

WASSER IM DIENST DES FRIEDENS

EDITORIAL

Eine kürzlich veröffentlichte Studie des internationalen Thinktanks International Food Policy Research Institute (IFPRI) warnt, dass im Jahr 2050 52% der Weltbevölkerung in Gebieten mit extremer Wasserknappheit leben werden und damit 45% des Weltsozialproduktes beeinträchtigt wird, falls die Nutzung der Wasserressourcen nicht drastisch verbessert werde. Auch Politik- und Wirtschaftsführer schätzen gemäss dem diesjährigen Bericht des Weltwirtschafts-Forums WEF zu globalen Risiken die globale Wasserkrise und -knappheit als drittgrösstes weltweites Risiko ein.

Dass grenzüberschreitende Wasserläufe Anlass zu Konflikten und Gewalt geben, ist nichts Neues. Dass die Internationale Zusammenarbeit der Schweiz Wasser prominent als Mittel und Möglichkeit zur Friedensförderung unter dem Leitgedanken «Blue Peace» bearbeitet, ist hingegen eine Initiative jüngeren Datums.

Landläufig erwartet man von Entwicklungsprojekten im Bereich Wasser, dass Brunnen gebaut und den Armen der Zugang zu Trinkwasser ermöglicht wird. Dass ein modernes Wasserprojekt auch darin bestehen kann, Persönlichkeiten aus der Politik- und Medienwelt in ein Netzwerk einzubinden und damit den politischen und technischen Dialog in der Wasserzusammenarbeit zwischen betroffenen Ländern zu stärken, ist weniger bekannt. Das Globalprogramm Wasserinitiativen der DEZA setzt auf solche Policy-Projekte: Es ermöglichte letztes Jahr 40 Vertretern aus fünf Ländern des Nahen Ostens, in der Schweiz über Lösungen ihrer Wasserprobleme zu diskutieren, und gab ihnen Gelegenheit, Erfahrungen zur grenzüberschreitenden friedlichen Nutzung des Rheinwassers näher kennen zu lernen.

Der Ansatz «Blue Peace» kombiniert Politik- mit technischer Facharbeit. Nutzniesser sind am Schluss die von Konflikten und Wasserknappheit bedrohten Menschen.

Christoph Graf
Stv. Vize-Direktor



Wasser ist eine knappe und wertvolle Ressource für die Landwirte der Region. Bewässerung in der Nähe des Flusses Belich in Syrien.

DIE HERAUSFORDERUNG DER WASSERDIPLOMATIE

Länder, die ihre geteilten Wasserressourcen gemeinsam bewirtschaften, führen nicht Krieg gegeneinander. Davon ist der indische Thinktank Strategic Foresight Group (SFG) überzeugt, und davon ist auch die Schweiz überzeugt, die einige seiner Arbeiten unterstützt hat. Codename: «Blue Peace», Blauer Frieden. Diese Überzeugung gab den Anstoss für zwei Berichte, von denen der eine dem Nahen Osten, der andere dem Einzugsgebiet des Nils gewidmet ist. Einige der Empfehlungen des ersten Berichts nehmen Gestalt an. Die Initiative ist ein gemeinsames Vorhaben der Abteilung für Menschliche Sicherheit und der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Einer der Pfeiler des Globalprogramms Wasserinitiativen des EDA ist die «Wasserdiplomatie».

Der Nahen Osten gehört zu den Regionen, in denen der Wassermangel am ausgeprägtesten ist. Gegenüber 1970 könnten sich dort die Wasservorräte bis 2025 um das Dreifache verringern. Dazu kommt, dass praktisch sämtliche Flüsse und Grundwasserleiter grenzübergreifend zwischen zwei oder mehr Ländern verlaufen, die alle einen Anteil beanspruchen. Wasser könnte im 21. Jahrhundert zu einer zentralen Ursache für Spannungen werden.

