCOM hat eine eigene Rechtspersönlichkeit. Es ist ein technisches Beratungsgremium, das Entwicklung, Nutzung und Bewahrung der Wasserressourcen des Limpopo-Flussgebiets zum Wohle aller vier Anrainer gewährleisten soll (Artikel 3 und 7). Empfehlungen zielen vor allem auf

---

12 Gerechte und vernünftige Nutzung, nachhaltige Entwicklung, Prinzipien der Gerechtigkeit zwischen den Generationen, der Prävention und der grenzüberschreitenden Verträglichkeitsabschätzung (Artikel 3).

*„Maßnahmen und Regelungen, um die langfristige Wasserausbeute sicherzustellen (...), die gerechte und vernünftige Nutzung des Limpopo zur Unterstützung der nachhaltigen Entwicklung auf dem Territorium eines jeden Vertragsstaates (...), alle Aspekte der effizienten und effektiven Sammlung, Verarbeitung und Verbreitung von Daten und Informationen (...), Pläne für unvorhergesehene Ereignisse (...), Untersuchungen und Studien.“ (Artikel 7).*

Zentrales Organ von LIMCOM ist der Rat (dazu Artikel 4). Er besteht aus den Delegationen der vier Vertragsstaaten. Jede Delegation hat drei permanente Mitglieder; weitere Berater können fallweise hinzugezogen werden. Der Rat soll mindestens zweimal jährlich zusammentreten. Entscheidungen werden im Konsens getroffen. Der Rat kann Ad-hoc-Arbeitsgruppen einrichten, Berater und technische Experten beauftragen und administrative Dienstleistungsanbieter ernennen. Die Einrichtung eines Sekretariats bleibt dem Rat vorbehalten (Artikel 4).

Artikel 9 des Vertrags regelt die *Streitschlichtung*: Zunächst sollen die Vertragsparteien Verhandlungen führen. Zeitigen diese innerhalb von sechs Monaten kein Ergebnis, kann der Disput vor das SADC-Tribunal gebracht werden „sofern die streitenden Parteien sich nicht anderweitig einigen.“ Entscheidungen des Tribunals sollen als „endgültig und verbindlich“ anerkannt werden.

Die Vertragsparteien kommen für die Kosten ihrer Delegationen selbst auf. Bei Sitzungen des Rates trägt die gastgebende Delegation die Kosten der Vorbereitung und Durchführung der Sitzung. Alle weiteren „Kosten oder Verbindlichkeiten, die der Kommission entstehen“, werden zu gleichen Teilen von allen Vertragsparteien getragen (Artikel 11).

In der weiteren (insbesondere organisatorischen) Entwicklung will sich *LIMCOM an ORASECOM orientieren*.

Als *externer Akteur* spielte *Deutschland / die GTZ* eine *wichtige Rolle* beim Zustandekommen von LIMCOM. Die GTZ unterstützte – ebenso wie im Falle ORASECOM – den Verhandlungsprozess, der zu LIMCOM führte, und gewährte juristische Unterstützung bei der Formulierung des Gründungsdokuments. Die finanziellen deutschen Beiträge beliefen sich 2001 auf 0,17 Mio. €, auf je 0,34 Mio. € 2002 und 2003 sowie 0,39 Mio. € 2004. Für 2005 sind 0,22 Mio. € und für 2006 0,05 Mio. € vorgesehen. Die EU unterstützt im Rahmen der EU-Wasserinitiative die Bestandsaufnahme von Ressourcen und Aktivitäten wie Modellierungen und den Datenaustausch.

#### *Die Joint Permanent Technical Commission und die Joint Water Commission*

Neben der flussbeckenweiten Institution gibt es bilaterale Einrichtungen, die bereits älteren Datums sind.<sup>13</sup> Botswana und die RSA kooperierten am Oberlauf des Limpopo bereits vor Botswanas Unabhängigkeit; nach der Unabhängigkeit wurde diese Zusammenarbeit trotz Apartheid in der RSA aufrechterhalten. Sie etablierten 1983 ein *Joint Permanent*

---

13 Auf das *Tripartite Permanent Technical Committee* (TPTC) (Vertrag von 1983, Mitglieder RSA, Mosambik und Swasiland) wird nicht näher eingegangen. Es sollte zwar alle gemeinsamen Wasserressourcen (darunter auch den Limpopo) der drei Vertragsparteien thematisieren, hat aber wegen der seinerzeit angespannten politischen Lage keine praktische Bedeutung erlangt.

*Technical Committee (JPTC)*, welches u.a. mit der Erarbeitung einer *Joint Upper Limpopo Basin Study (JULBS)* betraut war. Die gemeinsame Arbeit an JULBS, die den Austausch von Daten und Informationen notwendig machte, trug zur Festigung des Vertrauens zwischen RSA und Botswana bei. Das JPTC tritt einmal jährlich zusammen und arbeitet durchaus effektiv. Das Komitee wurde 1989 zu einer Kommission aufgewertet (*Joint Permanent Technical Commission*).<sup>14</sup> Gaborone erhält Wasser vom Molatedi-Damm am Marico River in der RSA. Botswana trägt zu dessen Betrieb bei. Südafrikas Entgegenkommen gegenüber Botswana ist nicht zuletzt der Tatsache geschuldet, dass man für etwaige künftige Wasserprojekte – wie Wassertransfer vom Sambesi und / oder Okavango – auf das Wohlwollen Botswanas angewiesen ist, da entsprechende Wasserpipelines durch dessen Territorium gelegt werden müssten.

1997 gründeten die beiden Staaten zudem eine *Joint Permanent Commission for Cooperation (JPCC)*, die die Zusammenarbeit auf verschiedenen Gebieten (u.a. der Wasserressourcen) festigen sollte.

Die RSA und Mosambik unterzeichneten 1996 ein Abkommen über eine *Joint Water Commission (JWC)* als Beratungsgremium in Fragen gemeinsamer Flussläufe, inklusive des Limpopo. Die bilaterale Kooperation RSA-Mosambik ist angesichts einer Geschichte äußerst gespannter und belasteter Beziehungen schwieriger als jene zwischen RSA und Botswana, zumal Mosambik als Unterlieger in der deutlich schwächeren Position ist und der RSA – anders als Botswana – bezogen auf Wasserressourcen wenig zu bieten hat.

Die bilateralen Institutionen bestehen neben der multilateralen LBPTC/LIMCOM. Sie haben bisher funktioniert, weil zwei Partner sich offensichtlich schneller verständigen können als mehrere.<sup>15</sup>

### 3.3.3 Fazit der Bestandsaufnahme: Destabilisierungsrisiken, Kooperationspotenziale, Handlungsoptionen für deutsche EZ

Die RSA und Simbabwe schöpfen die Wasserressourcen des Limpopo nahezu vollständig aus. Die Wirtschaft der RSA ist stark abhängig von den Limpopo-Wasserressourcen, insbesondere das industrielle Herz Gauteng. Der Limpopo erhält durch IBT aus anderen Flussgebieten zusätzliches Wasser. Wegen der industriellen und bergbaulichen Nutzung am Oberlauf leidet die Wasserqualität. Am Limpopo geht es mithin um Quantitäts- und Qualitätsfragen. Da in allen Oberlieger-Staaten Pläne für eine noch stärkere Nutzung der Wasserressourcen bestehen, hat der Unterlieger Mosambik begründete Sorgen hinsichtlich der eigenen Wasserversorgung. Hieraus kann sich ein klassischer Ober-Unterlieger-Konflikt ergeben.

---

14 Im Juni 1989 wurde das JPTC durch eine *Joint Permanent Technical Commission* für das Limpopo-Flussgebiet ersetzt, die wiederum im November 1995 durch eine andere Wasserkommission ersetzt wurde.

15 „Obwohl Bilateralismus in einem multilateralen Flussgebiet kein nachhaltiger Ansatz zur Kooperation auf lange Sicht ist, ist er dennoch praktikabler. In multinationalen Flussgebieten bietet ein bilaterales System technische Vorteile und kurzfristigen Nutzen für die Zusammenarbeit, wobei ein multilateraler Rahmen, falls möglich, politische Vorteile und langfristigen Nutzen für alle bringt. Eine bilaterale Zusammenarbeit als Bestandteil eines multilateralen Rahmens könnte ein alternativer Ansatz für die umfassende Kooperation in einem Flussgebiet sein.“ (Mohamed o.J. b, 3)

Durch die Einrichtung von LIMCOM haben sich die Aussichten auf flussgebietsweite kooperative Lösungen deutlich verbessert, zumal LIMCOM explizit in den Kontext des SADC-Wassersektors eingebunden ist und sich die Anrainer auch im Rahmen anderer Flussgebietsorganisationen zur Kooperation bekannt haben. In der weiteren (vor allem organisatorischen) Entwicklung will sich LIMCOM an ORASECOM orientieren. Diese Verbindung könnte die deutsche EZ bewusst fördern. Als externer Akteur spielte Deutschland / die GTZ bereits eine wichtige Rolle beim Zustandekommen von LIMCOM. Diese Rolle sollte es auch mittelfristig beibehalten. Die weitere organisatorische Stärkung von LIMCOM und die Ermöglichung verstärkter zivilgesellschaftlicher Partizipation könnten dabei Schwerpunkte bilden. Darüber hinaus sollte das in vielerlei Hinsicht schwächste Glied, Mosambik, besondere Unterstützung erfahren (Stärkung der nationalen staatlichen Wassermanagementkapazitäten, *Capacity Building* zur Ermöglichung gleichberechtigter Teilnahme im internationalen Rahmen).

### 3.4 Viktoriasee

#### 3.4.1 Charakterisierung des Seegebietes

Der Viktoriasee hat eine Fläche von rund 69.000 km<sup>2</sup> und ein Einzugsgebiet von 193.000 km<sup>2</sup>. Er ist damit der zweitgrößte See der Erde und der größte Afrikas. Sein Volumen beträgt 2 760 km<sup>3</sup>; seine Küstenlinie hat eine Länge von 3 450 km (davon entfallen 1 750 km auf Tansania, 1 150 km auf Uganda und 550 km auf Kenia). Er ist durchschnittlich 40 m tief, die größte Tiefe beträgt 80 m. Er hat eine Nord-Süd-Ausdehnung von 412 km und eine Ost-West-Breite von 355 km. Er liegt auf einer Höhe von 1 135 m. Die Region ist relativ niederschlagsreich (1 015 mm/annum). 85 % des Seewassers kommt von Niederschlägen, 15 % von Zuflüssen (u.a. den Flüssen Kagera, Nzoia, Sio und Yala). Die Verdunstung entspricht 85 % des aus dem See abfließenden Wassers. Der aus Burundi kommende Kagera ist der größte Zufluss. Der Viktoriasee entwässert durch die Ripon Falls / Owen Falls in Uganda in den Nil.

Den See teilen sich drei Anrainerstaaten, nämlich Kenia (6 % der Seefläche), Tansania (49 %) und Uganda (45 %). Burundi und Ruanda haben ebenfalls Anteil am Einzugsgebiet (7 % bzw. 11 %, demgegenüber Tansania 44 %, Kenia 22 %, Uganda 16 %). Im Einzugsgebiet leben rund 35 Mio. Menschen, das ist etwa ein Drittel der Gesamtbevölkerung der drei Anrainerstaaten.

Der See und seine Ressourcen werden genutzt zur Wasserversorgung von Haushalten, von Industrie und Landwirtschaft, zum Fischfang, Transport, als Baumaterial, zur Energieerzeugung und als Senke für Abfälle aus Haushalten, Landwirtschaft und Industrie. Das Seegebiet ist fruchtbar, dicht besiedelt und wird intensiv landwirtschaftlich genutzt (Anbau von Kaffee, Tee, Baumwolle, Zuckerrohr u.a.). Ca. 3 Mio. Menschen in den Anrainerstaaten leben vom Fischfang und von der Fischverarbeitung. Der durchschnittliche Jahresfang beträgt 400-500.000 Tonnen, woran Tansania einen Anteil von 40 %, Kenia 35 % und Uganda 25 % hat. In der Region sind ein hohes Bevölkerungswachstum und Land-Stadt-Migration zu verzeichnen. Kenia, das den kleinsten Anteil am See hat, ist besonders abhängig von ihm: Über 50 % der Wasserressourcen des Landes stammen aus dem Viktoriasee; der kenianische Teil des Einzugsgebiets ist besonders dicht besiedelt.

Eine Vielzahl von Umweltproblemen ist zu beobachten: Einführung exogener Fischarten (Nilbarsch und Nil Tilapia) mit der Folge der Verdrängung einheimischer Arten, Überfischung, Eutrophierung, Algenwachstum auf Grund von Nährstoffzufluss (Phosphor und Stickstoff), massive Verbreitung der Wasserhyazinthe (mit entsprechenden Folgen: Rückgang des Fischbestandes, Behinderung von Transport und Fischerei), Zerstörung der Feuchtgebiete an den Ufern, Verschmutzung und Vergiftung durch Einleitung von Abfällen und ungeklärtem Abwasser aus Städten, Industrien (u.a. Gerbereien, Brauereien, Fischfabriken, Papierhersteller) und durch die Landwirtschaft (Herbizide und Pestizide). Wasserbezogene Krankheiten wie Bilharziose und Schistosomiasis sowie Malaria sind weit verbreitet.

Konflikte gibt es vor allem zwischen dem exportorientierten und dem traditionell betriebenen Fischfang. Ein besonders augenfälliger Konflikt besteht zudem zwischen kenianischen Fischern und ugandischen Behörden, die immer wieder kenianische Fischer aufbringen und verhaften, weil diese angeblich illegal in ugandischen Gewässern fischen. Dies hat auch zu einem zwischenstaatlichen Konflikt geführt (EALA Study 2004). Ferner bedroht weit verbreitete Piraterie die Sicherheit von Fischfang und Verkehr auf dem See.

Tansania betreibt gegenwärtig den Bau einer 170 km langen Wasserpipeline, die den trockenen Nordwesten des Landes mit Wasser aus dem Viktoriasee versorgen soll. Kenia hat ähnliche Pläne im Rahmen seines *Kenyan National Water Master Plan*. Solche Vorhaben haben Auswirkungen bis zum Nil-Untertager Ägypten, speist sich der Nil doch auch aus dem Viktoriasee.

### 3.4.2 Beschreibung und Analyse der Seegebietsinstitutionen

#### *Die Lake Victoria Fisheries Organization*

Am 30. Juni 1994 wurde von den drei Anrainerstaaten die *Lake Victoria Fisheries Organization* (LVFO) gegründet (LVFO *Convention* 1994, LVFO *Convention Amendment* 1998). Im Kontext des *Lake Victoria Environmental Management Project* (LVEMP) (s.u.) entstanden, ist sie eine zwischenstaatliche Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit. Ihr Ziel ist es, „das ordnungsgemäße Management und die optimale Nutzung der Fisch- und anderer Ressourcen des Sees zu fördern“ (Artikel 2). Dazu sollen die nationalen Politiken der Vertragsstaaten harmonisiert und gemeinsame Schutz- und Nutzungskonzepte entwickelt werden.

Die Organisationsstruktur sieht die Schaffung verschiedener Institutionen vor:

- Ministerrat (*Council of Ministers*); politischer Lenkungsausschuss (*Policy Steering Committee*) (bestehend aus den Staatssekretären aus den für Fischerei zuständigen Ministerien der Vertragsstaaten, Treffen einmal jährlich);
- Exekutivausschuss (*Executive Committee*) (sechs Mitglieder, bestehend aus Abteilungsleitern verantwortlich für Fischerei und Leitern von Fischereiforschungsinstituten der Vertragsstaaten, Treffen einmal jährlich);
- Fischereimanagement-Ausschuss (*Fisheries Management Committee*) (bestehend aus Abteilungsleitern des Fischereimanagements),

- Wissenschaftlicher Ausschuss (*Scientific Committee*) (bestehend aus Abteilungsleitern der Fischereiforschung) und ein
- Ständiges Sekretariat (*Permanent Secretariat*) (Artikel 4–12).

Der Ministerrat als oberstes Organ der LVFO, bestehend aus den für Fischerei zuständigen Ministern der Vertragsstaaten, hat sich bisher nur relativ selten zu ordentlichen Sitzungen getroffen (Zweijahresrhythmus, fünfte Sitzung 27. Mai 2004). Dank des Ständigen Sekretariats, welches seinen Sitz in Jinja (Uganda) hat, konnte jedoch eine kontinuierliche Arbeit der LVFO gewährleistet werden. Dieses Sekretariat wird von einem Geschäftsführer (*Executive Secretary*) geleitet, der vom Ministerrat für fünf Jahre ernannt wird. Die Position rotiert unter den Vertragsstaaten. Das Sekretariat hat ein gutes Dutzend vollbeschäftigter Mitglieder. Auch die Einrichtung von nationalen Ausschüssen, bestehend aus nationalen Beratern, in allen drei Vertragsstaaten, die den nationalen Unterbau der LVFO bilden, trug zur Arbeitsfähigkeit bei.

Da die Fischbestände die ökonomisch bedeutendste Ressource dieses grenzüberschreitenden Gewässers sind, ist es nachvollziehbar, dass sich Bemühungen zur Institutionalisierung grenzüberschreitenden Managements zunächst auf diese Ressource konzentrierten. Hinzu kam Druck und Unterstützung von außen: Die EU hatte zeitweise den Import von Nilbarsch aus dem Viktoriasee wegen der unzureichenden hygienischen Bedingungen verboten und zugleich Hilfe in Aussicht gestellt.

Nach der (Neu-)Gründung der EAC wurde die LVFO zu einer EAC-Institution. Auf einem *Stakeholder Workshop* im Juli 1998 wurde ein *Vision Statement* für die LVFO erarbeitet, das als strategische Orientierung für den Zeitraum 1999–2015 dienen soll (*LVFO Strategic Vision*).

Auf der jüngsten Sitzung des Ministerrats (Mai 2004) wurde ein *Regional Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (RPOA-IUU) on Lake Victoria* angenommen. Er soll dazu beitragen, „die Einhaltung der Fischereigesetze und -verordnungen sicherzustellen, die Überwachung, Aufsicht und Kontrolle zu erleichtern; die Sammlung von Fischerei-Statistiken zu verbessern, um somit die Fischerei zu kontrollieren im Bestreben eine optimale Nutzung der Ressourcen und deren Nachhaltigkeit im Viktoriasee zu gewährleisten“ (Joint Communiqué LVFO 2004). Damit soll offensichtlich dem Problem der Überfischung und den Fischerei-Konflikten begegnet werden.

In die Gründung der LVFO waren *externe Akteure / Geber* involviert. WB / GEF waren indirekt über die Finanzierung des LVEMP beteiligt, die EU durch das *Lake Victoria Fisheries Research Project (LVFRP)* und die FAO direkt (Entwurf des Abkommens). Mit der FAO besteht eine enge Arbeitsbeziehung. Die EU-Kommission finanziert gegenwärtig (2003–2008) ein *Lake Victoria Fisheries Management* Projekt mit 35,7 Mrd. Tsh (2003: 35,3 Mio. €). Die LVFO hat einen eigenen Haushalt, der vom Geschäftsführer aufgestellt und vom Ministerrat verabschiedet wird. Zu ihm tragen die Vertragsparteien jeweils vom Ministerrat festgelegte Anteile bei.

