

# Die Wasserkrise versinkt im Paragraphendschungel

Die anhaltende Dürre in Pakistan verschärft den Disput der Provinzen um das knapper werdende Indus-Wasser

Matthias Paukert

Wer bekommt wieviel vom gemeinsamen nationalen Gut, dem Wasser, aus dem riesigen Indus-System, dessen Flüsse das größte Bewässerungssystem der Welt sowie den Großteil der Energieversorgung und den Trinkwasserhaushalt Pakistans speisen? „*All provinces happy with water accord*“, lautete die euphorische Meldung der Tageszeitung *Dawn* nach Abschluß des *Indus Water Apportionment Accord* im März 1991, als sich die vier Provinzregierungen Pakistans nach jahrelangem Tauziehen auf Quoten und Zeiträume der Wasserverteilung geeinigt hatten. Fast genau zehn Jahre später, am 17. März 2001, trafen die Vertreter der Provinzen eine Entscheidung, die die Gültigkeit des Abkommens von 1991 bestärken sollte.

In der vergangenen Dekade haben vorübergehende Verknappungen der für die pakistanische Ökonomie vielfach essentiellen Ressource den alten Disput der Provinzen um die Rechte am Wasser des Indus immer wieder neu aufflammen lassen. Bereits im Mai 1994 war die allseits begrüßte Vereinbarung - in der öffentlichen Diskussion mal *Accord*, dann *Agreement*, gar *Treaty* genannt, was heute als Hinweis auf den unklaren rechtlichen Status des Dokuments gesehen werden kann - bereits Makulatur: Ein offenbar eigens einberufenes *Inter-Ministerial Committee* beschloß die Wiedereinführung eines Verteilungsmodus, der an die von 1977 bis 1982 praktizierte Zuteilung anknüpfte und fortan, als *Historic Use*-Formel, die bisherige Vereinbarung, die im Rahmen des *Council of Common Interests* (CCI) zustande gekommen war, ersetzte. Beide Regelungen wirken jedoch wegen ihrer vagen und unvollständigen Bestimmungen halbherzig und unausgewogen; wie bei vorübergehender Wasserknappheit (wenn also das erwartete „Soll“ nicht erreicht wird) zu verfahren ist. Und auch mit der aktuellen Vereinbarung - zugunsten des 1991er Abkommens - ist offenbar noch kein Ende des Disputs in Sicht. Jetzt wird über die Zuständigkeiten gestritten: Hat der *Chief Executive* (CE) das letzte Wort, oder soll die offizielle Kontrollbehörde *Indus River*

*System Authority* (IRSA) - zugleich eine Art Vermittlungsorgan zwischen den Provinzen - entscheiden?

Wenige Monate nach dem Amtsantritt der derzeitigen Militärregierung unter General Pervez Musharaff, im Frühsommer des letzten Jahres, demonstrierten zahlreiche Bauernverbände und andere Interessengruppen in der geographisch benachteiligten Provinz Sindh, am Unterlauf des Fluß-Systems, angesichts der Dürre gegen die zusätzliche Verknappung des dringend benötigten Wassers durch den - ihrer Ansicht nach ungerechten - Verteilungsmodus sowie verbreitetes Mißmanagement im Wassersektor auf allen Ebenen und die generelle ökonomische und politische Bevorzugung der Oberlieger-Provinz Punjab.

Vor dem Hintergrund des seit der Staatsgründung schwelenden politischen Konflikts zwischen den kleineren Provinzen und dem Punjab, dessen Bewohner bislang überproportional stark in den Regierungen und Verwaltungen des Bundes vertreten waren, wird der Streit um die Wasserverteilung auf allen Ebenen der Gesellschaft ausgetragen. Von der kommunalen bis zur provinziellen Verwaltungsebene beteiligen sich Menschen fast des gesamten beruflichen Spektrums an öffentlichen Aktionen. Auch das neue Medium Internet gerät besonders im Sindh zur Artikulations-

plattform des Unmuts, wo zahlreiche NGOs zur ganzen Palette der Wasserprobleme - von der Verteilung über die Trinkwasserkontamination bis zu Bewässerungstechniken - Position beziehen. Eigens eingerichtete Organisationen - wie *SaveIndus* - rufen zum Widerstand gegen vermeintlich unausgewogene und unzureichend geplante Großprojekte wie den seit langem umstrittenen *Kalabagh*-Mehrzweckstaudamm auf, die im Verdacht stehen, die zugesagten Quoten des Sindh weiter zu schmälern, und finden rasch Echo bei vielen Pakistani im In- und Ausland. Der unerwartet lautstarke und ausdauernde Protest veranlaßte schließlich die Regierung Musharaff, die zuvor noch entschlossen schien, das Projekt - lange ein Politikum im Parteien- und Provinzenstreit - zügig umzusetzen, nun die Entscheidung in die Hände der Provinzregierungen zu legen.