Der Preis der Konflikte

Alles begann mit einem ersten Bericht der SFG – auf Initiative der Schweiz entstanden – über den Preis der Konflikte im Nahen Osten. Die kleine Denkfabrik mit Sitz in Mumbai, Indien, hatte bereits früher mit ähnlichen Analysen über Indien, Pakistan und Sri Lanka Aufmerksamkeit erregt. Auf Anfrage erklärten sich vier Staaten bereit, eine gleiche Studie über den Nahen Osten zu unterstützen: Norwegen, die Schweiz, die Türkei und Katar.

Der Ende 2008 fertig gestellte Bericht zeigt eindrücklich – und vielleicht zum ersten Mal – wie sich die wirtschaftlichen, militärischen und ökologischen Kosten dieser Konflikte aufsummieren. Dem werden die Vorteile gegenübergestellt, die ein echter Friede für alle Beteiligten mit sich bringen würde, insbesondere im Bereich der Wasserressourcen. Ein Musterbeispiel für die «Wasserdiplomatie».

Die Schweiz beschloss daraufhin, zusammen mit Schweden eine weitere Studie – dieses Mal zum Thema Blauer Friede im Nahen Osten – zu finanzieren. Der Bericht mit dem Titel «The Blue Peace: Rethinking Middle East Water» ist das Ergebnis eines achtzehnmonatigen Forschungs- und Konsultationsprozesses. Er wurde im Februar 2011 veröffentlicht und enthält zehn Empfehlungen, von denen einige seither konkretisiert werden.

Bedrohung der Bevölkerung

Die Region hat allerdings nicht auf diesen Bericht gewartet, um Abkommen über die gemeinsame Wassernutzung zu schliessen. Im 20. Jahrhundert wurde eine Reihe von bilateralen und multilateralen Vereinbarungen über die grenzüberschreitenden Flüsse unterzeichnet.

All diesen Abkommen ist gemein, dass sie rein technischer Art sind, ausschliesslich die gemeinsame Wassernutzung betreffen... und kaum oder gar nicht eingehalten werden. Dabei ist die Situation alarmierend, und sie wird durch eine unbefriedigende Datenlage noch verschärft, wie die Blue-Peace-Studie zeigt. Die Informationen aus den einzelnen Ländern sind mangels Koordination weder vergleichbar noch nachprüfbar. Zudem werden die Durchflussmengen in Jahresmittelwerten ausgewiesen, obwohl die jahreszeitlichen und geografischen Schwankungen viel relevanter sind. Der Jordan zum Beispiel führt während der Hälfte des Jahres praktisch kein Wasser mehr, was aus dem Jahresmittel nicht hervorgeht.



Der Keban-Staudamm am oberen Euphrat in der Türkei.

Abkommen, die auf der Zuteilung von Wasserentnahmemengen basieren, sind angesichts der zunehmenden Verknappung der Ressourcen zwangsläufig rasch überholt. Der Wasserrückgang ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen: Ausbau der Staudämme, ineffiziente Bewässerung, hohe Wasserverluste – von bis zu 60%! – innerhalb der veralteten Versorgungsnetze, Umweltverschmutzung, Bevölkerungswachstum und damit erhöhter Wasserverbrauch, Klimawandel usw.

Für Millionen von Menschen stellt der Wassermangel eine Bedrohung dar. Er hat Auswirkungen auf die Volksgesundheit, die Umwelt und die Lebensmittelsicherheit und birgt dadurch ein hohes Konfliktpotenzial in der Region. So wird zum Beispiel 85% des Wassers in Syrien für landwirtschaftliche Zwecke verwendet, wobei (geschätzte) 65% dieses Wassers aus dem Ausland, hauptsächlich der Türkei, stammen.

Neuer Ansatz

Die Blue-Peace-Initiative geht von völlig neuen Grundlagen aus. Der Bericht enthält zehn kurz-, mittel- und langfristige Empfehlungen, die als prioritär eingestuft werden. Zusammengefasst: Die Region braucht mehr als (nur) technische Absprachen über die Allokation des Wassers. Sie braucht eine grenzübergreifende politische Vision, die unter anderem Massnahmen zur Einsparung, Aufbereitung und Verteilung des Wassers definiert. Dazu schlägt der Bericht die Schaffung eines «Kooperationsrats für die Wasserressourcen des Nahen Ostens» vor. Anfänglich waren sieben Ländern bzw. Regionen involviert: die Türkei, der Libanon, Syrien, Jordanien, der Irak, Israel und Palästina. Es zeigte sich sehr rasch, dass dieser Schritt für Israel und Palästina zu früh kam. Sie wurden ausgeklammert, um das Machbare voranzutreiben und das Wünschbare auf später zu verschieben.