Die LVFO hat einen ausgefeilten *Streitbeilegungsmechanismus* (vgl. Abb. 3). Kann ein Konflikt zwischen den Vertragsstaaten nicht durch Verhandlungen gelöst werden, ist jede Konfliktpartei berechtigt, ein Schiedsgerichtsverfahren zu beantragen. Dann wird ein *Ar-*

*Arbitral Tribunal* eingesetzt. Dies besteht aus drei Personen. Jede Konfliktpartei ernennt einen Schlichter, diese wiederum einen dritten, der Vorsitzender des *Arbitral Tribunal* ist. Kommt es innerhalb bestimmter Fristen nicht zur Ernennung von Schlichtern, bestimmt der Vorsitzende des Ministerrats den/die noch fehlenden Schlichter. Entscheidungen des *Arbitral Tribunals* sind endgültig und bindend (LVFO Convention 1994, Artikel 22).

#### *Lake Victoria Environmental Management Project*

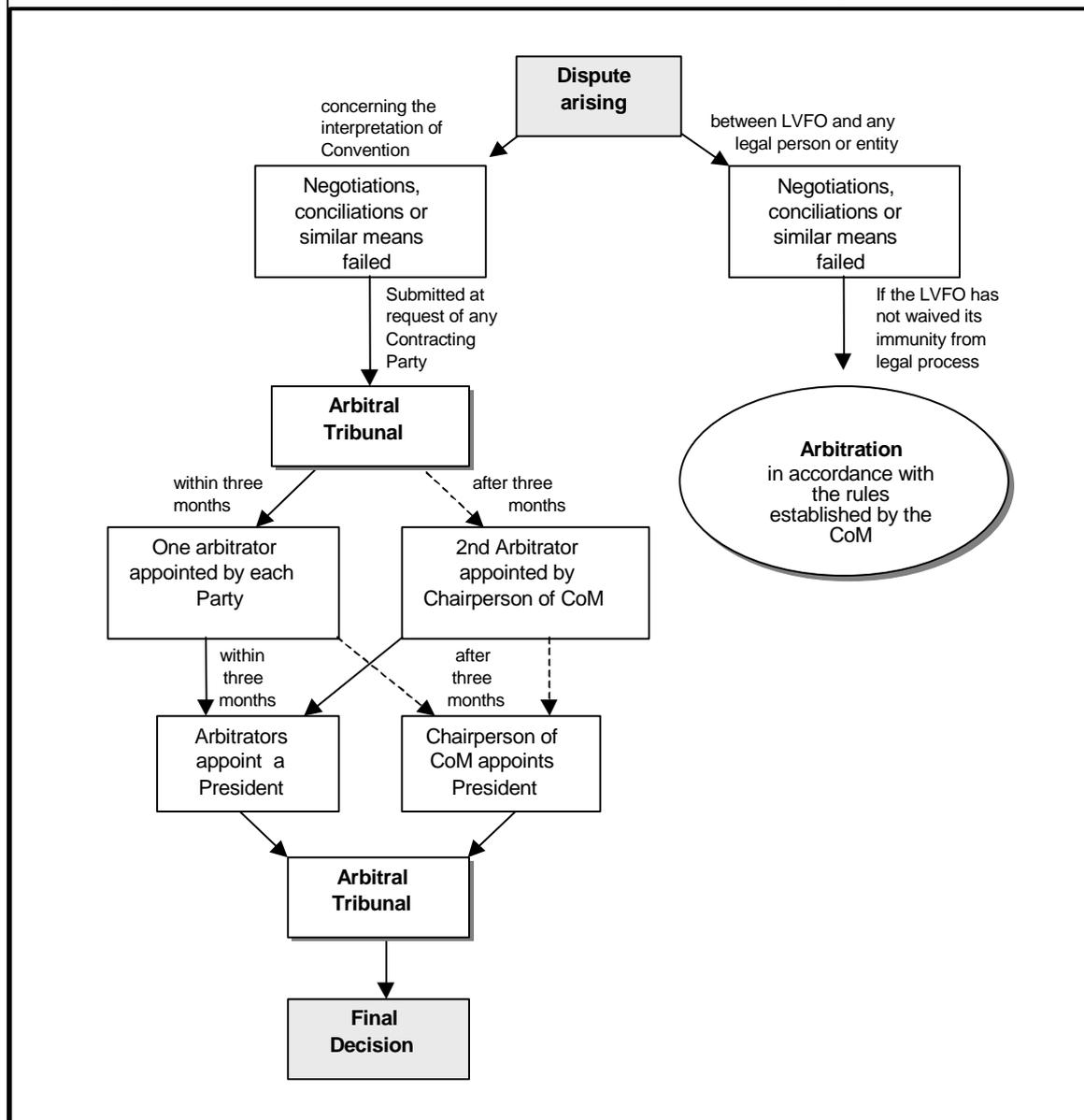
Am 5. August 1994 wurde zwischen den drei Anrainerstaaten ein Abkommen über das *Lake Victoria Environmental Management Project* (LVEMP) abgeschlossen. 1997 begann die praktische Arbeit, die zunächst auf einen Zeitraum von fünf Jahren ausgelegt war. Mittlerweile wurde das Projekt umstrukturiert: Nach einer ersten Phase (bis 2005) wird nunmehr Phase II, die etwa 15 Jahre dauern soll, vorbereitet (Mitte 2006 soll das Programm für Phase II entscheidungsreif sein). Das Projekt zielt in Phase I auf „das Management und die Kontrolle der Wasserhyazinthe, Verbesserungen im Fischerei-Management und in der Fischerei-Forschung, die Überwachung der Wasserqualität, das Management der städtischen und industriellen Abwässer, Erhaltung der Biodiversität, der Wälder und Feuchtgebiete im Seegebiet, nachhaltige Landnutzungspraktiken und *Capacity Building*“ (vgl. LVEMP Website).

Im Rahmen der ersten Projektphase wurden 144 Mikroprojekte in den Bereichen Gesundheit, Wasserversorgung und -entsorgung, Erziehung, Straßenbau, Fischerei und Aufforstung aufgelegt. Phase II soll sich auf drei Komponenten konzentrieren: Forschung und Entwicklung, Management sowie sozio-ökonomische Entwicklung.

Zur Umsetzung wurde eine *Organisationsstruktur* mit folgenden Komponenten geschaffen:

- Ein regionaler Politik- und Lenkungsausschuss (*Regional Policy and Steering Committee*), bestehend aus je drei Repräsentanten der Vertragsstaaten. Er dient vor allem zur Abklärung von und zum Ausgleich der Interessen der drei Vertragsstaaten (Streitbeilegung). Dieser Ausschuss verfügt über ein Regionales Sekretariat unter Leitung eines Geschäftsführers (*Executive Secretary*) (Federführung Tansania);
- eine regionale *Task Force 1*, zuständig für Fischerei-Management und Kontrolle der Wasserhyazinthe (Federführung Uganda);
- eine regionale *Task Force 2*, zuständig für das Management von Wasserqualität und Landnutzung (Federführung Kenia) (LVEMP Agreement 1994, Artikel 2, 3).

**Abbildung 3: LVFO – Lake Victoria Fisheries Organization – Streitbeilegungsmechanismus**



In jedem Vertragsstaat wurden ferner je zwei Nationale Arbeitsgruppen sowie ein Nationales Sekretariat eingerichtet, die den LVEMP-Institutionen zuarbeiten sollten. In diesen nationalen Gremien waren neben staatlichen Repräsentanten auch „akademische Institutionen, der private Sektor und lokale NGOs vertreten, wobei man sich besonders bemühen soll, die Interessen der örtlichen Anrainer-Gemeinden einzubeziehen“ vertreten (ebd., Artikel 2).

Die regionale *Task Force* wurde u.a. mit der Schaffung der *Lake Victoria Fisheries Organization* betraut (s.o.).

LVEMP hat augenscheinlich erfolgreich zum *Capacity Building* beigetragen, und zwar insbesondere in den beteiligten Regierungsinstitutionen, da den nationalen Sekretariaten eine Schlüsselrolle für die Projektimplementierung zukam.

Das LVEMP wurde anfänglich weitgehend von der *International Development Association* (IDA) und der *Global Environmental Facility* (GEF) finanziert, die jeweils 35 Mio. US-\$ gaben (1997–2001). Die drei Vertragsstaaten steuerten zu gleichen Teilen weitere 7,8 Mio. US-\$ bei. „Die Kooperation zwischen dem LVEMP und der EAC bzw. den Gebern war (und ist) schwach“ (Swedish Strategy 2004, 31). Für die Phase II haben Norwegen und Schweden durch die Weltbank Mittel zur Verfügung gestellt, die zur Ausarbeitung einer *Shared Vision and Development Strategy* als Grundlage für Phase II dienen sollen. Ferner wird durch GEF seit April 2004 (Genehmigungsdatum) ein Projekt zu *Transboundary Diagnostic Analysis and Strategic Action Program Development for the Lake Victoria Basin* finanziert. Das Regionale Sekretariat von LVEMP ist hierfür die Umsetzungsinstanz.

Mehrfach wurden im Rahmen von LVEMP *Stakeholder-Workshops* durchgeführt. Besonderer Wert wurde auf die Einbeziehung der lokalen Fischer gelegt. Dies zeitigte gute Ergebnisse, während die Einbeziehung von Gemeinden im Einzugsgebiet (*Catchment Communities*) zur Vermeidung der Einleitung von Sedimenten und Nährstoffen weniger erfolgreich war. In den *National Task Forces* (NTF), die den Prozess der Entwicklung von Visionen und Strategien für die zweite Phase von LVEMP organisierten, waren neben staatlichen Repräsentanten auch Vertreter von NGOs, der Privatwirtschaft und der Wissenschaft beteiligt. Die NTF organisierten eine Serie von *Stakeholder-Treffen*, in die rund 15.000 *Stakeholder* einbezogen waren (Swedish Strategy 2004, 13). Und auch in der *Regional Task Force* (RTF), die den transnationalen *Vision and Strategy Proposal* entwickelte, waren neben den Regierungen „die Zivilgesellschaft, die Geschäftswelt und Akademiker“ vertreten (ebd., 13). NTF und RTF wurden von Sida finanziert. Die größte der ca. 40 im LVEMP-Kontext engagierten NGOs ist die *East African Communities Organisation for the Management of Lake Victoria* (ECOVIC), ein Zusammenschluss mehrerer kleinerer NGOs und *Community Based Organisations* (CBOs). NGOs und CBOs werden anscheinend in die Entwicklung von Visionen und Strategien mit einbezogen, doch geschieht dies wohl nur fallweise (vor allem über die Beteiligung an Workshops); auch scheint ihre Beteiligung an der Umsetzung von Visionen und Strategien nicht geklärt. Es bleibt abzuwarten, ob sich dies im Rahmen der LVBC ändert. Darüber hinaus sind auch mehrere internationale NGOs im Seegebiet in Kooperation mit EAC aktiv (IUCN, WWF, ICRAF), unterstützt von Sida.

#### *Lake Victoria Basin Commission*

1999 kam es zur (Wieder-)Gründung der *East African Community* (EAC) durch Kenia, Tansania und Uganda. Der EAC-Vertrag sieht u.a. auch das gemeinsame Management von grenzüberschreitenden Wassereinzugsgebieten vor. Der Viktoriasee wird im Vertrag als bedeutendste gemeinsame natürliche Ressource der Vertragsstaaten explizit erwähnt. Der See wird als verbindendes Element der EAC gewürdigt und seine gemeinsame nachhaltige Entwicklung zum ökonomischen und sozialen Nutzen aller drei Anrainerstaaten zum Ziel der EAC erklärt. Das Einzugsgebiet des Viktoriasees wurde zur *Economic Growth Zone* bestimmt. Beim EAC-Sekretariat wurde das *Lake Victoria Development Programme* (LVDP) eingerichtet und ein *Committee for Lake Victoria Development* (CLVD) geschaffen. Die beiden Flussgebietsstaaten Ruanda und Burundi haben mittlerweile die Mitgliedschaft in der EAC beantragt; die EAC und Ruanda haben im Frühjahr 2004 ein *Memorandum of Understanding* über regionale Zusammenarbeit abgeschlossen.

Die Gründung der EAC und ihr Engagement bezüglich des Viktoriasees haben den Bemühungen um die Einrichtung einer Seegebietskommission für den Viktoriasee neue Impulse verliehen. Dazu trug zudem der Abschluss eines *Partnership Agreement* zwischen der EAC und verschiedenen Gebern [Schweden, Frankreich, Norwegen, Weltbank, *East African Development Bank* (EADB) am Jahre 24. April 2001] über eine langfristige Partnerschaft zur Förderung nachhaltiger Entwicklung im Viktoriabecken bei. Zur Umsetzung der Ziele dieser Partnerschaft wurde ein (zweimal jährlich tagendes) *Partnership Consultative Committee* eingerichtet und ein *Partnership Fund* aufgelegt. Auf EAC-Seite wurde eine (aus zwei Beamten bestehende) *Unit* beim EAC-Sekretariat und ein *Policy Advisory Body* für die Umsetzung des Programms geschaffen. Auf dem Erdgipfel in Johannesburg im September 2002 haben sich die Regierungschefs und Staatsoberhäupter der EAC-Staaten und Schwedens zur nachhaltigen Entwicklung des Seeinzugsgebiets bekannt (*Swedish Strategy 2004*, 17). Schweden hat hierfür 1,5 Mrd. SEK (165,8 Mio. €) für die nächsten zehn Jahre zugesagt (ebd., 36).

Auf dem Hintergrund dieser Entwicklung wurden der Abschluss eines umfassenden Abkommens zum grenzüberschreitenden Seegebietsmanagement und die Schaffung einer entsprechenden Kommission erst möglich. Am 29. November 2003 unterzeichneten die drei Anrainerstaaten auf einer Sitzung des Ministerrats der EAC ein Protokoll über die nachhaltige Entwicklung des Lake Victoria Seegebiets und die Etablierung einer *Lake Victoria Basin Commission* (LVBC). Die Kommission ist eine Institution der EAC, das Abkommen integraler Bestandteil des EAC-Vertrags von 1999. Die LVBC ist (als *Implementing Agent*) mit der Umsetzung des *Protocol for Sustainable Development of the Lake Victoria Basin* beauftragt. Das Protokoll umreißt die allgemeinen Zuständigkeiten der Kommission: Förderung und Koordinierung der Aktivitäten verschiedener Akteure hinsichtlich nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung im Viktoriaseegebiet (*Mngube 2004*, 2).

Als *Ziele* legt das Abkommen fest: Förderung von „gerechtem wirtschaftlichem Wachstum, Maßnahmen zur Armutsbekämpfung, nachhaltige Nutzung und Management natürlicher Ressourcen, Umweltschutz und die Befolgung von Sicherheitsbestimmungen in der Schifffahrt“ (*Protocol Lake Victoria 2003*, Artikel 33).

*Aufgaben und Funktionen* der Kommission sollen u.a. sein: „Harmonisierung der Politikmaßnahmen, Gesetze, Verordnungen und Standards; Förderung von Stakeholder-Partizipation; Beratung bei der Umsetzung von Sektorprojekten; Förderung von Capacity Building und der Entwicklung von Institutionen; Förderung von Sicherheit und Entwicklungskapazitäten in der Forschung“ (ebd.).

Für die Kommission ist eine differenzierte *Organisationsstruktur* vorgesehen, bestehend aus Sektor-Rat (*Sectoral Council*), Koordinationsausschuss (*Coordination Committee*), Sektorausschüssen (*Sectoral Committees*) und dem Sekretariat mit Geschäftsführer (*Secretary General*) (Artikel 34–42). Der Sektor-Rat ist das politische Entscheidungsgremium, der Koordinationsausschuss die Implementierungsinstanz. Beide kommen mindestens zweimal jährlich zusammen. Die Minister, die im jeweiligen Partnerland für Wasser, Fischerei, Landwirtschaft, Transport, Umwelt und Naturressourcen zuständig sind, sollen den Kern des Sektor-Rats bilden (*Core Members*). Darüber hinaus sollen ihm als Hauptmitglieder (*Essential Members*) die Außenminister und die Minister für innere Sicherheit

angehören. Der Sektor-Rat soll sich mit anderen Sektor-Räten der EAC soweit erforderlich austauschen (Mngube 2004, 4).

Der Koordinationsausschuss (*Coordination Committee*) soll zusammengesetzt sein aus den Staatssekretären, verantwortlich für Wasser, Fischerei, Landwirtschaft, Transport, Umwelt und Naturressourcen und den Staatssekretären für auswärtige Beziehungen und innere Sicherheit (Mngube 2004, 3).

Die Sektorausschüsse (*Sectoral Committees*) werden fallweise auf Vorschlag des Koordinationsausschusses vom Sektor-Rat eingerichtet. In ihnen sollen neben Staatsbeamten auch Vertreter aus Wirtschaft, Industrie und Zivilgesellschaft präsent sein (können) (Artikel 37).

Zudem werden so genannte *National Focal Points* in allen Vertragsstaaten eingerichtet, die der Koordination zwischen der nationalen Ebene und der Kommission dienen sollen.

Das *Sekretariat* soll als permanente Einrichtung den anderen Kommissionsebenen zuarbeiten. Das Sekretariat ist der ausführende Arm der Kommission; es ist v.a. mit der übergreifenden Koordination und Unterstützung der Arbeit der Kommission sowie der Zusammenarbeit mit dem EAC Sekretariat, den Partnerstaaten und den Entwicklungspartnern / Gebern betraut (Mngube 2004, 2). Es wird von einem Geschäftsführer geleitet, der auf fünf Jahre vom Rat ernannt wird. Die *Funktionen des Sekretariats* sind u.a.:

*„die Einrichtung einer regionalen Datenbank und die Förderung der gemeinsamen Informationsnutzung, die Entwicklung von Informationssystemen und der Datenaustausch. (...) Die Verbreitung von Informationen über die Kommission an Stakeholder und die internationale Gemeinschaft; Mobilisierung von Ressourcen für die Umsetzung von Projekten und Programmen der Kommission; Entwicklung eines nachhaltigen Finanzierungsmechanismus zur Erleichterung der nachhaltigen Entwicklung im Seegebiet.“* (Artikel 42)

Zur *Finanzierung* der LVBC heißt es:

*„Die Finanzierungsquellen der Kommission sollen aus dem EAC-Budget, den Beiträgen der Stakeholder, der Entwicklungspartner / Geber sowie aus weiteren Quellen bestehen, die der Rat bestimmt.“* (Artikel 43)

Die LVBC soll andere Institutionen nicht ersetzen, aber doch die führende Organisation sein:

*“Wie im Protokoll niedergelegt, soll die Kommission ihre Funktionen im Rahmen der im Protokoll beschriebenen Bereiche wahrnehmen. Sie soll jedoch gegenüber bestehenden oder neuen Institutionen, Programmen und Projekten die Führung bei der Formulierung, Bewertung und Koordinierung von Vorschlägen der internen Politiken und Strategien bezüglich der Entwicklungsaktivitäten im Seegebiet übernehmen. Das EAC-Sekretariat wird eine Studie in Auftrag geben, die die Arbeitsbeziehungen zwischen der LVBC und der LVFO bestimmen soll.”* (Mngube 2004, 4)

Mittlerweile wurde auch ein *Vision-and-Strategy*-Dokument verabschiedet (EAC 2004). Dieses

*„soll das richtungweisende Dokument darstellen, das den Umfang, die Prioritäten und die Art der Aktivitäten, die im Arbeitsprogramm der Kommission beinhaltet sein*

*könnten, identifiziert. Andere Stakeholder, Regierungen, internationale Organisationen, NGOs und wissenschaftliche Institutionen sollen sicherstellen, dass deren Aktivitäten ebenfalls von diesem Dokument geleitet werden. Dies bezieht sich auch auf die Aktivitäten der örtlichen Behörden und der anderen EAC-Organe.“ (Mngube 2004, 4).*

Explizit ist eine *Kooperation mit „Entwicklungspartnern“* vorgesehen (Artikel 44). Sida hatte durch die Finanzierung einer die rechtlichen und institutionellen Aspekte prüfenden Studie maßgeblichen Anteil am Zustandekommen des Protokolls. Schweden hat sich im Rahmen der seit 2000 laufenden *Swedish Lake Victoria Initiative* zu 20-jährigem Engagement verpflichtet.<sup>16</sup> Auch Kanada ist engagiert. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt zum einen das EAC-Sekretariat und zum anderen bilateral das Wassermanagement in den Anrainerstaaten Kenia, Tansania und Uganda. Im Rahmen der EU-Wasserinitiative wird man sich auf das Kagera-Flussbecken und die Unterstützung des NELSAP-Programms (*Nile Equatorial Lakes Region Subsidiary Action Programme*) konzentrieren, die in den Kontext der NBI gehören. Dieses *EUWI Kagera Programme* (EUWIKP) schließt an ein bereits bestehendes entsprechendes Sida-NORAD-Programm an.

