

Kooperation versus Konfrontation

Bei der Wasserverteilung rücken Pakistan und Indien näher zusammen

Matthias Paukert

Seit Monaten spitzt sich die pakistanisch-indische Konfrontation weiter zu und scheint alle Bereiche zu erfassen. Bei einem Thema jedoch überwinden die beiden Antagonisten die Funkstille: Ausgerechnet das „strategische Gut“ Wasser bringt Delegationen beider Staaten zu sachlichen Gesprächen zusammen, während politische Beobachter apokalyptische Szenarien eines Atomkrieges entwerfen.

Von Krieg ist in diesen Wochen häufig die Rede, wenn es um die ewige Krise Kashmir geht - neuerdings unter dem Schlagwort „islamischer Terrorismus“ geführt. Direkte Kontakte auf Exekutivebene hat Ministerpräsident Vajpayee bis auf weiteres ausgeschlossen. Umso erstaunlicher ist die scheinbare Selbstverständlichkeit, mit der die *Permanent Indus Commission* Ende Mai in Delhi tagte - als gäbe es keinen Aufmarsch hunderttausender Soldaten entlang der Grenze und kein Überflugverbot. Die *Commissioners* beider Seiten - ranghohe, von der jeweiligen Regierung ernannte Fachleute - sowie ihr Stab aus Ingenieuren diskutierten drei Tage lang indische Bauvorhaben an den Flüssen Chenab und Jhelum am Oberlauf des Indus-Beckens. Diese Gespräche - von der indischen Regierung als „Routine“ bagatellisiert - sind Bestandteil eines bemerkenswerten Abkommens über die Wasserverteilung zwischen den beiden Nachbarn.

Der Indus-Wasservertrag

Tatsächlich ist das innenpolitisch in beiden Ländern stets heikle Thema Wasserverteilung (noch) kein Gegenstand der Sicherheitspolitik - allen Mutmaßungen diverser *Think Tanks* zum Trotz, die in diversen Studien die Gefahr beschwören,

Indien könnte Pakistan „den Hahn abdrehen“ und die Wasserzufuhr vom Oberlauf im indischen Teil Kashmirs in das stromabwärts gelegene landwirtschaftliche Zentrum Pakistans unterbinden, um den Nachbarn zum Nachgeben (in der Kashmir-Frage) zu zwingen. Weder als Streitobjekt noch als Waffe wurde das gemeinsam genutzte Indus-Flußsystem bisher manipuliert. Stattdessen hat der inzwischen 42 Jahre alte *Indus Waters Treaty* unverändert Gültigkeit. Unzweideutig regelt er Wasserkontingente und Zeiträume für die Verteilung der enormen Ressourcen des aus sechs Flüssen bestehenden Indus-Systems. Vermittelt von der Weltbank, politisch unterstützt u. a. von den USA und Großbritannien sowie mit substantiellen Finanzausgaben von zahlreichen Industrienationen ausgestattet, bildet dieser umfangreiche Plan zur koordinierten Nutzung dieses Flusses eine verlässliche - und gerade angesichts der häufigen Konflikte unerlässlich gewordene - Grundlage der ökonomischen Entwicklung beider Staaten. Sein Prinzip ist simpel: Die drei östlichen Ströme Ravi, Sutlej und Beas stehen Indien zur weitgehend exklusiven Nutzung zur Verfügung, während Pakistan die hauptsächliche Kontrolle über die westlichen Flüsse Indus, Chenab und Jhelum erhält. Aufbauend auf dem modernen Völkerrecht, das Flüsse als integrierte Ressourcensysteme jenseits terri-

torial-hoheitsrechtlicher Autorität versteht, ist die Kontrolle über die Ressourcen jedoch an das Primat der ausgewogenen Verteilung (*equitable apportionment*) gebunden. Dem stets benachteiligten Unterlieger (hier Pakistan) steht ein Anteil zu, der die ungehinderte Bedarfsdeckung erlaubt; sein Anspruch auf die Wahrung essentieller Lebensgrundlagen ist zudem völkerrechtlich gesichert - unabhängig vom Vertrag.