Neu ist auch die Methode: Die Schweiz und die SFG setzen auf transversale Netzwerke, in denen Vertreterinnen und Vertreter aus Regierungs- und Forschungskreisen, dem technischen und zivilen Bereich und letztlich auch der Medien zusammenarbeiten (vgl. Artikel Seite 3). Und sie dringen auf die Beteiligung hochrangiger politischer Kreise, um die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Umsetzung der getroffenen Entscheide zu garantieren. Ziel ist es, eine Verbindung zwischen Sicherheit und Entwicklung herzustellen.

Langjähriges Engagement der Schweiz

Die Empfehlungen betreffen die Zusammenarbeit in den Bereichen Datenaustausch, Entsalzung, Ressourcenbewirtschaftung und Nachfragemanagement usw. Einzelne Massnahmen werden vorläufig ausgeklammert (Zusammenarbeit Israel/Palästina), bei anderen schreitet die Umsetzung voran. Die Schweiz arbeitet an zwei Dossiers: Zum einen an der Schaffung des politischen Rates, der die eigentliche Architektur des Ganzen ausgestalten soll und der auf Regierungsebene im Grundsatz gebilligt wurde. Die Bildung des Gremiums soll durch ein (durch die Schweiz finanziertes) «hochrangiges Forum» aus rund zwanzig gut vernetzten Persönlichkeiten erleichtert werden. «Zu den Prioritäten wird die Festlegung von Standards gehören, um verlässliche Daten bereitstellen und diese zwischen den Ländern austauschen zu können», erklärt Johan Gély, Programmbeauftragter des Globalprogramms Wasserinitiativen der DEZA. «Diese Daten sind strategisch hoch relevant, ein echtes Politikum».

Das zweite Thema der Schweiz ist technischer und ganz konkret: Es geht um die integrierte Bewirtschaftung des Orontes-Flusses zwischen Libanon, Syrien und der Türkei. Das erste bereits laufende Projekt betrifft die Stärkung der Institutionen für die Datenerhebung. Hier zeigen sich bereits Ergebnisse. Der Syrien-Konflikt verzögert die Arbeiten, aber «es gibt immer Räume, in denen wir arbeiten können», meint Johan Gély. «Die Schweiz hat ihre guten Kontakte zu den verantwortlichen Akteuren, zu Verwaltungs- und Hochschulkreisen in Syrien aufrechterhalten. Wir arbeiten mit jenen, die noch auf ihrem Posten sind. Wenn wir Treffen im Ausland veranstalten, sind sie mit von der Partie». Das Programm für 2014 sieht die Kartografierung der durch den Konflikt verursachten Zerstörungen in der Landwirtschaft und an der Umwelt vor. Die Datenerhebung soll schnelle Wirkung zeigen und damit Vertrauen schaffen für die Zukunft.

Die Friedensdiplomatie beschränkt sich nicht auf den Nahen Osten. Ein zweiter von der Schweiz unterstützter Bericht der SFG von Februar 2013, dem das gleiche Vorgehen zugrunde liegt, ist dem Einzugsgebiet des Nils gewidmet. Andere Länder haben Interesse an dem Prozess bekundet. Längerfristig sollte sich aus diesen ersten Erfahrungen heraus ein «Global Blue Peace»-Modell entwickeln lassen, das breit anwendbar ist.

DREI FRAGEN AN ...