Artikel 46 des Protokolls regelt die *Streitbeilegung*. Wenn ein Konflikt zwischen zwei Vertragsparteien nicht durch direkte Verhandlungen gelöst werden kann, kann jede Vertragspartei oder auch der Geschäftsführer der EAC den Konflikt vor den *East African Court of Justice* bringen. Entscheidungen dieses Gremiums sind unanfechtbar (Artikel 46).

Bemerkenswert ist, dass das Abkommen die Vertragsparteien auch zur Festlegung einer *gemeinsamen Politik gegenüber dritten Staaten* verpflichtet.<sup>17</sup> Das kann für das Nil-Flussgebiet bedeutsam werden. Bemerkenswert ist ferner, dass durch das neue Abkommen bereits *bestehende Abkommen hinfällig werden*: So besagt Artikel 48, dass die Bestimmungen des Protokolls Vorrang vor jedem bestehenden Abkommen haben, das das Viktoria-Seegebiet betrifft. Sind andere Übereinkommen mit dem Protokoll nicht vereinbar, werden diese null und nichtig.

Mittlerweile wurde das Protokoll von allen Vertragsstaaten ratifiziert (Antwort Mngube 3.1.2005). Es bleibt abzuwarten, ob die Kommission zur Verbesserung des grenzüberschreitenden Seegebietsmanagements beitragen kann. Noch sind die Aktivitäten weitgehend auf nationaler Ebene organisiert und die Politiken zwischen den Staaten wenig harmonisiert. Alle drei Anrainerstaaten sind zwar seit Ende der 1990er Jahre dabei, ihre nationale Wassergesetzgebung, -politik und -strategie zu reformieren, doch mangelt es an Koordination sowohl im nationalen Rahmen (zwischen verschiedenen Ministerien / Ressorts) als auch im transnationalen Kontext.

---

16 Schweden konzentriert sich dabei auf fünf Bereiche: „Capacity Building für eine nachhaltige Entwicklung; Übertragung von mehr Entscheidungsbefugnis an Gemeinden und Einzelpersonen; vernünftige und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen, Kampf gegen HIV/AIDS; Entwicklung des privaten Sektors für wirtschaftliches Wachstum“ (Swedish Strategy 2004, 22).

17 So fordert die LVBC in Artikel 33, dass gemeinsame Verhandlungspositionen der Partnerstaaten, die das Viktoria-Seegebiet betreffen, gegenüber allen anderen Staaten vorbereitet und harmonisiert werden.

### 3.4.3 Fazit der Bestandsaufnahme: Destabilisierungsrisiken, Kooperationspotenziale, Handlungsoptionen für deutsche EZ

Neben den Umweltproblemen gibt es – durchaus eskalationsträchtige – Konflikte zwischen verschiedenen Nutzern und nicht zuletzt einen zwischenstaatlichen kenianisch-ugandischen Konflikt. Darüber hinaus ist der See auch in die größere Nil-Konfliktkonstellation einbezogen. Destabilisierungsrisiken sind mithin auf verschiedenen Ebenen vorhanden, zumal die Seeanrainer Pläne für die weitere umfassende Nutzung des Seewassers verfolgen. Auf der anderen Seite haben sich die Aussichten für eine erfolgreiche Kooperation nach der (Neu-)Gründung der EAC und insbesondere seit Etablierung der LVBC deutlich verbessert. Die für die LVBC vorgesehene Organisationsstruktur ist viel versprechend, bisher allerdings noch kaum realisiert. Hier könnte ein Ansatzpunkt für die deutsche EZ bestehen (Organisationsentwicklung, *Capacity Building*). Die deutsche EZ könnte darüber hinaus für den Anschluss des Viktoriaseemanagements an die *Nile Basin Initiative* sorgen, besteht doch die Gefahr, dass es zu Inkompatibilitäten zwischen Viktoriaseemanagement und Nilmanagement kommt. Das ist unbedingt zu vermeiden. Gegenwärtig scheint sich am Viktoriasee ein Spielraum zu ergeben, der durch die deutsche EZ genutzt und erweitert werden sollte. Das kann insbesondere für Krisenprävention bedeutsam sein; darüber hinaus könnte die deutsche EZ, die sich bisher vor allem auf Flussgebiete konzentriert hat, Expertise im Bereich der Unterstützung von Seegebietsmanagement aufbauen. Verständigung mit anderen bereits aktiven Gebern ist vorab allerdings unerlässlich.

## 3.5 Der Tschadsee

### 3.5.1 Charakterisierung des Seegebietes

Das Einzugsgebiet des Tschadsees (Tschadseebecken) hat eine Größe von rund 2,39 Mio. km<sup>2</sup>.<sup>18</sup> Der Umfang der Seeoberfläche ist extrem variabel, er schwankt abhängig von Jahreszeiten und großklimatischen Ereignissen (Dürren). Ein markantes Kennzeichen des Sees ist sein dramatisches Schrumpfen seit Mitte der 1960er Jahre, das zum einen auf klimatische Veränderungen, zum anderen auf menschengemachte ökologische Degradation (Übernutzung des Seewassers, Überweidung, Entwaldung, nicht nachhaltige Bewässerungslandwirtschaft) zurückzuführen ist. In den 1960er Jahren war der See noch rund 25.000 km<sup>2</sup> groß, heute im Schnitt 2 500 km<sup>2</sup>. Im Extremfall war auch schon ein Rückgang auf 2 000 km<sup>2</sup> zu verzeichnen. Der See ist sehr flach (1,5 m durchschnittliche Tiefe; 12 m größte Tiefe). Die bedeutendsten Zuflüsse sind der Chari (Shari) mit 950 km Länge und sein Zufluss Logone sowie das Komadougou-Yobe Flusssystem (ferner: El Beid, Yedeseram). Chari und Logone machen 90 % des Zuflusses zum See aus. Die Zuflussmenge insgesamt ist in den vergangenen Jahrzehnten auf Grund natürlicher Faktoren und der Aufstauung der Zuflüsse stark zurückgegangen.<sup>19</sup>

18 Das so genannte *conventional basin*, welches in den Zuständigkeitsbereich der Tschadsee-Kommission fällt, umfasste ursprünglich 443.000 km<sup>2</sup>. Seit dem Beitritt der ZAR zur Kommission beträgt es 967.000 km<sup>2</sup> (Burchi / Spreij 2003, 2).

19 „Der gesamte durchschnittliche jährliche Zufluss ging von 39,8 km<sup>3</sup> vor der Dürreperiode auf 21,8 km<sup>3</sup> zurück. Dies entspricht einem Rückgang von 47 %. Im selben Zeitraum reduzierte sich der gesamte Zufluss (einschließlich der Niederschläge in den See) um 50 %“ (Odada et al. 2004, 8).

Die durchschnittliche Niederschlagsmenge im Seebecken ist sehr ungleich verteilt. Der Südwesten verzeichnet 1 600 mm/Jahr im Durchschnitt, der Norden hingegen weniger als 150 mm. Die Verdunstungsrate ist mit 2 300 mm/Jahr sehr hoch.

Anteil am Tschadseebecken haben die Staaten Tschad (45,5 %), Niger (28 %), Zentralafrikanische Republik (9 %), Nigeria (7 %), Algerien (4 %), Sudan (4 %), Kamerun (2 %) und Libyen (0,5 %). Die Staaten Tschad und Niger liegen zu mehr als der Hälfte ihres Staatsgebiets im Becken. Direkte Seeanrainerstaaten sind Tschad, Niger, Nigeria und Kamerun. Drei Viertel des Seewassers kommen aus der ZAR und Kamerun, die keinen (ZAR) oder nur einen relativ geringen Anteil (Kamerun) am See selbst haben. Es besteht eine Diskrepanz zwischen dem relativ regenreichen Süden, aus dem die Zuflüsse des Sees kommen, und dem trockenen Norden. Kennzeichnend für den Tschadsee sind die ausgedehnten Überflutungsgebiete (Sategui-Deressia im Tschad, Yaeres in Kamerun und im Tschad sowie Hadejia-Nguru in Nigeria).

Die ökologische Degradation des Sees und seines Einzugsgebiets wird wie folgt beschrieben: Schrumpfen der Seeoberfläche, konstanter Rückgang der Wassermenge in den Zuflüssen, Absinken des Grundwasserspiegels, Bodenerosion und Desertifikation, Artensterben bei Tieren und Pflanzen, Verschmutzung und Vergiftung durch landwirtschaftliche Chemikalien, Sedimentation, Versalzung, Überfischung und invasive Pflanzen (Wasserhyazinthe).

Im Tschadseebecken leben rund 22 Mio. Menschen; das Bevölkerungswachstum ist hoch (2,4–2,6 %). Der See ernährt mehr als 150.000 Fischer. Der durchschnittliche Fang pro Jahr beträgt 60–70.000 Tonnen (in den frühen 1970er Jahren waren es noch 130–140.000 Tonnen). (Nomadische) Pastoralisten sind vom See- und Grundwasser ebenso abhängig wie sesshafte Ackerbauern. Letztere nutzen auch den fruchtbaren Seeboden bei saisonal bedingtem Rückgang des Wassers. Gegenwärtig umfasst das für Bewässerungslandwirtschaft im Seebecken genutzte Land ca. 115.000 ha. Daran hat Nigeria den größten Anteil (rund 83.000 ha), gefolgt vom Tschad (14.000 ha) und Kamerun (13.000 ha). Das Potenzial wird auf 1,16 Mio. ha geschätzt, dessen Realisierung rund 80 % der gegenwärtigen Seezuflüsse nutzen würde. Seit Beginn der 1980er Jahre hat sich die Wassernutzung für die Bewässerungslandwirtschaft vervierfacht. Die großen Bewässerungsprojekte gelten als ineffizient.<sup>20</sup> Mehrere große Bewässerungsprojekte wie etwa das *South Chad Irrigation Project* in Nigeria und das *Mamdi Polder Project* im Tschad mussten wegen des Seeschrumpfens bereits aufgegeben bzw. auf unbestimmte Zeit aufgeschoben werden.

Das gegenwärtig größte Projekt in Planung ist ein IBT-System, mit dem der Tschadsee aus dem Flussbecken des Kongo mit Wasser versorgt werden soll, um sein weiteres Schrumpfen zu verhindern. Vorgesehen ist, 900 m<sup>3</sup>/s vom Oubangui-Fluss im Kongo-Becken über eine Pipeline und einen etwa 2 400 km langen schiffbaren Kanal zum Tschadsee zu leiten. Ein Staudamm bei Palambo (ZAR) am Oubangui soll zudem der Elektrizitätsversorgung dienen. Mit diesem Projekt soll die Bewässerungslandwirtschaft auf 5 bis 7 Mio. ha ausgeweitet werden; die Republik Kongo (Brazzaville) hat bereits eine

---

20 Der WWF fällt über die Bewässerungsprojekte ein vernichtendes Urteil: „Ein paar große Bewässerungsanlagen (Polder), die an einigen Abschnitten des Seeufers erstellt wurden, haben sich als gänzlich untauglich für die hydrologischen, klimatischen und kulturellen Bedingungen der Tschadsee-Region herausgestellt und können als komplett gescheitert betrachtet werden.“ (WWF 2004, 2)

Unbedenklichkeitserklärung (*no objection statement*) unterzeichnet. Die Mitgliedsstaaten haben für dieses Projekt 1 Mio. US-\$ bereitgestellt und wollen weitere 5 Mio. US-\$ bei Gebern für Machbarkeitsstudien einwerben. Diese Studien, auf dem Gipfeltreffen der Tschadsee-Kommission im Januar 2002 beschlossen, sollen die sozialen, ökonomischen und ökologischen Auswirkungen des Projekts eruieren.

In der Seeregion gibt es auf Grund der Umweltveränderungen eine ganze Reihe von Konflikten auf verschiedenen Ebenen, die zum Teil gewaltsam ausgetragen wurden. So gab es Konflikte um Staudammprojekte zwischen Ober- und Unterlieger-Gemeinden an Zuflüssen und insbesondere Auseinandersetzungen zwischen nomadischen Pastoralisten und sesshaften Bauern. Diese konkurrieren um die in der Region knapper werdenden natürlichen Ressourcen (nutzbarer) Boden (Weide) und Wasser. Zum Teil organisieren sie sich in gut bewaffneten Milizen, die einander bekämpfen. Daneben gibt es allerdings auch zahlreiche nicht-staatliche, traditionale Konfliktregelungsmechanismen zwischen Farmern und Viehzüchtern, mit denen Weide- und Durchzugsrechte, Zugang zu Wasser etc. geregelt werden.

Auch zwischen den Anrainerstaaten gab es zeitweise ernsthafte Konflikte. So kam es an der 85 km langen Grenze, die durch den Tschadsee verläuft, zwischen Nigeria und Tschad seit Ende der 1970er Jahre zu Zusammenstößen, und im April 1983 forderten Gefechte zwischen den Streitkräften beider Seiten mehr als 100 Tote. Der Konflikt konnte erst 1986 beigelegt werden. In die Schlichtung wurde seinerzeit auch die Tschadsee-Kommission einbezogen.

Schwerwiegender ist der noch anhaltende Grenzkonflikt zwischen Nigeria und Kamerun, der 1993 zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen den Streitkräften beider Staaten führte. Dieser Konflikt bezieht sich auf die gesamte 1600 km lange Grenze und insbesondere die Bakassi-Halbinsel im äußersten Süden. Aber auch das Tschadseegebiet ist Teil der Auseinandersetzungen, da durch das Schrumpfen des Sees klare Grenzen abhanden kamen: lokale Gruppen, die formal nigerianische Staatsbürger waren, folgten dem zurückgehenden Wasser und gründeten Dörfer auf kamerunischem Territorium; die nigerianische Verwaltung zog nach, was kamerunische Proteste auslöste. Seit einigen Jahren bemühen sich beide Seiten mit internationaler Unterstützung um die Beilegung des Konflikts; hierzu wurde eigens die *Cameroon-Nigeria Mixed Commission* etabliert (s.u.).

Darüber hinaus gibt es in den einzelnen Staaten z.T. massive Spannungen zwischen verschiedenen Nutzergruppen, Ober-Unterlieger-Konflikte an den Zuflüssen und Auseinandersetzungen um (geplante) Staudämme (z. B. am Mape River in Kamerun) – insbesondere in Nigeria zwischen einzelnen Bundesstaaten.

### 3.5.2 Beschreibung und Analyse der Seegebietsinstitutionen

#### *Lake Chad Basin Commission*

Am 22. Mai 1964 wurde die *Lake Chad Basin Commission* (LCBC) von den vier Anrainerstaaten Kamerun, Niger, Nigeria und Tschad durch den Vertrag von Fort Lamy (heute N'Djamena) ins Leben gerufen. Im März 1994 wurde die ZAR Mitglied. Im Juli 2000 wurde auch dem Sudan die Mitgliedschaft eingeräumt. Da er die Gründungskonvention noch nicht ratifiziert hat, genießt er lediglich einen Beobachterstatus. Die LCBC ist die

älteste Fluss- bzw. Seegebietsorganisation Afrikas. Im *Gründungsdokument (Convention and Statutes relating to the Development of the Chad Basin)* verpflichten sich die Mitglieder zur gemeinsamen Nutzung der natürlichen Ressourcen des Seebeckens. Projekte einzelner Staaten müssen den anderen Mitgliedern vorab angezeigt werden und dürfen für diese keine negativen Auswirkungen haben:

*„Die Mitgliedsstaaten verpflichten sich, keine Maßnahmen zu ergreifen, die einen merklichen Einfluss auf den Umfang der Wassermenge haben, ohne die Kommission zuvor zu unterrichten. Dies bezieht sich auf die Anzeige der jährlichen Ganglinie oder des Seespiegelstandes sowie weitere Eigenschaften des Sees; die Umstände, unter denen andere Nachbarstaaten diese nutzen; die hygienischen Gegebenheiten der Wasserressourcen oder die biologischen Gegebenheiten von Flora und Fauna im Seegebiet. Insbesondere verpflichten sich die Mitgliedsstaaten, keine Arbeiten in dem in ihrer Zuständigkeit liegenden Gebiet des Seegebiets zu beginnen, die mit der Entwicklung von Wasserressourcen oder dem Boden im Zusammenhang stehen und die einen nachhaltigen Einfluss auf das System der Wasserläufe und -stände im Seegebiet haben dürften, ohne angemessene und frühzeitige Beratung mit der Kommission ...“*  
(LCBC Convention and Statutes 1964, Statutes Artikel 5)

In der Praxis wurden diese Verpflichtungen allerdings immer wieder von Mitgliedsstaaten verletzt (Staudambauten und Bewässerungsprojekte ohne vorherige Notifikation).

Die Funktionen der LCBC sind

*„beratend und koordinierend und können folgendermaßen zusammengefasst werden: Vorbereitung gemeinsamer Regelungen, die die Anwendung der in der Konvention und den Statuten festgelegten Prinzipien ermöglicht und die ihre effektive Anwendung sicherstellen. Erfassung, Untersuchung, Evaluierung und Verbreitung von Informationen über Projekte, die von Mitgliedsstaaten vorbereitet werden, und die Empfehlung zur Planung von gemeinsamen Arbeits- und Forschungsprogrammen innerhalb des Flussgebiets. Pflege der Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten, um die effiziente Nutzung des Wassers des Seegebietes zu erleichtern. Nachbereitung der Abwicklung von Arbeiten und Studien. Förderung der regionalen Zusammenarbeit und der Koordinierung regionaler Projekte. Die Überprüfung von Beschwerden und das Angebot zur Streitbeilegung.“* (Burchi / Spreij 2003, 3)

Die LCBC hat eine eigene Rechtspersönlichkeit. Die Kommission besteht aus je zwei Mitgliedern pro Mitgliedsstaat (*Commissioners*) und trifft sich mindestens einmal jährlich (Statutes, Art. 8). Entscheidungen werden einstimmig getroffen. Höchstes Gremium ist das Treffen der Staats- und Regierungschefs (vorgesehen einmal jährlich, in der Praxis weit seltener). Den *organisatorischen Unterbau* bildet ein Büro (ursprünglicher Sitz: Fort Lamy) unter Leitung eines Geschäftsführers (*Executive Secretary*) (ernannt auf drei Jahre von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten auf Vorschlag der Kommission). Diesem unterstellt sind ein Stellvertretender Geschäftsführer (*Assistant Executive Secretary*), ein Verantwortlicher für die Finanzen (*Financial Controller*) sowie vier Abteilungen (*Departments*): Verwaltung und Finanzen; Planung und Projektdurchführung; Dokumentation, Information, Fernerkundung und Spitzentechnologien; Wasserressourcen. Seit Verabschiedung des *Strategic Action Programmes* (SAP) im GEF-Rahmen (s.u.) gibt es überdies einen Lenkungsausschuss (*Steering Committee*) zur Implementierung des SAP mit zwei Direktoren, zuständig zum einen für das technische Management großer Wasserressourcenprojekte, zum anderen für umweltpolitische Managementaspekte.