Der *Permanent Indus Commission* fällt - als Bestandteil der vertraglichen Regelung - die Aufgabe zu, die Umsetzung dieser Bestimmungen zu gewährleisten und die gemeinsame kooperative Nutzung zu fördern. In bisher 87 Sitzungen kamen Vorhaben zur Erschließung des Energiegewinnungspotentials sowie Kanalbauten zur extensiven Bewässerung neuer Anbauflächen zur Sprache. Die bislang erbauten Anlagen - etwa die Reservoirs Mangla und Tarbela (in Pakistan) und der Rajasthan-Kanal (in Indien) - trugen erheblich zum Erfolg der sogenannten Grünen Revolution bei. Die damit einhergehende Veränderung der bisherigen Flußcharakteristiken ist im Vertrag bereits vorgesehen, um spätere Verteilungsdispute im voraus zu entschärfen. So folgte die weitere Entwicklung des Flusses zum Zweck der Stromerzeugung und der Bewässerung insbesondere in Pakistans Provinzen Punjab und Sindh wie auch in Indiens

Bundesstaaten Punjab und Rajasthan präzisieren Vorgaben: Die für die Bewässerung vor allem der Unterlaufregion in Pakistan mindestens erforderliche Wassermenge muß erhalten bleiben.

Damit setzt der Vertrag thematische und räumliche Schwerpunkte - was ihm jetzt Kritik einbringt: Steht die jüngste Resolution des Parlaments von *Jammu and Kashmir*, derzufolge der Vertrag zugunsten dieser im Vertrag nicht berücksichtigten Region geändert werden müsse, gewiß auch im Zeichen des „klassischen“ Kashmir-Konflikts, so weist doch die eindeutige Bevorteilung des Punjab auf eine Unausgewogenheit des Vertrags hin. Doch die innerstaatliche Planung obliegt den nationalen Regierungen: Die Klage *Jammu and Kashmirs*, vorgetragen von *Chief Minister* Farooq Abdullah, man habe durch den Indus-Vertrag hohe finanzielle Verluste hinnehmen müssen, richtet sich implizit vor allem gegen Delhi und die Regierung des Punjab. Mit letzterer besteht ein Abkommen, das Kashmir eine konkrete

Wasserquote zugesteht; diese habe Punjab jedoch nicht vollständig geliefert. Außerdem dringe man auf eine baldige Fertigstellung des Shahpur Kandi-Stauwehrs zur Bewässerung und werde nötigenfalls auch Druck auf Delhi ausüben.

Indische und pakistanische Interessen

Das Interesse von *Jammu and Kashmir* gilt der Stromerzeugung und der Marktchancen dieser Ressource im innerindischen Handel. Für die entgangenen Einnahmen fordert man daher Kompensation vom (indischen) Punjab. Ähnlich liegen die Interessen Haryanas und Rajasthans. Auch diese indischen Bundesstaaten sind faktisch vom Punjab abhängig, wenn es um Bewässerungswasser und Strom geht. Jedoch ist die vertragliche Grundlage für die innerstaatliche Dimension der Flußnutzung schwächer ausgebildet als der Indus-Vertrag; so wird jetzt eine Entscheidung des Obersten Gerichts angestrebt,

da Haryana sich benachteiligt fühlt. Damit ist auch das Verhältnis der Bundesstaaten zur Unionsregierung in Delhi angesprochen. Ein Ausgleichsmechanismus ähnlich dem deutschen Länderfinanzausgleich fehlt, wirtschaftlich schwächere Bundesstaaten bzw. Regionen wie etwa *Jammu and Kashmir* - sehen sich einseitiger Bevorteilung stärkerer Regionen ausgesetzt.