Peter Maurer

Nach einer Karriere in der Schweizer Diplomatie wurde Peter Maurer im Juli 2012 zum Präsidenten des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) gewählt. Von 2010 bis 2012 war er Staatssekretär im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

Die Formen und Ursachen von bewaffneten Konflikten sind in den letzten Jahrzehnten vielfältiger und komplexer geworden. Der Zugang zu Wasser kann ein Faktor sein, der zum Ausbruch eines Konflikts beitragen kann.

Wasser gehört gemäss Experten zu den grössten Konfliktrisiken des 21. Jahrhunderts. Merkt das IKRK vor Ort etwas davon?

Die Formen und Ursachen von bewaffneten Konflikten sind in den letzten Jahrzehnten vielfältiger und komplexer geworden. Der Zugang zu Wasser kann ein Faktor sein, der zum Ausbruch eines Konflikts beitragen kann.

Seit den 1990er-Jahren werden bewaffnete Konflikte und andere gewaltsame Auseinandersetzungen mehr und mehr in städtischen oder dicht bevölkerten Gebieten ausgetragen, wo die Bevölkerung stark von der Infrastruktur abhängig ist. Deren Zerstörung hat daher verheerende Konsequenzen für die öffentliche Gesundheit. Wasserfragen werden deshalb sowohl bei humanitären Notlagen als auch bei langwierigen Konflikten immer wichtiger.

Beim IKRK gibt es eine Abteilung «Wasser und Habitat», die insbesondere für den Trinkwasserzugang in Krisengebieten zuständig ist. Welches sind die Bedeutung und die Schwierigkeiten der Trinkwasserversorgung im Vergleich zu anderen Schutzanforderungen?

Der Schutz des IKRK umfasst alle Anstrengungen, die die Würde und die physische und psychische Integrität der Opfer von Konflikten und bewaffneter Gewalt gewährleisten. Der Zugang zu Wasser ist ein

zentraler Bestandteil dieses Schutzes. Es ist praktisch immer möglich, Lösungen für die technischen Probleme vor Ort zu finden. Die Hindernisse hängen häufig mit dem mangelnden Zugang zusammen, hauptsächlich bedingt durch die fehlende Sicherheit sowohl der Bevölkerung als auch der Angestellten, die die Anlagen betreiben.

Die «Wasserdiplomatie» setzt sich dafür ein, dass Staaten bei der Bewirtschaftung gemeinsamer Wasserressourcen zusammenarbeiten und sie als Friedensinstrument und nicht als Selbstzweck betrachten. Was sagen Sie dazu?

Wasser kann zwar zu Spannungen führen und ist bei zwischenstaatlichen Verhandlungen ein Thema. In erster Linie ist Wasser aber Anlass zur Zusammenarbeit und Annäherung zwischen Ländern mit grenzüberschreitenden Wasserressourcen.

DIE KUNST, GEGEN DEN STROM ZU SCHWIMMEN

Mit der Blue-Peace-Initiative hat die Wasserproblematik eine ganz neue Dynamik erhalten. Für die Erstellung des Berichts über den Nahen Osten (und danach über den Nil) hat sie mit transversalen und pragmatischen Ansätzen gearbeitet und dabei Technik und Politik verknüpft. Der indische Thinktank Strategic Foresight Group (SFG), der als Partner der Schweiz auftritt, ist sehr gut vernetzt und profitiert von der «antikolonialen» Vergangenheit seines Landes. Er steht heute im Dialog mit den Ländern des Nahen Ostens. Die Partnerschaft mit der neutralen Schweiz, die ihr eigenes Netzwerk zur Verfügung stellt, hat sich als nützlich erwiesen. Für den Blue-Peace-Prozess stellt die Wasserproblematik «nicht ein Ziel, sondern ein Instrument auf dem Weg zum Frieden» dar. Das tönt wie ein Slogan. Aber daraus kann eine Bewegung entstehen. Diese neue Dynamik motiviert und überzeugt die Länder der Region.