Die LCBC hat überdies ein *Basin Committee for Strategic Planning* (BCSP) eingerichtet, welches die LCBC-Arbeit mit lokalen Aktivitäten in den Mitgliedsstaaten verbinden soll. Im BCSP sind „führende Funktionäre der Länder aus Schlüsselministerien wie etwa Umwelt, Landwirtschaft und Finanzen“ vertreten (Odada et al. 2004, 8).

Das *Personal der LCBC* rekrutiert sich aus den Ministerien und Verwaltungen der Mitgliedsstaaten. Der Geschäftsführer ist stets Nigerianer (weil Nigeria den größten Budget-Anteil für die LCBC gibt) (Antwort Issa 15.12.04). Kein einzelnes Mitgliedsland darf mehr als ein Drittel des Personals stellen; die LCBC-Bediensteten werden aus dem LCBC-Budget bezahlt (Antwort Lambert 20.12.04).

Die Arbeit der LCBC kann an dieser Stelle nicht nachgezeichnet werden. Augenscheinlich folgten auf längere inaktive Phasen kürzere aktive Phasen. Erwähnenswerte Ergebnisse der LCBC-Arbeit sind: Die Erarbeitung eines *Accord pertaining to the creation of funds for the development of the Chad Basin Commission* (1973, der jedoch nicht implementiert wurde), eines *Agreement on Common Regulation of Flora and Fauna* in den Mitgliedsstaaten (*Enugu Accord*, unterzeichnet Dezember 1977, ratifiziert erst elf Jahre später) und eines *Master Plan for the Development and Environmentally Sound Management of the Natural Resources of the Lake Chad Conventional Basin* (fertig gestellt 1992, ratifiziert 1994). Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die bloße Existenz der LCBC über mehrere Jahrzehnte, in denen es in der Region nahezu ständig inner- und zwischenstaatliche Kriege und andere Gewaltkonflikte gegeben hat, ein positiv zu bewertender Tatbestand ist. Sie konnte gewährleisten, dass die Kommunikation zwischen den Anrainerstaaten stets aufrecht erhalten wurde – auch in Zeiten schwerer Krisen, die so weit gingen, dass die Kommission wegen des Bürgerkriegs im Tschad zeitweise ihren Sitz aus N'Djamena verlegen und dabei bedeutende Dokumentensammlungen zurücklassen musste.

Die Mitgliedsstaaten tragen nach einem vereinbarten Schlüssel zur *Finanzierung* der Kommission bei. Gegenwärtig geben Nigeria 52 %, Kamerun 26 %, Tschad 11 %, Niger 7 % und die ZAR 4 % des 1 Mio. US-\$ Jahresbudgets (Niger und Tschad sind mit ihren Zahlungen im Rückstand).

Die Harmonisierung der *nationalen Wassergesetzgebung / -politik* der einzelnen Mitgliedsstaaten steht noch aus. Die einzelnen LCBC-Mitgliedsstaaten verfolgen ihre Wasserpolitiken noch weitgehend unabhängig voneinander und von der LCBC, die „nicht immer“ über nationale Vorhaben informiert wird (Antwort Lambert 20.12.04). Allerdings macht die WB seit 2002 die Unterstützung nationaler Wasservorhaben in den Mitgliedsstaaten von der Zustimmung der LCBC abhängig. Dies hat die Stellung der Kommission zweifellos gestärkt (Antwort Lambert 20.12.04).

In jüngster Zeit sind *zahlreiche externe Akteure / Geber* involviert, was den LCBC-Aktivitäten einen neuerlichen Aufschwung zu beschern scheint. Zu nennen ist an erster Stelle Frankreich (auch bilaterale Unterstützung für alle LCBC-Mitgliedsstaaten im Wasserbereich), ferner die Niederlande, Großbritannien, Finnland, Italien, die USA, Kanada, die EU, die Weltbank/GEF, UNDP, die Afrikanische Entwicklungsbank, die Islamische Entwicklungsbank, die Arabische Bank für die Entwicklung Afrikas und das BMZ. Letzteres unterstützt – in Verbindung mit EUWI – die LCBC mit 1 Mio. € 2005 und je 2 Mio. € 2006 und 2007. Inhaltlich geht es um die Unterstützung bei Datenerhebung, -verarbeitung und -austausch auf Grundlage formalisierter vereinbarter Verfahren. Darüber hinaus gibt

Deutschland an die einzelnen LCBC-Mitgliedsstaaten auch bilateral Hilfe im Sektor Wasserversorgung.

Das gegenwärtig größte und bedeutendste Unterstützungsprogramm ist das bereits erwähnte *GEF-Projekt* mit dem im Jahre 1998 angenommenen SAP (GEF o.J.). Das Programm beinhaltet eine auf 20 Jahre ausgelegte langfristige *Vision* sowie ein Fünf- und ein Acht-Jahres-Aktionsprogramm. Entsprechende erste Projekte wurden im Januar 2003 von der GEF bewilligt und begannen im September 2003. Das Programm (GEF-Name: *Reversal of Land and Water Degradation Trends in the Lake Chad Basin Ecosystem*) ist gegenwärtig mit 9,6 Mio. US-\$ durch den GEF ausgestattet; hinzukommen 350.000 US-\$ von UNDP, 412.000 US-\$ von LCBC und 618.000 US \$ vom BMZ. Ziel ist ein koordiniertes, integriertes und nachhaltiges Management der internationalen Gewässer und natürlichen Ressourcen des Tschadseegebietes einzusetzen und den Trend der Degradation des Bodens und der natürlichen Ressourcen des Tschadsees umzukehren (GEF o.J.).

Durchführungsorganisationen sind WB und UNDP. Im Rahmen dieses Programms wurde 2001 ein *Environmental and Social Assessment* durchgeführt, ebenso eine *Transboundary Diagnostic Analysis* (TDA); weitere fünf Pilotprojekte sind in Arbeit. Gesteuert wird das Projekt von einer *Project Management Unit* (PMU) mit *Lead Agencies* in den einzelnen Mitgliedsländern. An den GEF-Projekten wird kritisiert

*”dass Projekte von großer Entfernung aus gesteuert werden, was zu unnötigen Verzögerungen führt. Das Tschadsee-Projekt GEF PDF-B benötigte über drei Jahre, um einen Bericht zu erstellen, für den ursprünglich lediglich acht Monate eingeplant waren. Selbst dann blieb das Ergebnis weit hinter den Erwartungen der Stakeholder zurück. Das Tschadsee-Projekt PDF-C entwickelte sich nach demselben Muster seit 2000.“* (Odada et al. 2004, 27)

Mit dem GEF-Programm sind weitere Vorhaben verknüpft: Im November 2002 schloss die LCBC ein MoU mit dem *Bureau of the Convention on Wetlands (Ramsar Convention)* ab (im Juli 2000 war der Tschadsee zu einem *Transboundary Ramsar site of International Importance* erklärt worden). Ziel ist die Schaffung eines Netzwerks von nationalen und regionalen Schutzgebieten im Seebecken und die Einrichtung entsprechender Institutionen für nachhaltiges Management (Memorandum 2002). Organisiert vom *Ramsar Bureau* und dessen *Mediterranean Coordination Unit* wurde in diesem Zusammenhang im Juni 2003 die *Chad Wetlands-Initiative* (CHADWET) gestartet. Mit Unterstützung von MEDWET (*Mediterranean Wetlands*), dem mediterranen Zweig der Ramsar-Konvention, und dessen *Coordination Unit* soll CHADWET nach dem Vorbild von MEDWET entwickelt werden, und dies wiederum im Rahmen des GEF-Programms. Im November 2005 soll CHADWET als *Ramsar Regional Initiative* der Ramsar-Konferenz zur Finanzierung vorgelegt werden.

Die EU unterstützt seit 1999 das *Inland Fisheries Project*. AMCOW hat überdies in Kooperation mit der LCBC dafür gesorgt, dass der Tschadsee auf die Prioritätenliste der EU-Wasserinitiative gesetzt wurde. Deutschland unterstützt im Rahmen der EUWI die Tschadseeaktivitäten.

UNEP und Belgien unterstützen seit November 2001 ein so genanntes Mega-Tschad-Projekt zur Kontrolle der Landdegradation, das von der LCBC und der Universität Maiduguri (Nigeria) getragen wird.<sup>21</sup>

Auch mehrere *internationale NGOs* sind engagiert, so IUCN und WWF. WWF (*Living Waters Campaign*) unterstützt eine von den Regierungen der Anrainerstaaten und der ZAR durchgeführte Studie des Tschadsees sowie die Ausweisung von neuen *Ramsar Sites* in den fünf LCBC-Staaten (hier besteht wiederum eine Verbindung zur CHADWET-Initiative). Das *West African Regional Office* von IUCN unterstützt eine Studie über die Feuchtgebiete in Nigeria, Niger und Tschad. Als Teil seiner *Water and Nature Initiative* unterstützt IUCN ferner ein Projekt zu *Water Governance* im Komadugu-Yobe-Flussbecken mit dem Ziel der Entwicklung eines integrierten Wasserressourcen-Managementplans.

Die internationalen NGOs legen bei den von ihnen unterstützten Projekten besonderen Wert auf *Stakeholder-Partizipation*, die bisher im LCBC-Kontext noch unterentwickelt ist. Es gibt einige Ansätze, die verschiedenen Nutzergruppen zu organisieren (Fischer, Farmer, Viehzüchter). Zentrale Institutionen von Teilhabe sind (bzw. sollen werden) so genannte *Water Users Associations* (WUA), die in einigen großen Bewässerungsprojekten (mit zeitlicher Verzögerung) eingerichtet wurden, etwa im *Kano River Irrigation Project* oder im *Hadejia River Barrage Project*. Als ein Beispiel erfolgreicher *Stakeholder-Partizipation* wird die Regelung von Ober-Unterteliger-Konflikten im Komadugu-Yobe-Teileinzugsgebiet angeführt (IUCN-Projekt, s.o.). Auch das GEF-Programm „*Reversal ...*“ (s.o.) legt großen Wert auf die Einbeziehung der lokalen Bevölkerung. Doch insgesamt sind zivilgesellschaftliche Akteure in den LCBC-Kontext kaum einbezogen; die Öffentlichkeit der Mitgliedsstaaten nimmt die LCBC kaum zur Kenntnis (Antwort Issa 15.12.04; Antwort Lambert 20.12.04).

Die Konvention und die Statuten von 1964 sehen *Streitbeilegung* als eine Aufgabe der Kommission vor (Artikel 9 Statutes). Artikel 7 der Konvention bestimmt darüber hinaus:

*„dass jeder Streitfall, der die Interpretation der Umsetzung der aktuellen Konvention betrifft, der nicht von der Kommission beschieden wurde, der Kommission für Mediation, Schlichtung und Schiedsverfahren der OAU zum Zweck der Entscheidung vorgelegt wird.“*

Als in den 1980er Jahren umweltbedingte Konflikte im Seegebiet eskalierten, richtete die LCBC auf Anweisung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten sogar zwei spezielle Ausschüsse ein,

*„einen zuständig für Sicherheit und einen zuständig für die Demarkation der Landgrenzen. Der Sicherheitsausschuss veranstaltete eine Reihe von Treffen und unterbreitete schließlich eine Empfehlung, die dauerhaften Frieden und Sicherheit in der Zone sichern und ein gemeinsames Überwachungssystem einführen sollte. Diese Empfehlung wurde angenommen, und jedes Mitgliedsland stellte Sicherheitspersonal zur Verfügung, das gemeinsam speziell markierte Bereiche des Tschadsees überwachte.“* (Odada et al. 2004, 13)

---

21 *Promotion of the Use of Renewable Energy Resources and Conservation of the Flora Species in the Drylands of Mega Chad of the West African Sub Region: Good Practices Model Village Approach in Land Degradation Control.*

Darüber hinaus ist die LCBC in Streitfällen nicht aktiv geworden; *entsprechende Mechanismen fehlen* (Antwort Issa 15.12.04).

Außerhalb der LCBC-Struktur steht die *Cameroon-Nigeria Mixed Commission (CNMC)*, die im Dezember 2002 etabliert wurde. Sie soll den Grenzkonflikt zwischen beiden Staaten endgültig regeln (UNOWA 2002). Sie kann sich dabei auf ein Urteil des IGH vom 10. Oktober 2002 beziehen. Der IGH war 2001 angerufen worden und hatte im Wesentlichen für Kamerun entschieden. Die CNMC richtete eine Unterkommission zur Demarkation der Landgrenze zwischen beiden Staaten ein. Deren Arbeit wird von den UN und der EU finanziell unterstützt. Im Juni/Juli 2004 zogen sich die nigerianischen staatlichen Stellen aus dem umstrittenen Gebiet am Tschadsee zurück. Das Problem der Bakassi-Halbinsel ist allerdings noch nicht gelöst. Die LCBC hat die CNMC beraten und die Mitgliedsstaaten anlässlich des nigerianisch-kamerunischen Konflikts einmal mehr aufgefordert, einen Vertrag über die Grenzen im Tschadseegebiet zu ratifizieren. Die LCBC hat einen *boundary survey* in der Tschadseeregion durchgeführt, dessen Ergebnisse zwar vom Tschad, Niger und von Kamerun akzeptiert werden, nicht aber von Nigeria. Nigeria steht weiterhin in Diskussionen mit Tschad und Kamerun über den Verlauf der gemeinsamen Grenzen.

Überdies gibt es eine *Nigeria-Niger Joint Commission*, deren Aufgabe die Regelung von beide Seiten betreffenden Fragen u.a. im Komadougou-Yobe-Teileinzugsgebiet ist (*Nigeria-Niger Agreement concerning the equitable sharing in the development, conservation and use of their common water resources*, Maiduguri Juli 1990). Weitere bilaterale Abkommen zwischen LCBC-Mitgliedsstaaten sind der *Moundou Accord* zwischen Kamerun und Tschad, der die Wasserentnahme aus dem Logone River für landwirtschaftliche Zwecke (August 1970) regelt sowie ein nigerianisch-kamerunisches Protokoll (Januar 2000)

*„über den Austausch von Informationen über hydraulische Arbeiten und tägliche hydrologische Daten, über koordinierte Aktionen Dämme und Wasserstauung betreffend, die Abstimmung und Absprache im Vorfeld jeglicher wasserbaulicher Maßnahmen, über gemeinsames Handeln zum wechselseitigen Nutzen für die ländliche Bevölkerung und über die Bestandsaufnahme von Ausrüstungsgegenständen etc.“* (Niasse 2004, 10).

Dass es diese bilateralen Vereinbarungen gibt, weist auf Defizite des regionalen LCBC-Ansatzes hin. Allerdings sind auch die bilateralen Abkommen bisher kaum mit Leben gefüllt worden. Das *Hauptproblem des Wassermanagements* am Tschadsee ist die Koordination der verschiedenen Ebenen und Ansätze.

*„Mangelhafte Zusammenarbeit ist wahrscheinlich das größte Managementproblem, mit dem das Tschadseegebiet mit seinen nationalen Bestandteilen konfrontiert ist. Den einzelnen Teilgebieten wird oftmals begrenzte Autonomie gewährt, was eine künstliche Teilung bewirkt und langfristige Planung ausschließt. Folglich beinhaltet der Projektansatz zur Entwicklung des Seegebietes Vorhaben, die isoliert entwickelt worden sind.“* (Odada et al. 2004, 23)

Und:

*„Es besteht ein Mangel an Koordinierung auf nationaler Ebene zwischen den verschiedenen Regierungsebenen, dem privaten Sektor und der organisierten Zivilgesellschaft. Die Behörden der Seegebiets-Staaten müssen notwendige Mechanismen entwickeln, um die verschiedenen Stakeholder zu koordinieren, ihnen zuhören zu können*

*und sich mit ihnen beraten zu können, damit sichergestellt wird, dass Informationen fließen und sie an der Formulierung von Politiken, ihrer Durchführung und Überwachung beteiligt werden und Entscheidungen gefällt werden. Ebenso bedarf es besserer Bildungsmaßnahmen im Bereich Umwelt auf verschiedenen Ebenen.“ (Odada et al. 2004, 25 f.).*

*Capacity Building* sei „nicht existent“ (Antwort Issa 15.12.04). Der Stellvertretende Geschäftsführer (*Assistant Executive Secretary*) der LCBC, Tam Lambert, kennzeichnet die Probleme der Kommission wie folgt:

*„Hauptprobleme der LCBC hinsichtlich ihrer Arbeit heute ist die starke Betonung der nationalen Souveränität, die langsame Integration von LCBC-Programmen in nationale Programme und das Versäumnis der Staaten, ihre Beiträge für den Haushalt zu entrichten. (...). Schließlich ist der Einsatz der Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung der Programme gering. Die politischen Entscheidungen (Wasser, Umwelt etc.) bleiben zum größten Teil bei den Nationalstaaten (...). Schwierigkeiten entstehen auch aufgrund des Konsensprinzips, den Managementfähigkeiten des Geschäftsführers und allgemein im Personalbereich.“ (Antwort Lambert 20.12.04)*

### 3.5.3 Fazit der Bestandsaufnahme: Destabilisierungsrisiken, Kooperationspotenziale, Handlungsoptionen für deutsche EZ

Der Tschadsee ist massiv von ökologischer Degradation betroffen. Pläne für überdimensionierte, ökologisch bedenkliche und nicht nachhaltige Projekte lassen auch für die Zukunft große Probleme erwarten. In der Seeregion gibt es auf Grund der Umweltveränderungen eine ganze Reihe von Konflikten auf verschiedenen Ebenen, die zum Teil bereits gewaltsam ausgetragen wurden, so auch zwischen den Anrainerstaaten (Grenzkonflikte). Darüber hinaus gibt es in den einzelnen Staaten z.T. massive Spannungen zwischen verschiedenen Nutzergruppen, Ober- / Unterlieger-Konflikte an den Zuflüssen und Auseinandersetzungen um (geplante) Staudämme. Destabilisierungsrisiken lassen sich mithin auf verschiedenen Ebenen identifizieren. Die Kooperationsbereitschaft ist demgegenüber bisher schwach ausgeprägt. Das liegt nicht zuletzt an schwacher Staatlichkeit und kaum ausgebildeten zivilgesellschaftlichen Strukturen in der Region.

Auch die LCBC ist – trotz ihrer langen Geschichte – eine schwache Institution. Bemühungen in der jüngsten Zeit, die Kommission und das Seegebietsmanagement insgesamt zu stärken und zu verbessern, sind zu begrüßen, in ihren Erfolgsaussichten allerdings ungewiss. AMCOW hat in Kooperation mit der LCBC dafür gesorgt, dass der Tschadsee auf die Prioritätenliste der EU-Wasserinitiative gesetzt wurde. Deutschland hat im Rahmen der EUWI die Führung in Sachen Tschadseebecken / LCBC übernommen und steht damit in der Pflicht. Angesichts der mittlerweile zahlreichen positiven Erfahrungen mit grenzüberschreitendem Wassermanagement in anderen subsaharischen Regionen gibt es dieses Mal gute Chancen für einen Neuanfang. Diese Erfahrungen in den Tschad-Kontext zu vermitteln, kann ein wichtiger erster Schritt eines solchen Neuanfangs sein, den die deutsche EZ organisieren sollte. Thematisch wäre darüber hinaus die Grundwasserproblematik mit einzubeziehen. Damit könnte der Tschadsee zu einem Modellfall in Sachen Grundwasser werden. Angesichts der Tatsache, dass künftig die Grundwasserthematik verstärkt in grenzüberschreitendes Wassermanagement einbezogen werden muss, kann der Fall Tschadsee damit erhebliche Bedeutung erlangen.