Pakistans Sorge gilt indischen Vorhaben, die beträchtlichen Möglichkeiten der Stromerzeugung aus der Aufstauung der großen Ströme - insbesondere Chenab und Jhelum (sogenannte *Tributaries* des Indus) - zu nutzen. Die damit einhergehende zeitweilige Reduzierung des flußabwärts verfügbaren Wassers sowie Veränderungen des zeitlichen Rhythmus der Wasserversorgung für die Unterliegerregion könnte die Landwirtschaft beeinträchtigen, benötigt doch jede Feldfrucht bestimmte Mengen und Bewässerungsintervalle - wobei wiederum für den besonders trockenen Sindh andere Regeln



Hochwasser am Indus (Foto: Jorge Scholz)



Der Ravi bei Lahore: Die Dürre der letzten Jahre verschärft den Streit zwischen Pakistan und Indien um das grenzüberschreitende Flußwasser (Foto: Jorge Scholz)

gelten als für den nördlicheren Punjab. Ob tatsächlich mit einer Verknappung - gar mit drastischen Ernteausfällen - zu rechnen ist, wie insbesondere Regional- und Kommunalpolitiker im Sindh glauben machen wollen, bleibt einer fachlichen Untersuchung überlassen. Auch diese regelt der Vertrag. Denn eine Beeinträchtigung des normalen Flußlaufes ist - wenn überhaupt - nur in enger Abstimmung zwischen beiden Anrainern bzw. Vertragsparteien zulässig. Die Frage, welcher Nutzungsform der Vorzug zu geben ist - Bewässerung *contra* Stromerzeugung -, stellt sich den Regierungen angesichts des rapide steigenden Nahrungs- und Energiebedarfs immer wieder. An einer möglichst effizienten - also koordinierten - Entwicklung des Ressourcensystems Indus sind beide Staaten gleichermaßen interessiert.

Die Rolle der Wasserfrage im zwischenstaatlichen Konflikt

Die Instrumentalisierung der Wasserverteilung für ideologische oder politische Rivalitäten zwischen beiden Staaten wie auch innerhalb Pakistans und Indiens hat Tradition. Befördert die innerpakistanische Wasserverteilung die Unabhängigkeitsbestrebungen des Sindh, so nutzt Karnataka seine Oberliegerposition im Streit mit Tamil Nadu um den Cauvery. Daß der Indus-Vertrag nun zum Spielball im gegenwärtigen zwischenstaatlichen Konflikt wurde, liegt wohl auch an seinem geringen Bekanntheitsgrad. Wenige Bürger sind sich der Existenz - geschweige des Erfolges - des Vertrages bewußt, wenn sie wortgewaltigen Drohungen applaudieren - wie etwa dem Ausspruch eines ehemaligen indischen *High Commissioner*: „Should we not seriously consider whether it is necessary for us to adhere to the provisions of the *Indus Waters Treaty*? Extraordinary circum-

stances demand extraordinary responses.“ (*Hindustan Times* vom 23. Dezember 2001). Der KP-Abgeordnete im Parlament von Kashmir, Mohammad Yusuf Tarigami, gab sich ausgesprochen populistisch: „*We are suffering because of Pakistan's water needs. Compensate us for what we have lost. and if you cannot do that, review the situation. After all, people make laws.*“ (*Frontline* vom 27. April 2002).

Die Medien beteiligen sich ihrerseits am verbalen Schlagabtausch, ohne jedoch erhellende Kommentare zu fahrlässigen Politikerreden zu liefern. So ist das Zitat des Bundesministers für Wasserressourcen, Bijoya Chakraborty, - „*If Pakistan resorts to war with India, we will consider all options, even scrapping the Treaty*“ (*Times of India* vom 30. Mai 2002) - häufiger zu lesen, als sachliche Hinweise auf die mangelnde Überzeugungskraft solcher Drohungen. Denn sowohl technisch - aufgrund fehlender Stauseen und Kanäle - wie auch politisch - man denke an die wahrscheinliche internationale Ächtung

der indischen Regierung - erscheint eine hier angedeutete Blockade der Wasserzufuhr kaum realisierbar, von ihrem äußerst zweifelhaften militärischen Nutzen ganz abgesehen. Einige ausgewiesene Experten, wie etwa B. G. Verghese, entrücken dagegen das Wasserproblem der allgemeinen öffentlichen Auseinandersetzung mit detaillierten Aussagen zu Inhalt und Bedeutung des Wasservertrages.