Vorantreiben, was sich bewährt hat

Die DEZA hat 2010 drei internationale Workshops in der Schweiz, in Jordanien und in der Türkei durchgeführt. 2013 folgten ein weiterer Workshop in der Tür-

kei und ein Besuch im Einzugsgebiet des Rheins. Es nahmen zwischen 40 und 120 Personen aus technischen Berufen, Regierungs- und Hochschulkreisen, der Zivilgesellschaft und am Ende auch der Medien teil. Letztere wurden eingeladen, damit Medienschaffende und Verleger in den betroffenen Ländern über die Problematik berichten. Ziel ist es, diese verschiedenen Welten zu verbinden. «Es gibt einen harten Kern, dem dreissig strategisch wichtige Personen angehören, die bei allen Treffen anwesend waren», erklärt Mario Carera, Senior Berater bei der Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA. Er war bei allen Treffen dabei. «Das fördert den Austausch, der umso interessanter ist, wenn die Teilnehmenden in ihren entsprechenden Bereichen ein gewisses Gewicht haben.» Über diesen Kern hinaus werden Personen aufgrund ihrer Funktion, ihrer Kompetenzen oder des Themas an Veranstaltungen der Initiative eingeladen.

Der Direktor der SFG, Sundeep Waslekar, unterstreicht in seinem Bericht, dass zweifellos nicht alle Empfehlungen der Blue-Peace-Initiative umgesetzt werden können und dass er nicht zögern wird, eine Auswahl zu treffen, damit die Projekte mit den grössten Erfolgchancen vorangetrieben werden. Anfänglich war der Einbezug von sieben Ländern bzw. Regi-

onen aus dem Nahen Osten geplant (siehe Artikel auf Seite 1). «In Montreux», so Mario Carera, «drohten die Spannungen rund um die Palästinafrage den Prozess zu blockieren. Wir entschieden uns, dem Dialog mit den Ländern im nördlichen Teil dieser Region (der Türkei, dem Irak, dem Libanon, Syrien und Jordanien) Priorität einzuräumen und Israel/Palästina provisorisch auszuklammern, was an und für sich bedauerlich ist. Aber dank dieser Flexibilität konnten wir eine gute Grundlage für die Arbeit in der Region schaffen. In einem klassischen internationalen Prozess wäre das undenkbar gewesen.»

Freie Wahlen

Aus diesem Grund ist es wichtig, dass die Blue-Peace-Initiative unabhängig bleibt von den bestehenden Strukturen, die sehr wohl vorhanden sind. «Wir sind mit diesem Thema an allen Sitzungen der Weltbank, der Vereinten Nationen oder der Internationalen Wasserkonvention vertreten», erklärt Johan Gély, Programmbeauftragter der DEZA. «Das Blue-Peace-Netzwerk will sich nicht in den herkömmlichen Rahmen einfügen, denn es will unabhängig bleiben.» Auf diese Weise kann es auch die Politik einbeziehen. Denn Wasser ist ein heikles Thema, das die nationale Souveränität betrifft. Der Wunsch nach Unabhängigkeit und

die eher ungewöhnlichen Arbeitsmethoden stossen auch auf Kritik und beinhalten gewisse Risiken. «Wir spüren Widerstand», bestätigt Gély, «denn wir verbinden Politik und Technik in einem Bereich, der seit vielen Jahren von zahlreichen Akteuren vereinnahmt wird.»

Erste Ergebnisse brachte die Teilnahme der Medien an diesem Prozess. In der Region wurde breit über die Initiative und die Mitwirkung der Schweiz berichtet. Mit der Berichterstattung wurden 2013 insgesamt 30 Millionen Menschen erreicht; 2014 werden es noch mehr sein.

DARUM GEHT ES

1 Im Nahen Osten gibt es viele grenzüberschreitende Wasserressourcen. Jeder Staat ist auf die Nachbarländer angewiesen, um seinen Wasserbedarf decken zu können. Da die Wasserreserven und die Wasserstände kontinuierlich zurückgehen, kann die Wasserbewirtschaftung zu Spannungen führen. Nach Auffassung zahlreicher Experten ist Wasser der zentrale Konfliktstoff des 21. Jahrhunderts.