## 4 Übergeordnete afrikanische Institutionen und ihre Bedeutung für transnationales Flussgebietsmanagement

Afrikanische Institutionen und Programme wie die *African Union* (AU), die *African Development Bank* (AfDB), das *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) und der *African Ministerial Council on Water* (AMCOW) sowie regionalwirtschaftliche Gemeinschaften wie die *East African Community* (EAC) und die *Southern African Development Community* (SADC) haben in der Vergangenheit eine unterschiedliche Rolle beim grenzüberschreitenden Wassermanagement im Allgemeinen und für die Flussgebietsorganisationen im Besonderen gespielt. Die Forderung nach Kooperationen an grenzüberschreitenden Wasserressourcen findet sich bei allen genannten Institutionen und Programmen, so z.B. in der Abuja-Erklärung von AMCOW (Punkt 3a, 4a) und im NEPAD Umwelt-Aktionsplan, und nimmt einen prominenten Stellenwert im Rahmen übergreifender regionaler Integrationsbemühungen in Afrika ein. Welche Relevanz regionale Akteure für die Arbeit und Entstehung von FGO haben, wird am deutlichsten in der SADC. Ihre Mitglieder haben sich zum integrierten und kooperativen Management der grenzüberschreitenden Gewässer im SADC-Raum bekannt. Mit dem SADC *Water Sector* bzw. der SADC *Water Division* wurde auch ein institutioneller Unterbau zur Umsetzung des mittlerweile *Revised Water Protocol on Shared Watercourses* geschaffen (s.u.).

### 4.1 Southern African Development Community

Die SADC hat sich von einer anfänglich gegen die Apartheidpolitik Südafrikas gerichteten Koordinierungskonferenz der Länder des Südlichen Afrika (*Southern African Development Coordination Conference* – SADCC, gegründet 1980) zu einer regionalen Staatengemeinschaft entwickelt, die Entwicklungsanstrengungen ihrer Mitgliedsländer in den Mittelpunkt ihrer Aufgaben stellt. Ihr gehören 14 Länder an: Angola, Botswana, Demokratische Republik Kongo, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Sambia, Seychellen, Südafrika, Swasiland, Tansania und Simbabwe. Die Zielsetzung der SADC und ihr institutioneller Aufbau wurden in einem 1992 von allen Staatsoberhäuptern der Mitgliedsländer unterzeichneten Vertrag festgelegt.

Die Gründungsgeschichte der SADC ist eng mit ihrer Wasserpolitik verknüpft. Zu Beginn der 1980er Jahre verfolgte der spätere südafrikanische Präsident P.W. Botha im Rahmen seiner *total national strategy* die Gründung einer *Constellation of Southern African States* (CONSAS) (Turton 2003a, 144). Nach Bothas Vorstellungen sollten durch intensive wirtschaftliche Verflechtungen stärkere Abhängigkeiten der Nachbarländer zu Südafrika entstehen. Wesentliches Element dieser Politik war die intensivere Nutzung grenzüberschreitender Flüsse und der Import von Wasser aus wasserreichen Ländern des Südlichen Afrika. Das unabhängige Simbabwe unter Präsident Robert Mugabe initiierte im Jahr 1980 zusammen mit Botswana, Lesotho, Swasiland, Mosambik, Angola, Sambia, Malawi und Tansania – quasi als Gegenbewegung – die SADCC, die Vorgängerorganisation von SADC. Der Zusammenschluss dieser *Frontline*-Staaten sollte die Abhängigkeiten gegenüber Südafrika verringern. Mit den politischen Veränderungen in Südafrika 1989/1990 schien auch die SADCC zunächst ihre Existenzberechtigung verloren zu haben; mit der Aufnahme des ehemaligen Gegners Südafrika 1994 wurde mit der SADC jedoch eine stärker integrierte Regionalgemeinschaft gegründet. Diese strebte nun auch eine markt-

wirtschaftliche Integration und eine Kooperation in Politik und Sicherheitsfragen an (Croll / Wirkus 2003).

Erklärtes Ziel der SADC ist es, die politische, wirtschaftliche und ökologische Zusammenarbeit ihrer 14 Mitgliedsstaaten als regionale Integrationsaufgabe zu fördern. Mit dem „Überarbeiteten Protokoll zu gemeinsamen Flussläufen“ (*Revised Protocol on Shared Watercourses*), dem „Regionalen Strategischen Aktionsplan“ (*Regional Strategic Action Plan*) und dem „Bericht zur ökologischen Nachhaltigkeit im Wasserressourcen-Management im Südlichen Afrika“ (*Report on Environmental Sustainability in Water Resources Management in Southern Africa*) hat die SADC dieses Ziel im Wassersektor bereits operationalisiert und nimmt innerhalb Afrikas und verglichen mit anderen Regionalorganisationen eine Vorreiterrolle ein.

#### 4.1.1 SADC Protocol on Shared Watercourses

Auf der Grundlage der Artikel 22 (1) und 21 (3) des SADC-Abkommens wurde im Jahr 1995 als erstes rechtlich verbindliches SADC-Rahmenprogramm das Protokoll über gemeinsam genutzte Flüsse verabschiedet (Ramoeli 2002, 104). Im Jahr 2000 wurde dieses, maßgeblich beeinflusst durch die Verabschiedung der *UN Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses*, durch ein deutlich überarbeitetes Protokoll (*SADC Revised Protocol on Shared Watercourses*) ersetzt, das von allen Mitgliedsstaaten 2000 gezeichnet, seit 2002 von einer Zweidrittel-Mehrheit der Mitgliedsstaaten ratifiziert und damit rechtskräftig geworden ist.

Vor dem Inkrafttreten 2002 lag allerdings ein schwieriger Weg, da einige Länder mit der Unterzeichnung zögerten, u.a. Angola aufgrund des lang anhaltenden Bürgerkriegs und Mosambik wegen politischer Vorbehalte gegenüber Südafrika. Es begann ein längerer Beratungsprozess mit regelmäßigen nationalen und regionalen Treffen der Beteiligten. Das *Revised Protocol* macht die Prinzipien des UN-Flussgebietsübereinkommens zur Grundlage praktischen Handelns und liefert den rechtlichen Rahmen für integriertes Wasserressourcen-Management. In Ausführung des Protokolls wurden mittlerweile vier Flussgebietskommissionen gegründet, die nach dem Prinzip des Integrierten Wasserressourcen-Managements (IWRM) gemeinsam mit allen Anrainern die grenzüberschreitenden Flüsse und Grundwasserspeicher bewirtschaften sollen: ZAMCOM am Sambesi (vgl. Kapitel 3.2), OKACOM am Okavango, ORASECOM am Orange-Senqu (vgl. Kapitel 3.1) und LIMCOM am Limpopo (vgl. Kapitel 3.3). Das Protokoll gibt damit den Staaten der SADC erstmals ein Gerüst für international rechtlich verbindliche Kooperationen und die Lösung möglicher Konflikte. Damit hatte man innerhalb der SADC den Weg rein bilateraler Abkommen verlassen und begonnen, sich kooperativen, alle Anrainer eines Flusses einschließende Übereinkommen zuzuwenden. Herauszustellen ist in diesem Zusammenhang, dass die bis dato geschlossenen bi- und multilateralen Abkommen unangetastet bestehen bleiben und parallel zu den FGO weiter uneingeschränkt existieren.

Der Handlungsrahmen der SADC wird durch den *Regional Strategic Action Plan for Integrated Water Resources Development and Management (RASP-IWRM)* vorgegeben (s.u.). Im Rahmen des Evaluierungsverfahrens des RASP-IWRM konstatieren die Gutachter zu Recht:

„(...) das RSAP-IWRM der SADC ist ein einmaliges Experiment in der internationalen Zusammenarbeit, welches auf die Erreichung eines integrierten Ansatzes zur Entwicklung und das Management von Wassernutzung ausgerichtet ist, das nationale Grenzen und Flussgebietsgrenzen überschreitet. Es ist das am weitesten fortgeschrittene und umfassendste Süßwasserprogramm und hat keine Parallele in anderen Teilen der Welt. Es ist eine bemerkenswerte Leistung, dass die ursprüngliche und die geänderte Fassung des Shared Watercourse Protocol, die die regionale IWRM-Politik kodifizieren, von allen SADC Mitgliedsstaaten unterschrieben und von einer ausreichenden Mehrheit ratifiziert worden sind.“ (Halcro-Johnston et al. 2004, 3)

#### 4.1.2 Konfliktbeilegung im *Revised Protocol on Shared Watercourses*

Neben der Anpassung an die *UN Convention* werden den Mitgliedsstaaten mit dem Artikel 7 im *Revised Protocol* auch ein rechtlicher Rahmen und ein Instrumentarium zur Beilegung von Konflikten bereitgestellt. „Es folgt dem Geist des SADC-Vertrages in seinem Fokus auf die freundschaftliche Beilegung, welche im Falle des Scheiterns durch ein Schiedsverfahren erfolgt.“ (Ramoeli 2002, 109) Streitigkeiten zwischen Mitgliedsstaaten über die Interpretation bzw. Anwendung der in dem überarbeiteten Protokoll festgeschriebenen Bestimmungen, die nicht freundschaftlich beigelegt werden können, regelt Artikel 7 (2). Diese werden zur endgültigen und bindenden Entscheidung gemäß Artikel 16 (1) des SADC-Abkommens an das *SADC-Tribunal* weitergeleitet. Für den Fall eines Streites zwischen der SADC und einem Mitgliedsstaat soll nach Artikel 7 (3) des *Revised Protocol* in Übereinstimmung mit Artikel 16 (4) des SADC-Abkommens ein beratendes Gutachten vom *SADC-Council* eingeholt werden.

#### 4.1.3 *SADC Water Sector Coordination Unit / SADC Water Division*

Die Aufgabe des SADC-Sekretariats hinsichtlich des Wassersektors wurde von den Mitgliedsstaaten im *Revised Protocol on Shared Watercourses* festgelegt. Zum Monitoring der Umsetzung des *Revised Protocol* wurde die *Water Sector Coordination Unit* (WSCU) gegründet.<sup>22</sup>

Die 2001 begonnene und zwei Jahre andauernde Strukturreform der SADC hatte auch wesentliche Auswirkungen auf den SADC-Wassersektor. „Kern der Reform war die Bündelung der vormals 21 in den Mitgliedsstaaten angesiedelten Koordinationssektoren in vier Direktorate und deren Ansiedlung beim SADC-Sekretariat in Gaborone.“ (Adelmann 2005, 2). Die Auflösung bzw. Umwandlung der ehemaligen *Co-ordinating Units* des SADC-Sekretariats vollzog sich stufenweise. So wurde die *Water Division* nach einem längeren Diskussionsprozess im April 2003 im *Directorate of Infrastructure and Services* angesiedelt und nimmt seitdem die Aufgaben der früheren SADC-WSCU wahr. Daneben ist sie auch für die Implementierung des *Regional Strategic Action Plan on Integrated*

---

<sup>22</sup> Das überarbeitete Protokoll über gemeinsam genutzte Wasserläufe ist sehr eindeutig in Bezug auf die *SADC Water Sector Co-ordinating Unit*. „Die wichtigste Aufgabe der *Water Division* ist die Aufsicht und Erleichterung einer vollen Durchführung der Bestimmungen des Protokolls. Dafür sind eine Reihe von Aktivitäten von den Ländern notwendig, die dieses Protokoll unterzeichnet haben.“ (Mushauri 2004, 17)

*Water Resources Development and Management* (RSAP-IWRM) verantwortlich. Obwohl der Reformprozess offiziell Ende 2003 für abgeschlossen erklärt wurde (Adelmann 2005, 2), gibt es bis heute offene Fragen, die innerhalb der Mitgliedsstaaten der SADC und den FGO für Frustration sorgen. Dies führt dazu, dass sich die Prozesse deutlich verlangsamt haben und sich die *Stakeholder* nicht mehr ausreichend mit den Prozessen identifizieren. Dazu beigetragen hat die mangelnde Kommunikation der Beteiligten während des Umstrukturierungsprozesses. Die Rolle der SADC-WD als Manager zur Implementierung des RSAP ist unzureichend definiert,<sup>23</sup> stellt der *Mid-Term Review Report* des RSAP-IWRM fest (Halcro-Johnston et al. 2004, 6). Vor der Umstrukturierung der SADC waren die Mitgliedsstaaten zudem durch das SADC *Sectoral Committee of Ministers Responsible for Water*, das *Water Resources Technical Committee* (WRTC) und seine technischen Unterausschüsse sowie durch die *RSAP Focal Persons Forums* wesentlich intensiver in den RSAP und damit auch die WSCU eingebunden. Die Umstrukturierung hat durch die Abschaffung eingespielter Institutionen wie des *Sectoral Committee of Ministers Responsible for Water* und die nachlassende Aktivität seiner technischen Unterausschüsse die Implementierung des *Revised Protocols* deutlich negativ beeinflusst.<sup>24</sup> Die neu geschaffenen Institutionen, das *Integrated Committee of Ministers*, das die Arbeit der Direktorate überwacht und koordiniert, und die Nationalen Ausschüsse [*National Committees* (NCs)], die für die Umsetzung der Maßnahmen auf nationaler Ebene zuständig sind, sind noch nicht in ausreichendem Maße mit Leben gefüllt. Viele Mitgliedsstaaten haben die NCs als Zusatzaufgabe einer Abteilung im Entwicklungs- oder Außenministerium übertragen, so dass die Ausschüsse „(...) weit davon entfernt sind, die ihnen zugedachte Rolle als Schnittstelle zwischen Mitgliedsstaaten und SADC-Zentrale auszufüllen“ (Adelmann 2005, 3). Die Belegung dieser neuen Institutionen ist aber gerade für den Wassersektor wichtig, damit zu den bisher erzielten Erfolgen der SADC-WD, z.B. bei der Koordination und Moderation kritischer Prozesse im Rahmen der Entwicklung von FGO oder beim *Fundraising* für die FGO (Mushauri 2004, 17), weitere hinzukommen können. Dadurch könnte die SADC-WD ihrer Verantwortung<sup>25</sup> gegenüber den FGO in besserem Maße gerecht werden. Mushauri beschreibt zusammenfassend den Zustand der SADC-WD:

„(...) Die *Water Division* ... scheint sich in einem Lähmungszustand zu befinden, da sie gleichzeitig ihre derzeitige Verantwortung mit begrenzten Ressourcen bewältigen

---

23 „Die Aufgabe der *Unit* ist manchmal das Management von Projekten, manchmal die Rekrutierung von *Implementing Agents* (IAs), das Auftreten als Vermittler, Koordinator und manchmal beides gleichzeitig. Dies wirft ein gutes Licht auf die Fähigkeit der *Unit*, sich an verändernde Erfordernisse anzupassen, aber es zeigt eine fundamentale Schwäche in der Verwaltung, die das Vertrauen der internationalen Geber untergräbt. Ebenso besteht keine festgelegte Hierarchie in der institutionellen Struktur des Mitarbeiterstabs innerhalb der *Unit*, und die Mehrheit der Mitarbeiter ist über Kurzzeitverträge eingestellt. Dies wiederum erzeugt Unsicherheit und mangelndes Vertrauen in die Zukunft der *Unit*.“ (Halcro-Johnston et al. 2004, 6)

24 „(...) dass mit den Unwägbarkeiten, die mit der Umstrukturierung einhergingen, die *SADC Water Division* nur noch ein Schatten ihrer selbst war. Sie arbeitet mit Minimalbesetzung, deren Beschäftigungsdauer nicht geklärt und die unzureichend mit Ressourcen ausgestattet ist. Dies gefährdet die zentrale Rolle, die sie bei der Koordinierung und Förderung spielen soll. Zusätzlich scheint die ‚umstrukturierte SADC‘ wichtige Institutionen des SADC-Wassersektors, wie das Komitee der Wasserminister und das Komitee der leitenden Beamten, nicht anzuerkennen. Diese Aktion hat eine enorme Lücke in der Entscheidungsfindung hinterlassen – mit negativen Auswirkungen auf die Aktivitäten der FGO. Die meisten FGO sind jetzt in einem ‚Niemandland‘ zurückgelassen - ohne die notwendige Unterstützung.“ (Mushauri 2004, 16)

25 „(...) mit FGO in Angelegenheiten der Interpretation und Umsetzung (des Protokolls) Verbindung aufzunehmen“ (Mushauri 2004, 17).

*und ihre Zukunft und Gestalt in der umstrukturierten SADC planen und verhandeln muss.*“ (Mushauri 2004, 17)

Um die Entwicklung der bestehenden FGO zu unterstützen und die Gründung weiterer voranzutreiben, ist es zwingend erforderlich, die Aufgaben und Funktionen der SADC-WD klarer zu definieren, diese transparent zu kommunizieren und die WD gemäß ihren Aufgaben personell auszustatten.

#### 4.1.4 *SADC Regional Strategic Action Plan on Integrated Water Resources Development and Management*

Der vom SADC-Wassersektor in den Jahren 1997/1998 entwickelte und 1998 von allen Mitgliedsstaaten genehmigte *Regional Strategic Action Plan on Integrated Water Resources Development and Management* (RSAP-IWRM) ist das Rahmenprogramm für integriertes Wasserressourcen-Management der SADC. Gedacht als ein unterstützendes Programm der Wassersektorpolitik zur regionalen Integration unter den Mitgliedsstaaten, verfolgt er das Ziel, Bedingungen für das gemeinsame Management regionaler Wasserressourcen herzustellen. Mit dem RSAP sollten die Institutionen und Voraussetzungen für die Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen und Entwicklungsinitiativen geschaffen werden. Zugleich dient er als Koordinationsmechanismus, um potenzielle Geber mit den Bedürfnissen bzw. der Nachfrage aus der Region zusammenzubringen.

Der RSAP umfasst 31 Projekte, die die dringlichsten, einem integrierten Wasserressourcen-Management entgegenstehenden Probleme lösen sollen. Diese Projekte wurden in sieben Kategorien zusammengefasst, von denen eine Kategorie „Flussgebietsmanagement“ ist.

Der RSAP-IWRM und somit auch Projekte und Initiativen zum Flussgebietsmanagement sind im Wesentlichen *von der internationalen Gebergemeinschaft finanziert* und dies impliziert, dass auch der Erfolg des RSAP von der Gebergemeinschaft abhängig ist.