Die Regierungschefs selbst nahmen zur Wasseroption im Konflikt gar nicht Stellung. Aus Islamabad sind allenfalls allgemeine Noten über den existentiellen Charakter der Wasserversorgung zu vernehmen. Und das Außenministerium in Delhi verweist auf das vertragsgemäße Funktionieren der *Indus Commission*, ohne auf die Spekulationen einzugehen: Es gebe keine Anzeichen, daß die Kommission nicht wie vorgesehen tagen werde, hieß es am 20. Mai im Rahmen einer Pressekonferenz des indischen Außenministeriums.

Regionales Wasser-management als Perspektive

Die Bilanz des Treffens erlaubt vorsichtigen Optimismus: Folgetreffen sind für Juli vorgesehen. In der Frage der Stauanlagen bei Baglihar (am Chenab) und Kishanganga (am Jhelum) steht eine Einigung noch aus. Denkt man an Wular - ein ähnliches Projekt, das Indien inzwischen offenbar aufgegeben hat - so dürfte das Konfliktpotential dieser beiden Fälle gering sein. Seit ihrem Bestehen hat die *Commission* noch immer alle Fragen ohne neutralen Schiedsspruch gelöst (wie ihn Artikel IX des IWT vorsieht, sollte keine Einigung möglich sein). Das lautstarke Beharren Islamabads auf der Einstellung von „Vertragsverletzungen“ seitens Delhi (in Gestalt der Projekte am Jhelum und Chenab) kurz nach Beendigung des Treffens klingt - situationsgemäß - auch nach Theaterdonner. In der Sache sind die Kompetenzen klar verteilt: Die Wasser-

fachleute haben das Wort - in dieser „Professionalisierung“ des gemeinsamen Wassermanagements liegt sicher eine große Stärke des Vertrages. Die Politik hat wenig Möglichkeiten, dieses Heft an sich zu reißen.

Auch ein anderes Ereignis gibt Grund zur Hoffnung: Wissenschaftler aus Bangladesh, China, Indien, Nepal und Pakistan bereiten die Einrichtung eines gemeinsamen „Flut-Management-Mechanismus“ vor. Um den verheerenden Konsequenzen großer Überschwemmungen vorzubeugen, sollen Wetter- und Flußdaten unter allen Anrainern ausgetauscht werden. Die Konferenz, die vor kurzem in Kathmandu tagte, ist Teil des *Hydrological Cycle Information System* (HYCOS) und wird von der *World Meteorological Organisation* gefördert. Sollten die Regierungen die Institutionalisierung dieses Systems vorantreiben, wäre damit zugleich der vielbeschworenen - aber nur schwach realisierten - Regionalisierung Südasiens gedient. D

► *Zum Autor:* Matthias Paukert arbeitet als Politologe am Südasiens-Institut der Universität Heidelberg (www.sai.uni-heidelberg.de/SAPOL)

Der Indus-Wasservertrag (1960): Wesentliche Bestimmungen

	Inhalt (Auszug)
Art. II	All the waters of the Eastern Rivers shall be available for the unrestricted use of India (...).
Art. III	Pakistan shall receive for unrestricted use all those waters of the Western Rivers which India is under obligation to let flow (...).
Art. IV	Each Party agrees that any Non-Consumptive Use made by it shall be so as not to materially change (...) the flow in any channel (...).
Art. VII	The two Parties recognize that they have a common interest in the optimum development of the Rivers, and, to that end, they declare their intention to co-operate , by mutual agreement, to the fullest possible extent. (...) If either Party plans to construct any engineering work which would cause interference with the waters of any of the Rivers and which (...) would affect the other Party materially, it shall notify the other Party of its plans (...).
Art. VIII	The purpose and functions of the Commission shall be to establish and maintain co-operative arrangements for the implementation of this Treaty (...).
Art. XI	Any question which arises between the Parties concerning the interpretation or application of this Treaty or the existence of any fact which (...) might constitute a breach of this Treaty shall first be examined by the Commission (...).

Originaldokument wiedergegeben in: Aloys Michel: *The Indus Rivers*. New Haven, 1969. (Hervorhebungen nachträglich)