2 Die geltenden Abkommen der Staaten zur Regelung der Wasserverteilung sind wegen der sinkenden Wasserstände überholt. Ursache der Wasserknappheit sind wenig effiziente Bewässerungsmethoden, ein veraltetes Verteilnetz, ungenügende Abwasserbehandlung, Verschmutzung und das Bevölkerungswachstum.

3 Die Schweiz lancierte 2011 die Blue-Peace-Initiative. Diese geht vom Grundsatz aus, dass eine regionale Koordination, die über technische Abkommen hinausgeht, zur Förderung des Friedens beitragen kann. Eine solche «Wasserdiplomatie» erfordert eine globale politische Vision für eine integrierte Wasserbewirtschaftung. Der Prozess wurde gemeinsam von der Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA und dem Globalprogramm Wasserinitiativen der DEZA lanciert.

4 Die Blue-Peace-Initiative stützt sich auf Kompetenznetzwerke in den wissenschaftlichen, technischen und politischen Kreisen der betroffenen Länder, um die Umsetzung der ausgehandelten Abkommen sicherzustellen. Integraler Bestandteil ist auch ein regionales Mediennetzwerk, das die Information der Bevölkerung und die Sensibilisierung der Regierungen gewährleistet.

5 Diese Initiative betrifft sieben Länder bzw. Regionen des Nahen Ostens: die Türkei, den Libanon, Syrien, Jordanien, den Irak, Israel und Palästina. Fünf führen derzeit Gespräche in regionalen Workshops. Als erste Massnahmen werden die Daten standardisiert und der Informationsaustausch zwischen den Ländern verbessert, was ein Vertrauensverhältnis voraussetzt. Die Daten gelten als besonders schützenswert, da sie die nationale Souveränität betreffen.



Die Blue-Peace-Initiative wird mit Interesse aufgenommen. Auf Einladung Grossbritanniens trafen sich Politiker des hochrangigen Forums und Vertreter des EDA im November 2012 im britischen Oberhaus.

INNOVATIVE PROJEKTE

(www.deza.admin.ch/projekte)

Bessere Kenntnis der Grundwasservorkommen

Die DEZA leistet einen Beitrag zur Verringerung der Spannungen, die bei der Bewirtschaftung grenzüberschreitender Wasserläufe auftreten können. Sie fordert die Akteure auf zu anerkennen, dass diese Ressourcen allen gehören, und fördert vertrauensbildende Massnahmen. Um eine Wissensgrundlage für die spätere gemeinsame Bewirtschaftung aufzubauen, werden die hydrologischen Daten verglichen und die Massnahmen abgestimmt.

Unterstützung der Wasserkonvention

Die DEZA unterstützt die Umsetzung des Übereinkommens zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen (Wasserkonvention). Das 1992 in Helsinki verabschiedete Übereinkommen bietet einen kohärenten Rechtsrahmen für die Zusammenarbeit bei der Bewirtschaftung gemeinsamer Wasserressourcen. Es beruht auf einem ganzheitlichen Ansatz und geht davon aus, dass Wasserressourcen einen integralen Bestandteil der Ökosysteme, der menschlichen Gesellschaft und der Wirtschaft bilden. Die Schweiz hat das Übereinkommen 1995 ratifiziert.

Definition der «Spielregeln» für die Flüsse

Die Gesetze und Institutionen eines Landes legen die Spielregeln für die Wasserbewirtschaftung fest. Es ist wichtig, dass auch die Ober- und Unterlieger sowie die Anrainerstaaten eines grenzüberschreitenden Flusssystem mitwirken. Die DEZA möchte die Akteure durch konkrete Beispiele für die Vorteile einer Zusammenarbeit sensibilisieren und einen Konsens in dieser Frage schaffen. Längerfristig werden die Einführung von Kooperationsmechanismen und die Unterzeichnung grenzüberschreitender Abkommen angestrebt.

IMPRESSUM

Herausgeber

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DEZA, Direktionsbereich Globale Zusammenarbeit
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Bern
info@deza.admin.ch, www.deza.admin.ch

Fotos Weltbank/Thomas Sennett, Weltbank/
Yosef Hadar, SFG

Diese Publikation ist auch auf französisch
und englisch erhältlich