*„Die Akquisition von Mitteln für Projekte ist daher eine der wesentlichen Bestimmungsgrößen wie schnell das Programm implementiert werden kann. (...) Der Erfolg der Projekte (...) spiegelt daher zu einem weiten Umfang das Ausmaß wider, mit welchem die Projekte sich an der sich ändernden Agenda und Prioritäten der internationalen Gebergemeinschaft ausrichten. Dieser Umstand hat mehr als alles andere die Fähigkeit der SADC behindert, ein gut koordiniertes und integriertes Programm zur Erreichung der ursprünglichen Ziele des RSAP-IWRM durchzuführen.“* (Halcro-Johnston et al. 2004, 3)

Der RSAP-IWRM ist eine Komponente des *Regional Strategic Indicative Development Plan* (RISDP), dem langfristigen Strategiepapier für den Bereich Wirtschaft und Entwicklung der SADC, und ist damit mit den übergeordneten Zielen der wirtschaftlichen Entwicklung verknüpft. Dies zeigt sich auch in der Vielzahl an Überschneidungen zwischen den Zielen des RASP und den wasserbezogenen Zielen des RISDP (Halcro-Johnston et al. 2004, 33–35). Für die Implementierung des RSAP-IWRM, der über seine Kategorie Flussgebietsmanagement für alle grenzüberschreitenden Projekte und Initiativen in der SADC relevant ist, ist die Abhängigkeit von anderen regionalen Programmen der SADC von so großer Bedeutung, wie Halcro-Johnston et al. (2004, 22) herausstellen,

„(...) dass eine Reihe von anderen Programmen auf der regionalen Ebene zusammenarbeiten müssen, um sicherzugehen, dass die Ziele der integrierten Entwicklung erreicht werden. Solch ein kooperativer Ansatz bedeutet, dass ein vollständiges Erreichen der beabsichtigten Ergebnisse des RSAP-IWRM von der Leistung unterschiedlicher Akteure und einer Vielzahl von Aktivitäten abhängig ist (...).“

#### 4.2 AU, AMCOW, NEPAD und AfDB und ihre Bedeutung für transnationales Wassermanagement

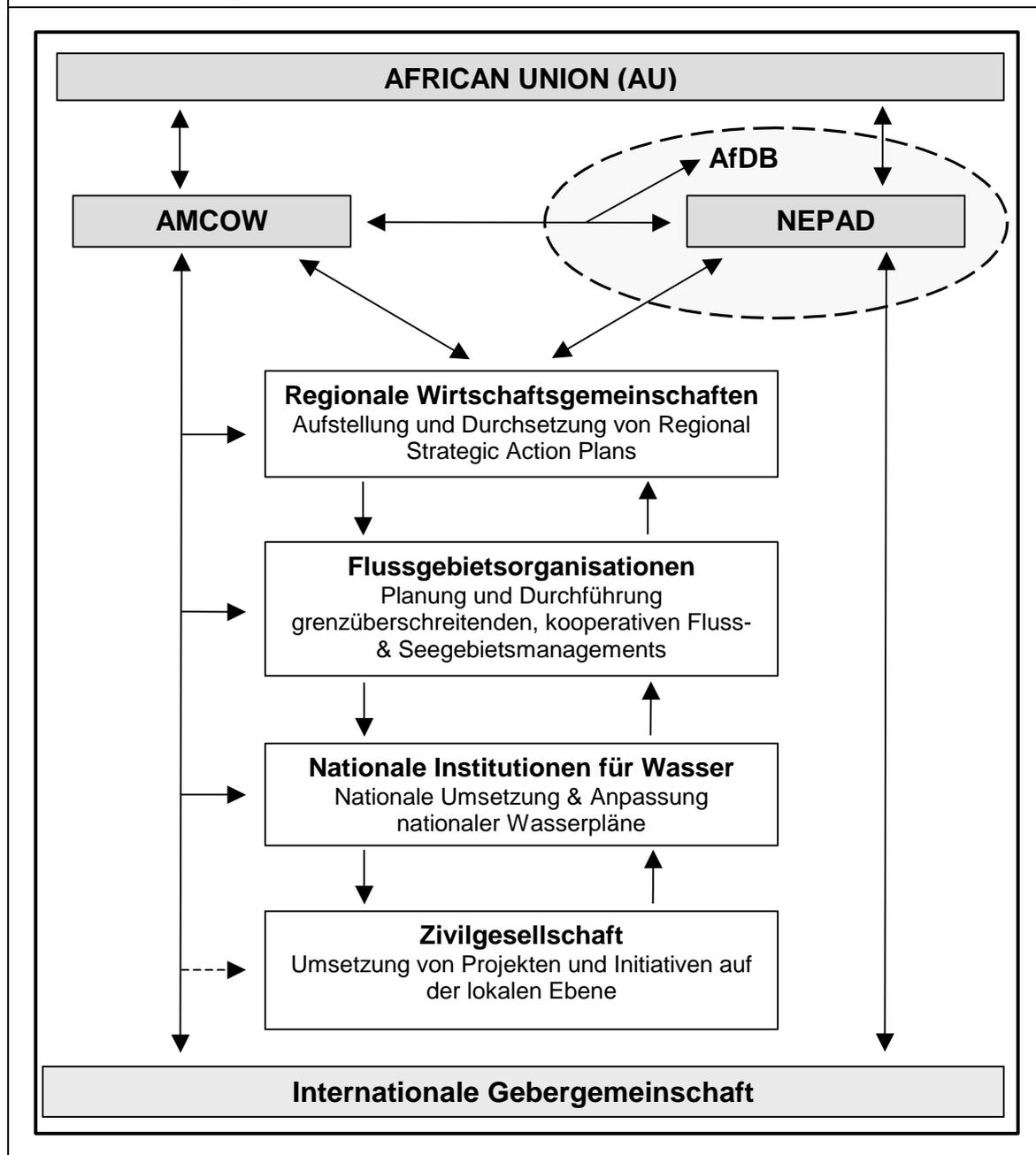
Afrikaweit gibt es, wie einleitend erwähnt, 63 internationale Flussgebiete. Für immerhin 20 Flussgebiete gibt es bereits Abkommen, darunter für alle bedeutenden grenzüberschreitenden afrikanischen Gewässer, und in 16 dieser Flussgebiete wurden darüber hinaus Flussgebietsorganisationen eingerichtet. Der Wettbewerb um Wasserressourcen hat in Afrika, bedingt durch die ungleiche Verteilung und die unterschiedliche Nachfrage sowie den Stellenwert der Wasserressourcen für die weitere wirtschaftliche Entwicklung einzelner Länder, bereits einen überregionalen Charakter angenommen. Dies zeigt sich u.a. an der Diskussion um den Export von Wasser aus Zentralafrika ins Südliche Afrika.<sup>26</sup> Nicht nur deshalb bedarf es einer afrikaweit abgestimmten Herangehensweise bezüglich des Managements und der Nutzung transnationaler Wasserressourcen. Neben Regionalorganisationen wie der SADC wurde dieses Problem auch von afrikaweiten Initiativen wie NEPAD und AMCOW aufgegriffen und programmatisch angegangen. Neben dem NEPAD *Water Programme* mit seinem *Short-Term Action Plan (STAP) for Transboundary Water Resources* bringt nicht zuletzt AMCOW mit der Abuja-Erklärung und der im Dezember 2003 ausgerichteten ersten *Pan-African Implementation and Partnership Conference on Water* eine viel versprechende Dynamik in den Aufbau von afrikanischen Kapazitäten im Wassersektor. Nicht unerwähnt bleiben soll an dieser Stelle, dass neben dem nationalen Engagement einzelner Geberländer auch die internationalen Initiativen der G8 mit ihrem Afrikaaktionsplan und der EU mit der *EU Water Initiative (EUWI)* einen wichtigen Beitrag dazu leisten.

Arbeitsfähige Institutionen, Abläufe und Prozesse zwischen diesen Institutionen sind noch nicht in ausreichendem Maße ausgebildet. Allerdings sind einige der Institutionen und Initiativen noch recht jung. Im Zuge des Konsolidierungsprozesses haben sich mittlerweile Vorstellungen herausgebildet, welche Rolle den hier diskutierten Institutionen neben ihrem politischen Mandat (soweit vorhanden) in Zukunft zukommen soll. So ist davon auszugehen, dass die derzeitigen Hemmnisse in der Abstimmung von Programmen und der Implementierung von Projekten schrittweise abgebaut werden. Die Relevanz dieser Initiativen ist bzw. war für die Arbeit der FGO bzw. ihre Entstehung bisher nicht besonders groß. Auf allen Ebenen – AMCOW, NEPAD, SADC – wird aber die Bedeutung der FGO für die Implementierung eines flussgebietsweiten Wasserressourcen-Managements herausgestellt. Im *NEPAD STAP for Transboundary Water Resources* wird dazu festgehalten:

---

26 „Es gibt keinen Zweifel daran, dass die Wasserressourcenplanung sich in Richtung Norden auf die strategische Beschaffung von Wasserressourcen orientieren sollte, auf deren Basis die wirtschaftliche Entwicklung des arideren Südens aufbauen kann. Dies geschieht bereits im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie, welche die Durchführbarkeit eines Wassertransfers vom Kongo nach Namibia ermitteln soll.“ (Halcro-Johnston et al. 2004, 3)

**Abbildung 4: Afrikanische Institutionen und Programme für grenzüberschreitendes Wassermanagement**



*„Flussgebietsorganisationen (FGO) sind die wichtigsten ausführenden Organe für die kooperative Entwicklung und das Management von Wasserressourcen in den jeweiligen Flussgebieten. FGO wären verantwortlich für die Planung, Durchführung und Überwachung der flussgebietsweiten Aktivitäten bei der Entwicklung und dem Management von Wasserressourcen.“ (NEPAD 2004, 45)*

#### 4.2.1 *African Union*

Die *African Union* (AU) ist im Jahr 2002 als Nachfolgeinstitution aus der *Organisation for African Unity* hervorgegangen. Durch ihren Beauftragten für Landwirtschaft und Wasser (*Commissioner for Agriculture and Water*) nimmt sie direkten Einfluss auf das NEPAD-Wasserprogramm. Sie bestimmt den politischen Rahmen, legt die Richtung fest und beeinflusst die gesamte Entwicklungsagenda. Mit der Einrichtung des Friedens- und Sicherheitsrats (*Peace and Security Council*) (AU 2002) und dem Gerichtshof der *African Union* (*Court of Justice of the African Union*) stehen den Mitgliedern Institutionen zur Konfliktbeilegung zur Verfügung. Der *Court of Justice* geht zudem eine enge Partnerschaft mit den Institutionen und Mechanismen zur Konfliktbeilegung der verschiedenen Regionalorganisationen ein (AU 2003).

#### 4.2.2 *African Ministerial Council on Water*

Der *African Ministerial Council on Water* (AMCOW) konstituierte sich 2002 und versteht sich als höchstes politisches Organ zur Gestaltung der Wasserwirtschaft des Kontinents. Vertragliche Grundlage der Kooperation bildet die *Abuja Declaration on Water* vom 30. April 2002. Programmatisch ist AMCOW eng mit NEPAD verknüpft (AMCOW 2002b). Ein vierköpfiges Sekretariat ist in Abuja, Nigeria, angesiedelt. AMCOW ist Partner der europäischen Wasserinitiative EUWI und auch zentraler Ansprechpartner für andere Geber (AMCOW-TAC 2004). In absehbarer Zeit soll AMCOW die Funktion einer *ministeriellen technischen Steuerungsgruppe* in der AU einnehmen. Allerdings wird es noch einige Zeit in Anspruch nehmen, bis AMCOW gerüstet ist, das selbst gesetzte Ziel der überregionalen Koordination des Wassermanagements in Afrika zu erfüllen. Dies wird auch durch die niedrige Frequenz gemeinsamer Zusammenkünfte des Rats und des Exekutivausschusses deutlich. Geplant sind zwei Treffen pro Jahr; 2004 hat es nur ein Treffen gegeben. Man braucht also einen langen Atem, bis wichtige Beschlüsse getroffen werden, die dann noch auf nationaler Ebene politisch von den Wasserministern durch- und umgesetzt werden müssen. Um Beschlussvorlagen vorzubereiten und den Prozess zu beschleunigen, wurde im Jahr 2003 der Technische Beratungsausschuss (*Technical Advisory Committee*) eingerichtet. Er setzt sich aus je drei Experten der fünf Subregionen<sup>27</sup> zusammen. In den fünf Regionen Afrikas trifft die AMCOW-Initiative auf sehr unterschiedliche Akzeptanz, was nicht zuletzt in der kulturellen Vielfalt und den unterschiedlichen politischen Orientierungen der Länder begründet ist. Ähnlich wie in der SADC, kommt auch innerhalb der AMCOW ein Hegemonieverdacht auf, der sich insbesondere gegen die beiden auch unter Aspekten des Flussgebietsmanagements sehr erfolg- und einflussreichen Länder Nigeria und Südafrika richtet. Dies macht mitunter den ohnehin schon komplizierten Abstimmungsprozess in den Gremien der AMCOW nicht einfacher (Thomas Schild, mündlich, 16.12.2004).

Nichtsdestotrotz kann man AMCOW als "kontinentalen Arm für Wasserangelegenheiten in Afrika" bezeichnen (Thomas Schild, mündlich, 16.12.2004). Vertreten durch die afrikanischen Wasserminister ist er als ministerielle Steuerungsgruppe die politische Arena für Wasserfragen in Afrika und wird zunehmend eine Rolle bei der Koordination und Mo-

---

27 Nord-, West-, Ost-, Zentral- und Südliches Afrika.

deration von Entwicklungsprozessen vor allem auf der Ebene der Nationalstaaten spielen (NEPAD 2004, 45). Es zeichnet sich ab, dass AMCOW immer mehr der Initiator und Förderer eines nachhaltigen politischen Dialogs über die kooperative Entwicklung und das Management in grenzüberschreitenden afrikanischen Fluss- und Seengebieten werden wird.

#### 4.2.3 *New Partnership for Africa's Development* und die *African Development Bank*

*New Partnership for Africa's Development* (NEPAD), dessen höchstes Organ der *Summit of Heads of State and Government* ist, ist ein Programm der AU. Als solches wird es von der G8, den UN und der gesamten Gebergemeinschaft unterstützt und nimmt im Dialog mit diesen eine wichtige Rolle ein. Im Jahr 2001 ins Leben gerufen, hat das Programm mehrere *Task Teams*. Das Wasserprogramm von NEPAD, derzeit nur von einer Person betreut, ist über das *Task Team* Infrastruktur bei der *African Development Bank* (AfDB) verankert. Diese ist auch der implementierende Arm von NEPAD. Die wasserbezogenen Aktivitäten der AfDB leiten sich maßgeblich aus den NEPAD-Programmen und Aktionsplänen ab. Da NEPAD selbst nicht implementieren kann, ist es gegenüber AMCOW eher als "kontinentale Stimme für Wasserangelegenheiten in Afrika" zu charakterisieren (Thomas Schild, mündlich, 16.12.2004). Unter der *politischen Führung der AU definiert NEPAD* seine Rolle:

„Als NEPAD werden wir den Schwerpunkt auf eine erleichterte Umsetzung durch Mobilisierung technischer und finanzieller Ressourcen legen, um somit schnelle Verfahren des Capacity Building, der Projektvorbereitung und auch der Direktinvestitionen in Projekte sicherzustellen.“ (Head of NEPAD Secretariat, Prof. Wiseman Nkuh, on 2 December 2004) (NEPAD Dialogue 74)

Zur Umsetzung seines Wasserprogramms existiert ein *Short Term Action Plan for Infrastructure* (STAP). Teil dieses STAP ist auch der *Transboundary Water Resources Strategic Framework and Action Plan* (STAP-TWR). Letzterer definiert mehrere Schwerpunktthemen, u.a. die Entwicklung nationaler IWRM-Pläne und auch das Management grenzüberschreitender Wasserressourcen, das die regionale Kooperation fördern soll. NEPAD misst in diesem Zusammenhang den FGO eine entscheidende Rolle bei. Im Rahmen des STAP wurden auf Initiative und mit Unterstützung der AfDB Studien zur Beurteilung der Situation – auch hinsichtlich des Status quo grenzüberschreitenden Managements in sieben wichtigen afrikanischen Fluss- und Seegebieten<sup>28</sup> – durchgeführt und im Dezember 2004 mit den *Stakeholder* in einem Workshop diskutiert. Ebenfalls mit Unterstützung der AfDB arbeitet NEPAD an der Erstellung eines *Medium to Long Term Strategic Framework* (MLTSF) (NEPAD 2004).

---

28 Niger, Senegal, Kongo, Tschadsee, Nil, Sambesi und Okavango.

## 5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### 5.1 Allgemeine Schlussfolgerungen

Grenzüberschreitendes Flussgebietsmanagement im Südlichen Afrika ist eine relative *Erfolgsgeschichte* – zumindest was den zwischenstaatlichen und den regionalpolitischen Bereich (SADC) anbelangt, und das trotz der vorab skizzierten Probleme. Hierfür lassen sich verschiedene Gründe anführen. Zu berücksichtigen ist die gesamtpolitische Konstellation. Die RSA als ökonomische und politische Vormacht verfolgt einen kooperativen und integrationsfreundlichen Kurs in der Region. Sie verzichtet auf eine allein an den nationalen Interessen ausgerichtete unilaterale Machtpolitik, zu der sie auf Grund ihres Gewichts durchaus in der Lage wäre. Sie ist vielmehr bestrebt, eigene Interessen in einer Weise zu verfolgen, die den Konsens mit den Nachbarstaaten möglich macht und diese einbindet. Daher legt die RSA ein besonderes Gewicht auf Politik im SADC-Kontext. Dieser Ansatz schlägt sich auch in der transnationalen Wasserpolitik nieder.<sup>29</sup> Auch hier wäre die RSA durchaus zu einem einseitigen Vorgehen in der Lage; sie lässt sich aber auf kooperatives Vorgehen ein und stellt entsprechende Ressourcen (Know-how, Personal, administrative und finanzielle Kapazitäten) bereit.

Die SADC im Allgemeinen und der SADC-Wassersektor im Besonderen sind ein weiterer, das grenzüberschreitende Wassermanagement begünstigender Faktor. Sie geben einen gemeinsamen Rahmen, in dem sich die grenzüberschreitende Kooperation bewegen kann. Das SADC-Wasserprotokoll dient als Orientierungsmarke und Bezugsgröße für die spezifischen Kooperationen. *Alle institutionellen Fortschritte in einzelnen Flussgebieten sind rückgebunden an die SADC und den SADC-Wassersektor.* Damit wird auch künftiges *Institution Building* erleichtert. Der Ansatz der deutschen EZ ist deshalb gut gewählt. Es ist angemessen, SADC (*Water*) als ersten Ansprechpartner zu betrachten und die Unterstützung der einzelnen FGO über den SADC-RSAP laufen zu lassen. SADC gilt zu Recht als eine fortgeschrittene regionale Wirtschaftsgemeinschaft im Allgemeinen und im Wasserbereich im Besonderen. Sie kann insofern ein Leitbild für ECOWAS, IGAD und EAC und deren Wasserpolitiken werden.

Gegenwärtig zeichnet sich ab, dass sich mit *AMCOW* ein die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften übergreifender kontinentaler Kooperationszusammenhang etabliert, der nicht zuletzt den Erfahrungsaustausch zwischen den verschiedenen Regionen befördern kann. NEPAD ist demgegenüber als Diskussionsforum zu sehen, welches *AMCOW* zusätzliche Impulse bringen kann; die entscheidende Struktur aber wird *AMCOW* sein. So entsteht ein dreigliedriges Gefüge aus *AMCOW/AU*, regionalen Wirtschaftsgemeinschaften wie SADC (*Water*) und Flussgebietsorganisationen. Letzteren soll in Zukunft die Rolle von Durchführungsorganisationen zukommen.

Der Verweis auf diesen Gesamtzusammenhang ist politisch wichtig, wird doch klar, dass man die einzelnen Flussgebiete und FGO nicht für sich betrachten kann. Im Südlichen Afrika etwa hängen Probleme und Fortschritte in dem einen Flussgebiet stets mit Problemen und Fortschritten in anderen Flussgebieten zusammen – und mit dem Bezug zum

---

<sup>29</sup> Der *South African National Water Act* (Act 36 von 1998) anerkennt in Artikel 2(i) "internationale Verpflichtungen" der RSA in Hinsicht auf „Nutzung, Entwicklung, Erhaltung, Management und Kontrolle“ der Wasserressourcen grenzüberschreitender Flussgebiete.

gemeinsamen SADC-Rahmen. Dies macht vielfältiges *wheeling and dealing* möglich. Für Zugeständnisse eines Staates gegenüber einem anderen Staat in einem Flussgebiet kann dieser womöglich Zugeständnisse des anderen in einem zweiten Flussgebiet, welches beide Staaten sich teilen, erwarten. Die Tatsache, dass sich mehrere Staaten mehrere Flussgebiete teilen, macht vielfältige *trade offs* möglich. Befördert wird dieses *wheeling and dealing* nicht zuletzt durch die Tatsache, dass es *erhebliche personelle Überschneidungen bei den involvierten Institutionen* gibt, so dass über Jahre, ja Jahrzehnte gewachsene persönliche Vertrauensverhältnisse genutzt werden können.

Darüber hinaus können sich relativ schwache Staaten (etwa Namibia, dessen Flüsse alle aus anderen Ländern kommen, oder Mosambik, das sich in einer klassischen Unterlieger-Position befindet) auf den SADC-Kontext berufen. Das wiederum ist möglich, weil das Schwergewicht RSA eine SADC-integrationsfreundliche Politik betreibt und daher für Druck durch die SADC empfänglich ist. So können von der politischen SADC-Ebene Vorgaben und Klärungen ausgehen, die Hindernisse aus dem Weg räumen, welche sich im 'Klein-Klein' der Verhandlungen zwischen den Wasserverantwortlichen auf FGO-Ebene aufgetürmt haben. Das Primat der Politik wirkt sich so positiv aus. So wird der *Prozess der Organisationsbildung sehr stark aus politischen Erwägungen heraus vorangetrieben*, um ein *leveling of the playing field* zu erreichen. In der Regel drängen die relativ schwachen Staaten auf Organisationsbildung, weil ihnen im nationalen Kontext die Ressourcen fehlen, die ihnen erst ein einigermaßen gleichberechtigtes Mittun bei grenzüberschreitendem Flussgebietsmanagement ermöglichen. Die RSA hat hingegen so starke eigene nationale Strukturen, dass sie nicht unbedingt Sekretariate o.ä. für eine FGO braucht; für Namibia oder Mosambik stellt sich dies anders dar.<sup>30</sup>

Auch wenn in der vorangehenden Darstellung die Flussgebiete Orange, Sambesi und Limpopo jeweils einzeln präsentiert wurden, muss man sich dieser Zusammenhänge bewusst sein. Sie machen es auch möglich, dass ORASECOM Modellcharakter für die Fortentwicklung anderer Kommissionen haben kann.

Ein weiterer bedeutender Faktor ist der *inkrementalistische, pragmatische Ansatz des Institution Building*, der mit viel Geduld und langem Atem betrieben wurde und wird. Bereits bestehende – zumeist bilaterale – Institutionen, die eigentlich dem Konzept eines flussgebietsweiten Wassermanagements widersprechen, u.a. weil nicht alle Anrainerstaaten in Flussgebietsorganisationen vertreten sind, wurden beibehalten, aber auf die Harmonisierung mit den neu geschaffenen Institutionen (und SADC *Water*) verpflichtet. Dabei hat man sich viel Zeit zur Rollenklärung in diesen Institutionen genommen. In dieser Zeit wurde Vertrauen gebildet, und Verfahren haben sich eingespielt (vgl. auch Mostert 2005).

Es hat sich bestätigt: „Das Management internationaler Flussgebiete bedeutet demnach einen langen Lernprozess; einen Prozess, den die teilnehmenden Länder durchlaufen müssen und für den es keine Abkürzungen gibt. Hilfe von Außen kann nur eine sehr kleine Rolle spielen.“ (Savenije / van der Zaag 2000, 28; vgl. auch Mostert 2005) Ist dieser Prozess durchlaufen, kann man darangehen, die FGO mit größeren, vielschichtigen Aufgaben zu betrauen: etwa der Entwicklung und Implementierung von Wasserwirtschaftsplänen,

---

30 Anders als seine Nachbarstaaten verfügt die RSA über finanzielle, technische und administrative Kapazitäten. Das *Department of Water Affairs* ist relativ gut mit finanziellen Mitteln und Experten ausgestattet.

die ein gesamtes Flussgebiet umfassen, sowie Aktionsplänen zur Umsetzung der *Millennium Development Goals*. Von daher ist es zu begrüßen, dass sich die deutsche EZ auf ein längerfristiges Engagement einlässt und nicht lediglich in (zu) kurzen Zwei- oder Dreijahreszyklen denkt; und es ist zu begrüßen, dass die deutsche EZ bei der Durchführung von grenzüberschreitenden Infrastrukturmaßnahmen auch die KfW einbezieht.

## 5.2 Handlungsoptionen und Empfehlungen

Es hat sich erwiesen, dass eine längere Phase konzeptioneller und politischer Diskussion notwendig war, um den heutigen Status zu erreichen. Jetzt scheint die Zeit allerdings reif für die Einleitung einer neuen Etappe, in der der Schwerpunkt auf strategischen Überlegungen zur effizienten und effektiven Implementierung liegen sollte. Die FGO würden sich damit in Richtung von Implementierungsagenturen entwickeln, während die politisch-normsetzende Dimension von regionalen Wirtschaftsgemeinschaften wie der SADC und AMCOW abgedeckt würde. Auch in dieser Phase ist ein langer Atem erforderlich. Für die deutsche Entwicklungspolitik und EZ empfiehlt es sich, folgende Punkte besonders zu berücksichtigen:

1. Grenzüberschreitendes Wassermanagement ist keine rein technische Frage, sondern ein hoch politisches Unterfangen. Dies sollte die deutsche EZ nutzen, um positive Effekte über den engen Gegenstandsbereich „Wassermanagement“ hinaus zu erzielen. Solche Effekte können sich auf den Feldern Krisenprävention und regionale Sicherheit, Stärkung rechtsstaatlich-partizipativer Strukturen und Stärkung der Zivilgesellschaft, Förderung wirtschaftlicher und politischer Integration ergeben.
2. Die SADC-Region ist ein „dankbarer“ Adressat für Unterstützungsmaßnahmen auf dem Gebiet des grenzüberschreitenden Wassermanagements. Die Rahmenbedingungen sind relativ gut, Erfolge daher mittelfristig relativ leicht erreichbar. Mit der Förderung des SADC-Wassersektors sowie der Flussgebietsorganisationen an Orange und Limpopo ist die deutsche Entwicklungspolitik / EZ gut aufgestellt. Im Interesse der Nachhaltigkeit sollte an der entsprechenden Unterstützungspolitik längerfristig festgehalten werden. Ausweitungen und Intensivierungen sind in mehrere Richtungen denkbar und empfehlenswert:
3. Im Hinblick auf die bereits bestehende Unterstützung von SADC und Flussgebietsorganisationen ist die weitere Stärkung der organisatorischen Strukturen (FGO-Sekretariate mit einem festen Mitarbeiterstab) und der zivilgesellschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten zu empfehlen. Letzteres kann zur innergesellschaftlichen Legitimität grenzüberschreitenden Flussgebietsmanagements ebenso beitragen wie zur Stärkung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Zivilgesellschaft allgemein. Allerdings ist fraglich, wie weit staatliche Entwicklungspolitik und EZ, die ja auf staatliche *Counterparts* ausgerichtet ist, in dieser Hinsicht tatsächlich gehen kann. Zu überprüfen wäre daher, indirekte Wege zu beschreiten, etwa durch Unterstützung von deutschen und internationalen NGOs, die wiederum NGOs und CBOs in den Empfängerländern bei ihrem Bemühen um Teilhabe an grenzüberschreitendem Wassermanagement unterstützen könnten.
4. Zudem ist zu überprüfen, ob weitere Flussgebiete in der SADC-Region in die Förderung einbezogen werden können, ähnlich dem Orange und Limpopo. In der Region

gibt es noch eine große Anzahl von grenzüberschreitenden Flüssen ohne grenzüberschreitende kooperative Strukturen, vom übrigen Afrika ganz zu schweigen. Durch die Förderung des grenzüberschreitenden Wassermanagements in „abseitigen“ Flussgebieten könnte die bisherige Konzentration auf relativ wenige Länder überwunden werden.

5. Die Erfahrungen an Limpopo und Orange könnten über die Förderung von Süd-Süd-Erfahrungsaustausch nutzbar gemacht werden. Er müsste nicht auf die SADC-Region beschränkt werden, sondern könnte andere Gebiete Afrikas (und des Südens) einbeziehen. Künftig ist mehr noch als bisher ein Erfahrungsaustausch zwischen den verschiedenen Flussgebieten / Flussgebietsorganisationen erforderlich. Das kann sowohl im Nord-Süd-Kontext (*twining*) als auch im Süd-Süd-Kontext geschehen. Der von der deutschen EZ verfolgte Ansatz, Kompetenzzentren zum Erfahrungsaustausch und zur Verbreitung von *Best Practices* im Flussgebietsmanagement zu schaffen, weist in die richtige Richtung. Zudem sind vielfältige weitere Formen des Erfahrungsaustausches denkbar: wechselseitige Arbeitsbesuche, Austausch von Personal, Fachkonferenzen u.ä.
6. Darüber hinaus sollte das Potenzial, das in AMCOW steckt, genutzt und gefördert werden. Zwar ist AMCOW zurzeit organisatorisch noch schwach und wäre gegenwärtig mit der Übernahme konkreter Aufgaben überfordert. Doch AMCOW kann sich zukünftig zu einer Struktur entwickeln, in der zum einen die Erfahrungen einzelner FGO zusammengefasst und gebündelt werden können, und die zum anderen entscheidende Impulse zur Schaffung neuer bzw. zur Optimierung der Arbeit bereits bestehender FGO geben kann. Eine gezielte Unterstützung von AMCOW würde den Bemühungen zur Stärkung gesamtafrikanischer Kooperation und Integration überdies zusätzlichen Schwung verleihen. Die deutsche EZ sollte auf die Vernetzung von AMCOW und einzelnen afrikanischen FGO zielen. AMCOW könnte langfristig zum Träger eigenständiger afrikanischer Ansätze zum grenzüberschreitenden Wassermanagement werden. Dies könnte unter Umständen bedeuten, perspektivisch die Förderung einzelner FGO auslaufen zu lassen.
7. Das grenzüberschreitende Seegebietsmanagement (Viktoriasee, Tschadsee) bringt eigene Probleme mit sich. Es kann für die EZ interessant sein, sich hier intensiver zu engagieren. Beim Viktoriasee scheint sich gegenwärtig ein viel versprechender Spielraum für neue Aktivitäten zu öffnen. Genauere Abklärung der Aktivitäten anderer Geber und ggf. Absprachen mit diesen müssten erfolgen, um spezifische Nischen für die deutsche EZ zu identifizieren. Diese könnten im Bereich der Krisenprävention liegen.
8. Der Tschadsee kann auf eine lange, nicht sonderlich erfolgreiche Geschichte von Versuchen grenzüberschreitenden Managements zurückblicken. Gegenwärtig soll offensichtlich ein neuer Anlauf unternommen werden, und die deutsche EZ scheint in der Pflicht zu stehen. Die Vorzeichen dafür sind angesichts der mittlerweile zahlreichen positiven Erfahrungen mit grenzüberschreitendem Wassermanagement in anderen subsaharischen Regionen gut. Diese Erfahrungen in den Tschad-Kontext zu vermitteln, kann ein wichtiger erster Schritt sein. Thematisch wäre auf alle Fälle die Grundwasserproblematik mit einzubeziehen. Damit könnte der Tschadsee womöglich zu einem Modellfall in Sachen grenzüberschreitendes Grundwassermanagement werden. Das kann von erheblicher Bedeutung sein angesichts der Tatsache, dass man künftig die Grundwasserthematik verstärkt in grenzüberschreitendes Wassermanagement wird

einbeziehen müssen. Ein entwicklungspolitisches Engagement am Tschadsee sollte sich auf einen langen Weg nicht ohne Durststrecken einstellen.

9. Ein Desideratum sind die Kommunikation und Koordination der involvierten Akteure und die Kohärenz der Politik. Das gilt sowohl im Hinblick auf die Koordination der verschiedenen Geberländer als auch die Koordination innerhalb der deutschen involvierten Instanzen (zwischen unterschiedlichen Behörden und zwischen Abteilungen). Länderspezifisch-bilateral und sektorspezifisch-regional ausgerichtete Instanzen sollten sich enger miteinander abstimmen. Denn grenzüberschreitendes Wassermanagement hat als eine wesentliche Voraussetzung die Harmonisierung der nationalen Wasserpolitiken der jeweils beteiligten Staaten, um nur ein Beispiel zu nennen, welches Kommunikation und Abstimmung notwendig macht.
10. Ein weiteres Erfordernis ist, den Faktor „Zeit“ angemessen zu berücksichtigen. Es liegt zwar in der Logik der EZ, dass sich die Empfänger den zeitlichen Vorgaben und Rhythmen der Geber anpassen müssen. Doch sollte man zeitliche Räume so weit wie möglich öffnen. Erfolgreiches grenzüberschreitendes Flussgebietsmanagement braucht nun einmal Zeit – und diese Zeit sollte gegeben werden.
11. Künftig wird man sehr viel stärker als bisher der Tatsache Rechnung tragen müssen, dass nachhaltiges grenzüberschreitendes Flussgebietsmanagement letztlich nur erfolgreich sein kann, wenn ein Mehrebenen- und Multiakteursansatz verfolgt wird. Die Erfahrung zeigt, dass in transnationalen Flussgebieten die Regierungen und staatlichen Apparate der Anliegerstaaten nicht allein die Kompetenz und Befähigung zum Wasserressourcen-Management haben. Bereits seit längerem sind solche Flussgebiete nämlich in gewissem Maße „internationalisiert“: regionale Organisationen, internationale Organisationen, internationale NGOs, transnationale Konzerne und eine globalisierte Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit nehmen mehr oder minder intensiv und mehr oder minder formalisiert an transnationaler *Water Governance* teil. Und auf der anderen Seite partizipieren auch eine ganze Reihe subnationaler oft nicht-staatlicher Akteure: lokale Gemeinschaften, diverse Gruppen von Wassernutzern, traditionale Autoritäten und privatwirtschaftliche Akteure.

Gerade in Regionen relativ schwacher Staatlichkeit und einer relativ schwach entwickelten modernen Ökonomie (also in großen Teilen Afrikas) wird man solche nicht-staatlichen Akteure, ihre so genannten informellen Aktivitäten und ihre von traditionellen Regeln gesteuerten Formen des Wassermanagements (und der wasserbezogenen Konfliktregelung) sehr viel stärker als bisher in modernes (zwischen-)staatliches Wassermanagement einbeziehen müssen, wenn man ein effektives und effizientes Wassermanagement an der Basis im Interesse armutsreduzierender und nachhaltiger Entwicklung erreichen (und darüber hinaus demokratisch-rechtsstaatliche Strukturen stärken) will. Eine in diesem Sinne netzwerkartig organisierte und prozessorientierte *Water Governance* wird sehr viel mehr und sehr viel intensiver *Stakeholder* einbeziehen müssen als bisher bei den FGO üblich, und zwar auch *Stakeholder*, die bisher von einer auf staatliche und moderne zivilgesellschaftliche Strukturen ausgerichteten Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit nicht wahrgenommen werden (z.B. traditionelle religiöse und politische Autoritäten sowie traditionelle Vereinigungen). Letztlich gilt es, die verschiedenen Ebenen von Wasserpolitik – von der lokalen bis zur globalen –, die vielfach miteinander verwoben sind, und die verschiedenen Akteure, die auf diesen Ebenen agieren, zusammenzusehen und ihr Zusammenwirken zu organisieren.

## Quellen- und Literaturverzeichnis

### Quellen

- AMCOW* (2002a): The Abuja Ministerial Declaration on Water. A Key to Sustainable Development in Africa
- (2002b): Communiqué of the second ordinary session in Johannesburg
  - (2003): Communiqué of the third ordinary session in Cairo
- AMCOW-TAC* (2004): Report on the 6<sup>th</sup> regular meeting
- AU* (2002): Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council of the African Union
- (2003): Protocol of the Court of Justice of the African Union
- Bundesregierung* (2004): Aktionsplan Zivile Krisenprävention. Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung der Bundesregierung, Berlin, 12. Mai 2004
- EAC* (2004): East African Community: The Vision and Strategy Framework for Management and Development of Lake Victoria Basin
- EALA Study* (2004): East African Legislative Assembly. Study on natural resource – based conflicts in the Partner States. Report on Findings of the Sub-Committee to investigate Fishing Disputes in Lake Victoria between Kenya and Uganda
- G8 – Water Action Plan*, Evian, June 2003
- GEF Project Brief* (o.J.): Project Brief Reversal of Land and Water Degradation Trends in the Lake Chad Basin Ecosystem
- Joint Communiqué LVFO* (2004): The Joint Communiqué of the Council of Ministers of the Lake Victoria Fisheries Organization issued in Bagamoyo, Tanzania, on 27<sup>th</sup> May 2004
- Lake Victoria / Kagera Basin Draft Supporting Report*. Preliminary Draft 10/08/04. Africa-EU Strategic Partnership for Water Affairs Action Programme to support improved transboundary basin management in Africa
- Lambert, Tam*: Lake Chad, Interview per E-Mail 20.12.2004
- LCBC Convention and Statutes* (1964): Convention and Statutes relating to the development of the Chad Basin, Signed at Fort Lamy, on 22 May 1964
- LVEMP* (o.J.): Components / Programmes ([http://www.lvemp.org/L\\_Components/components.htm](http://www.lvemp.org/L_Components/components.htm), Zugriff 06.06.2005)
- LHWP* (2004): Overview of Lesotho Highlands Water Project (<http://www.lhwp.org.ls/overview/default.htm>; Zugriff 21.05.05)
- LHWP Treaty* (1986): Treaty on the Lesotho Highlands Water Project between Lesotho and South Africa
- LIMCOM Agreement* (2003): Agreement between the Republic of Botswana, the Republic of Mozambique, the Republic of South Africa, and the Republic of Zimbabwe on the Establishment of the Limpopo Watercourse Commission
- LBPTC Agreement* (1986): Agreement on the Establishment of the Limpopo Basin Permanent Technical Committee
- LVEMP Agreement* (1994): Agreement to initiate program to strengthen regional coordination in management of resources of Lake Victoria
- LVFO Convention* (1994): Convention for the Establishment of the Lake Victoria Fisheries Organisation
- LVFO Convention Amendment* (1998): Convention for the Establishment of the Lake Victoria Fisheries Organization as amended by the Council of Ministers at its Second Session, 12 November 1998
- LVFO Strategic Vision: The Strategic Vision for Lake Victoria Fisheries* (1999–2015)
- Memorandum* (2002): Memorandum of Cooperation between the Bureau of the Convention on Wetlands (Ramsar, 1971) and the Lake Chad Basin Commission (LCBC)
- Mngube, Fredrick*: Lake Victoria, Interview per E-Mail 03.01.2005
- NEPAD* (2004): NEPAD Short-Term Action Plan (STAP) for Transboundary Water Resources. Framework for Implementation, Part 1: Main Report

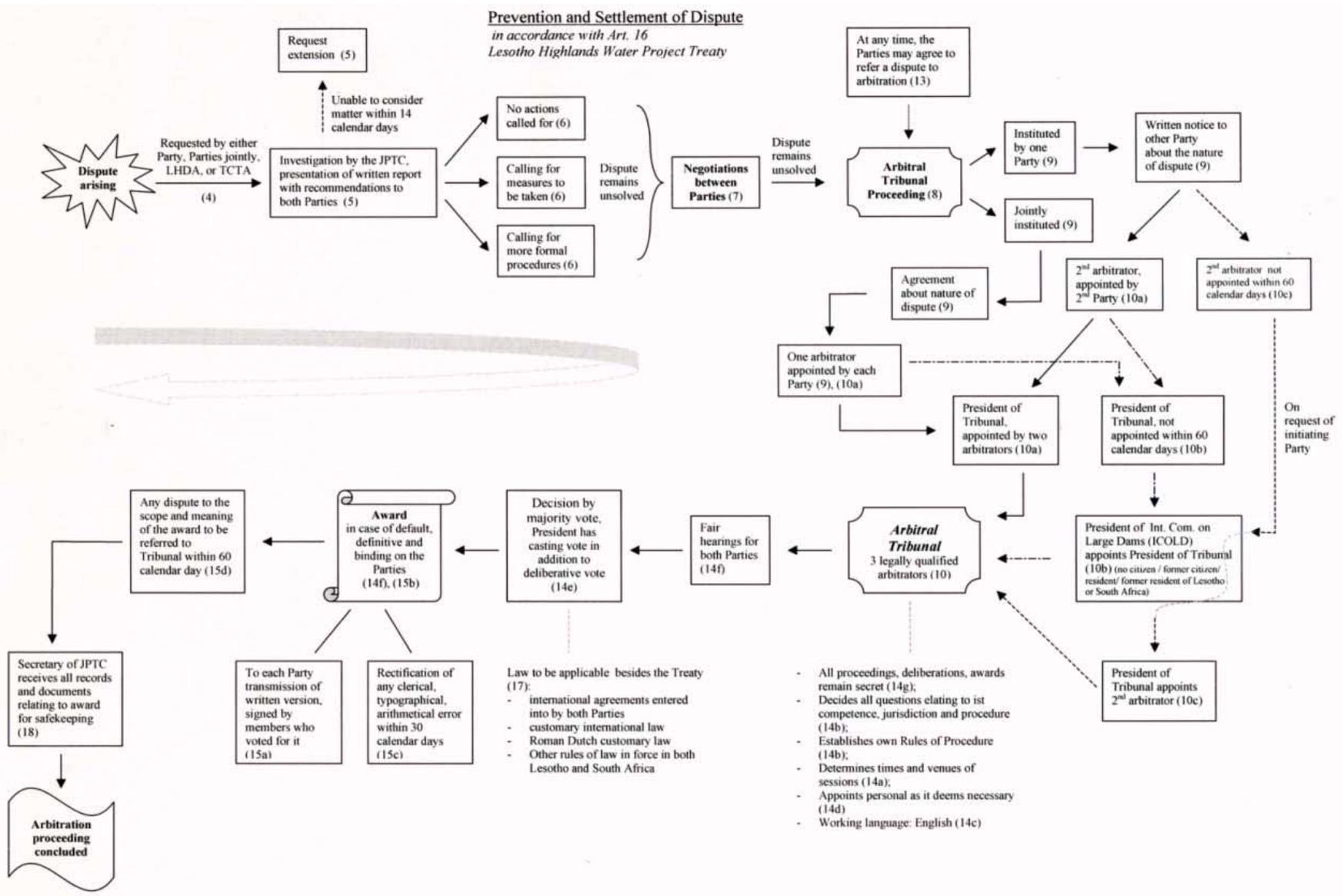
- ORASECOM Agreement* (2000): Agreement between the Governments of the Republic of Botswana, the Kingdom of Lesotho, the Republic of Namibia and the Republic of South Africa on the establishment of the Orange-Senqu River Commission
- Protocol Lake Victoria* (2003): Protocol for Sustainable Development of Lake Victoria Basin.
- Protocol VI* (1999): Protocol VI to the Treaty on the Lesotho Highlands Water Project Supplementary Arrangements regarding the System of Governance for the Project
- PWC Agreement* (1992): Agreement between Namibia and South Africa on the Establishment of a Permanent Water Commission
- SADC Treaty* (2001): Consolidated Text of the Treaty of the Southern African Development Community, as Amended
- SADC / Water Division* (2003): Regional Strategic Action Plan. Implementation Strategy, Final Draft (Version 3.0), September
- SADC / WSCU* (1998): Regional Strategic Action Plan for Integrated Water Resources Development and Management in the SADC Countries (1999-2004), Summary Report, Maseru
- Saibou, Issa*: Lake Chad, Interview per E-Mail 15.12.2004
- Schild, Thomas*: GTZ, Interview 16.12.2004, Eschborn
- Swedish Strategy* (2004): Strategy for Swedish support to the Lake Victoria Basin, September 2004 – December 2006. Ministry for Foreign Affairs, Stockholm
- UN Convention* (1997): Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses
- UN Water / Africa* (Economic Commission for Africa – African Union – African Development Bank): Africa Water Vision 2025
- UNOWA* (2002): Cameroon-Nigeria Mixed Commission. Background/Final Communiqués
- van der Zaag, Pieter*: IHE Delft, Interview 26.11.2004, Delft
- van Edig, Annette*: BMZ, Interview 7.12.2004, Bonn
- ZACPLAN* (1987): Agreement on the Action Plan for the Environmentally Sound Management of the Common Zambezi River System/Annex I Action Plan for the Environmentally Sound Management of the Common Zambezi River System (ZACPLAN)/Appendix II Programme Categories for the Zambezi Action Plan
- ZAMCOM* (2004): Agreement on the Establishment of the Zambezi Watercourse Commission
- ZRA-FGEF Project*: Support to Pollution Monitoring and Management on the Zambezi River – French Global Environmental Facility (FGEF) Project (<http://www.zaraho.org.zm/fgef-project.html>; Zugriff 21.05.05)
- ZRA Agreement* (1987): Agreement between Zimbabwe and Zambia Concerning the Utilisation of the Zambezi River
- ZRA Overview* (2003): An Overview of the Environmental Monitoring Programme for the Zambezi River Authority (<http://www.zaraho.org.zm/overview.html>, Zugriff 21.05.05)

## Literatur

- Adelmann, Martin* (2005): SADC vor dem Umbruch: Wird die politische und wirtschaftliche Integration im südlichen Afrika gelingen?, in: FES, Hintergrundinformationen aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, Bonn
- Anderson, Benedict* (1991): Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism. London and New York, revised edition
- Bourgeois, Saskia / Thomas Kocher / Peter Schelander* (2003): Zambezi River Basin (Paper, ETH Seminar: Science and Politics of International Freshwater Management 2003/04), Zürich
- Burchi, Stefano / Melvin Spreij* (2003): Institutions for International Freshwater Management. Report for the FAO Development Law Service FAO Legal Office (PC-CP series No 3) (<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001324/132478e.pdf>; Zugriff 06.06.2005)

- Chenje, Munyaradzi* (2003): *Hydropolitics and the Quest of the Zambezi River Basin Organization*, in: Mikiyasu Nakayama (ed.): *International Waters in Southern Africa*, Tokyo – New York – Paris, 189–208
- Chiuta, Tabeth Matiza* (2000): *Shared Water Resources and Conflicts: The case of the Zambezi River Basin*, in: Daniel Tevera / Sam Moyo (eds.): *Environmental Security in Southern Africa*, Harare, 139–155
- Conley, A.H. / P.H. van Niekerk* (2000): *Sustainable management of international waters: The Orange River case*, in: *Water Policy* 2, 131–149
- Croll, Peter / Lars Wirkus*: (2003): *Wasser im Südlichen Afrika – Konflikt- oder Entwicklungspotential?* in: Corinna Hauswedell / Christoph Weller / Ulrich Ratsch / Reinhard Mutz / Bruno Schoch (Hrsg.): *Friedensgutachten 2003*, Münster – Hamburg - London, 180-189
- Glantz, Michael* (2004): *Lake Chad and the Aral Sea. A sad tale of two lakes*, ([http://www.fragileecologies.com/sep09\\_04.html](http://www.fragileecologies.com/sep09_04.html); Zugriff 21.05.05)
- Granit, Jakob* (2000): *Swedish Experiences from Transboundary Water Resources Management in Southern Africa* (SIDA Publications on Water Resources No. 17), Stockholm
- Giordano, M.A. / A.T. Wolf* (2003): *Transboundary Freshwater Treaties*, in: Mikiyasu Nakayama (ed.): *International Waters in Southern Africa*, Tokyo – New York – Paris, 71–100
- Halcro-Johnston, Jim et al.* (SADC) (2004): *Regional Strategic Action Plan on Integrated Water Resources Development and Management (RSAP-IWRM). Mid-Term Review, Review report (3<sup>rd</sup> Draft)*, o.O.
- Heyns, Piet* (2003): *Water-resources management in Southern Africa*, in: Mikiyasu Nakayama (ed.): *International Waters in Southern Africa*, Tokyo – New York – Paris, 5–37
- (2004): *Achievements of the Orange-Senqu River Commission in Integrated Transboundary Water Resource Management*. Paper presented at the General Assembly of the International Network of Basin Organisations, 24 to 28 January in The Martinique
- Kampata, Jonathan* (2003): *Zambia Water Policy Review, Final Report* (SADC Water Sector report), o.O.
- Klaphake, Axel* (2005): *Kooperation an internationalen Flüssen aus ökonomischer Perspektive: Das Konzept des Benefit Sharing*, BMZ-Forschungsvorhaben „Grenzüberschreitendes Wassermanagement in Afrika“, Bonn
- Kudoja, W.M. / C.T. Mukasa / M. J. Ntiba* (2001): *Management issues in the Lake Victoria watershed*, in: *Lakes and Reservoirs: Research and Management* 6, 211–216
- Lamoree, Ben / Ake Nilsson* (2001): *A Process Approach to the Establishment of International River Basin Management in Southern Africa*, Paper presented at NELSAP Workshop Stockholm 11–12 December 2001
- Machiwa, Praxeda K.* (2003): *Water quality management and sustainability: the experience of Lake Victoria Environmental Management Project (LVEMP) – Tanzania*, in: *Physics and Chemistry of the Earth* 28, 1111–1115
- Meissner, Richard* (2000): *The Case of the Orange River*, in: *Conflict Trends* 2, 24–27
- Mngube, Fredrick Mhina* (2004): *Brief Information on Lake Victoria Basin Commission Status* (Interview 03.01.2005)
- Mohamed, Abdullahi Elmi* (2003): *Joint development and cooperation in international water resources*, in: Nakayama, Mikiyasu (ed.): *International Waters in Southern Africa*, Tokyo – New York – Paris, 209–248
- (o.J., a): *Cooperation and Joint Development in International Water Resources: The Case of the Limpopo and Orange River Basins in Southern Africa*, Paper, Somali Centre for Water and Environment, Stockholm
- (o.J., b): *Institutional Arrangements for International Water Resources: The Case of the Limpopo and Orange River Basins in Southern Africa*. Paper, Department of Land Water Resources Engineering, Royal Institute of Technology, Stockholm
- Mostert, Erik* (2005): *Promoting Transboundary River Basin Management – The role of international donors*, BMZ-Forschungsvorhaben „Grenzüberschreitendes Wassermanagement in Afrika“, Bonn
- Muro, Melanie / Waltina Scheumann* (2005): *Vorbereitung eines Yearly Sourcebook on African River Basin Organizations*, BMZ-Forschungsvorhaben „Grenzüberschreitendes Wassermanagement in Afrika“, Bonn

- Mushauri, Joshua* (2004): Promotion of River Basin Organisations. Project impact review and Organisation Development support to the Limpopo and Orange-Senqu River Basin Commissions, Project Progress Review, (commissioned by GTZ), internes GTZ Papier, unveröffentlicht
- / *Hermann J. Plumm* (2004): Assessment of Stakeholder Participation within the Limpopo River Basin. Regional Strategic Action Program for Integrated Water Resource Management in SADC, Strengthening Legal and Institutional Framework for Integrated River Basin Management of the Limpopo and Orange-Senqu Watercourse Systems, (commissioned by GTZ), internes GTZ Papier, unveröffentlicht
- Mwiinga, Pherry C.* (2000): Towards Equitable Sharing of International Water Resources – The Zambezi River Case. Paper presented at 1<sup>st</sup> WARFSA / WaterNet Symposium: Sustainable Use of Water Resources, Maputo, 1–2 November 2000
- Nakayama, Mikiyasu* (1998): Politics behind Zambezi Action Plan, in: *Water Policy* 1, 998, 397–409
- Nepad Secretariat* (ed.) (2004a): *Nepad Dialogue*, Issue 60, 27.08.2004
- (2004b): *Nepad Dialogue*, Issue 74, 15.12.2004
- Niasse, Madiodio* (2004): Prévenir les conflits et promouvoir la coopération dans la gestion des fleuves transfrontaliers en Afrique de l’Ouest, in: *Vertigo* 5, 1
- Odada, E. / L. Oyebande / J. Oguntola* (2004): Experience and Lessons Learned Brief for Lake Chad (<http://www.worldlakes.org/uploads/ELLB%20ChadDraftFinal.14Nov2004.pdf>, Zugriff 06.06.2005)
- Pereira, Arnaldo Lopez / Alvaro Carmo Vaz* (2000): The Incomati and Limpopo international river basins: a view from downstream, in: *Water Policy* 2, 99–112
- Ramoeli, Phera* (2002): The SADC Protocol on Shared Watercourses: Its origins and current status, in: Anthony Turton / Roland Henwood (eds.): *Hydropolitics in the developing World – A Southern African Perspective*, Pretoria, 105–112
- Rowley, Gwyn*, (1993): Multi-national and National Competition for Water in the Middle East: Towards Deepening Crisis, in: *Journal of Environmental Management*, 39, 187-197
- Savenije, Hubert H.G. / Pieter van der Zaag* (2000): Conceptual framework for the management of shared river basins; with special reference to the SADC and EU, in: *Water Policy* 2, 9–45
- Scheumann, Waltina / M. Schiffler* (eds.) (1998): *Water in the Middle East. Potential for Conflict and Prospectus for Cooperation*, Berlin
- Shela, Osborne N.* (2000): Management of shared river basins: the case of the Zambezi River, in: *Water Policy* 2, 65–81
- Söderbaum, Fredrik* (2002): *The Political Economy of Regionalism in Southern Africa*, Göteborg
- Stalgren, Patrik / Ashok Swain* (2000): Managing the Zambezi: The Need to build Water Institutions, in: Daniel Tevera / Sam Moyo (eds.): *Environmental Security in Southern Africa*, Harare, 119–138
- Tumbare, Michael J.* (2002): Co-operation in the Zambezi River Basin, in: Ismail Al Baz / Volkmar Hartje / Waltina Scheumann (eds.): *Co-operation on transboundary rivers*, Baden-Baden, 101–112
- Turton, Anthony R.* (2003a): An overview of the hydropolitical dynamics of the Orange River basin, in: Mikiyasu Nakayama (ed.): *International Waters in Southern Africa*, Tokyo – New York – Paris, 136–163
- (2003b): *The Political Aspects of Institutional Developments in the Water Sector. South Africa and its International River Basins*, University of Pretoria, Dissertation, Pretoria
- (2004): *The Evolution of Water Management Institutions in Selected Southern African International River Basins*, in: Asit K. Biswas / Olcar Ünver / Cecilia Tortajada (eds.): *Water as a Focus for Regional Development*, Oxford, 256–294
- Turton, Anthony R. et al.* (2004): *A Hydropolitical History of South Africa’s International River Basins. Report to the Water Research Commission*, Pretoria
- United Nations Economic Commission for Africa (UNECA)* (2000): *Transboundary River/Lake Basin Water Development in Africa: Prospects, Problems, and Achievements*, Addis Ababa
- WWF* (2004): *Managing Rivers Wisely, Lake Chad* (<http://www.panda.org/downloads/freshwater/mrwlakechadcasestudy.pdf>, Zugriff 21.05.05)
- Zhou, Peter* (2000): The SADC Water Protocol, in: Daniel Tevera / Sam Moyo (eds.): *Environmental Security in Southern Africa*, Harare, 157–174





## Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

### Schriften in der Nomos Verlagsgesellschaft

*Neubert, Susanne / Waltina Scheumann / Annette van Edig, / Walter Huppert* (Hrsg.): Integriertes Wasserressourcen-Management (IWRM): Ein Konzept in die Praxis überführen, 314 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1111-1

*Messner, Dirk / Imme Scholz* (Hrsg.): Aktuelle Herausforderungen für die Entwicklungspolitik, 410 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1005-0

*Brandt, Hartmut / Uwe Otzen*: Armutorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, 342 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3

[zu beziehen über den Buchhandel]

### Schriftenreihe im Weltforum Verlag

118 *Ashoff, Guido*: Der Entwicklungshilfeausschuss der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: ein Verhältnis auf dem Prüfstand, 182 S., Bonn 2000, ISBN 3-8039-0497-8

117 *Scholz, Imme*: Nutzung natürlicher Ressourcen zwischen Raubbau und Nachhaltigkeit: Sozioökonomische Bedingungen und unternehmerische Handlungsmuster, 446 S., Bonn 1999, ISBN 3-8039-0492-7

116 *Neubert, Susanne*: Die soziale Wirkungsanalyse in armutsorientierten Projekten. Ein Beitrag zur Methodendiskussion in der Evaluationspraxis der Entwicklungszusammenarbeit, 139 S., Köln 1999, ISBN 3-8039-0487-0

[zu beziehen über den Buchhandel]

### Berichte und Gutachten

11/04 *Scholz, Imme et al.*: Sociedade civil e política ambiental na Amazônia. Os casos da berragem de Belo Monte e da rodovia federal BR-163, 85 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-272-6 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-260-2 – Berichte und Gutachten 12/03)

10/04 *Qualmann, Regine et al.*: Negotiating Economic Partnership Agreements with the EU. Opportunities, Risks, and Negotiation Options for Tanzania, 70 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-270-X

9/04 *Goedeking, Ulrich*: Staatliche Regulierung des Engagements deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihrer Partner in Entwicklungs- und Transformationsländern: Restriktionen und Reaktionsmöglichkeiten der deutschen EZ, 52 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-269-9

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel. Diese Schriftenreihe wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe „*Studies*“ ersetzt.]

## Neue Publikationsreihen ab November 2004

### Studies

- 10 *Schmidt, Petra*: Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU, 137 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-295-5
- 9 *Loewe, Markus*: Relevanz der Millennium Development Goals (MDGs) für die Länder des Nahen Ostens und Nordafrikas sowie für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit dieser Region, 225 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-294-7
- 8 *Dussel Peters, Enrique*: Economic Opportunities and Challenges Posed by China for Mexico and Central America, 140 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-290-4
- 7 *Müller, Katharina et al.*: Transforming the Latvian Health System: Accessibility of Health Services from a Pro-poor Perspective, 119 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-289-0
- 6 *Ashoff, Guido*: Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch: Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung, 128 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-286-6
- 5 *Demtschück, Elke*: Strategische Allianzen zwischen Wirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit, 121 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-285-8
- 4 *Grävingholt, Jörn*: Pseudodemokratie in Rußland: Der Fall Baschkortostan, 262 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-284-X
- 3 *Brüntrup, Michael*: Agrarwirtschaftliche Interessenlage und agrarpolitischer Handlungsbedarf subsaharischer Länder aufgrund der Agrarverhandlungen in der Doha-Runde am Beispiel Tansanias und Senegals, 187 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-279-3

[Schutzgebühr: 10,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

### Discussion Paper

- 6/2005 *Klaphake, Axel*: Kooperation an internationalen Flüssen aus ökonomischer Perspektive: Das Konzept des Benefit Sharing, 80 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-291-2
- 5/2005 *Jungnickel, Rolf / Georg Koopmann*: Strengthening the Development Impact of UNCTAD's Investment Policy Reviews, 18 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-288-2
- 4/2005 *Neubert, Susanne / Lena Horlemann*: Empfehlungen zur zukünftigen strategischen Orientierung der deutschen EZ im Wasser- und Bewässerungssektor, 52 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-278-4
- 3/2005 *Klingebiel, Stephan / Stefan Leiderer / Petra Schmidt*: Programme Financing and Public Budgets. New Instruments and Starting-Points of Development Policy, 16 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-283-1

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

Eine vollständige Auflistung erhältlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:

<http://www.die-gdi.de>