Der vielbeschworene Konsens kam erwartungsgemäß nicht zustande; eine mehr oder weniger solide Ablehnungsfront der übrigen drei Provinzen Balochistan, Sindh und Nordwest-Grenzprovinz brachte den von Punjab und der Zentralregierung favorisierten Plan zur Schaffung neuer Reservoirs zu Fall. In gewisser Weise eine Bestätigung der Autonomie der Provinzen in der Wasserpolitik, bedeutet dieser Ausgang zunächst eine Schwächung der Zentralge-

walt generell, und zwar nicht nur in der von Musharaff selbst bei Amtsantritt auf die Agenda gesetzten Wasserfrage, sondern auch bezogen auf andere Politikfelder. Ob sich die Provinzen einigen - und in welchem institutionellen und rechtlichen Rahmen - ist ungewiß.

Immerhin ist es offenbar gelungen, die im Abkommen von 1991 vorgesehene, unter der ersten Bhutto-Regierung aber ins Abseits gedrängte Bundesbehörde (IRSA) zu stärken. Diese per Gesetz etablierte Institution stimmt im Mehrheitsverfahren über Einzelheiten der Wasserverteilung ab, die der recht vage und knapp gehaltene *Accord* von 1991 offen ließ, und berücksichtigt bei der Freigabe der Wasserquoten die aktuellen Bedingungen in den Provinzen. Zahlreiche Sitzungen während der letzten Monate dieses Gremiums, in dem je ein Vertreter der vier Provinzen (in der Regel der *Irrigation Secretary* oder ein Stellvertreter) sowie ein Repräsentant der Regierung in Islamabad sitzen, zeugen von einer gestiegenen Bedeutung dieser Einrichtung. Gerade auf diese Institution hatten viele Beobachter ihr besonderes Augenmerk gerichtet und eine konsequente Überwachung der Vertragsumsetzung ange-mahnt.

Ein in der innenpolitischen Debatte immer wieder beklagtes Manko - die schwache rechtliche und politische Substanz des Abkommens von 1991 - wird jedoch nicht leicht zu beheben sein. Vor-erst gilt das jüngste Votum der IRSA - drei gegen zwei Stimmen für die Beibehaltung des 1991er Modus - als Richtlinie. Auch Musharaff hat sich explizit für den *Accord* ausgesprochen. Nichtsdestoweniger ließ ein Vertreter des IRSA-Sekretariats unmittelbar nach Bekanntwerden der Abstimmung (Sindh und Balochistan sowie der Vertreter der Zentralregierung dafür, Punjab und NWFP dagegen) verlauten, von einer offiziellen Entscheidung der IRSA könne nicht die Rede sein. Was nun zu tun bleibt, ist noch offen. Anscheinend ist kein rechtlich verbindlicher Prozeß vorgesehen. Auch der gelegentlich in die Diskussion eingebrachte *Council of Common Interests* steht auf tönernen Füßen; von diesem *Ad hoc*-Gremium eine definitive Lösung zu erwarten, erscheint eher unrealistisch. Auch steht ein Gerichtsurteil noch aus.

Für die Regierung Musharaff besteht die große Chance, die Wasserfrage endgültig dem Parteien-Clinch zu entreißen

und zuverlässige, rechtlich gegen politische Manipulation abgesicherte Institutionen - d.h. einen präzisen, umfassenden, verbindlichen Vertrag sowie eine Behörde, die dessen exakte Umsetzung kontrolliert - zu schaffen. Ob man dazu eines der beiden bestehenden Abkommen modifiziert oder gar einen ganz neuen Text entwirft: Ein gewisses Risiko besteht gleichsam bei beiden Optionen, daß die Thematik erneut zwischen den politischen Positionen der Antagonisten zerrieben wird. Vermißt wird in den beiden Dokumenten von 1991 und 1994 etwa der Bezug auf den konkreten Wasserbedarf (benötigte Mengen für die Bewässerung pro Flächeneinheit und in Relation zu anderen vor Ort verfügbaren Ressourcen wie etwa Grundwasser, Kalkulation der Verluste durch Verdunstung, Ermittlung des jährlichen Schmelzwassers und der Gesamtniederschlagsmenge, geplante Fruchtarten und Bodenzustand, Implikationen der Staudamm-Projekte etc.). Die Abstimmung der Nutzungssektoren (Landwirtschaft, Industrie, Trinkwasser und Stromerzeugung als einzige nicht-konsumptive Form) obliegt nominell der IRSA, die jedoch bislang auch politische Direktiven der Zentralregierung zu berücksichtigen hatte. Positiver Nebeneffekt, aus Sicht der Generäle, wäre eventuell gar ein Legitimitätsgewinn ihrer Regierung.

Die Zeit drängt, denn ein Rückfall in jene Zeit, in der sich die Akteure an keine rechtliche Regelung oder politische Vereinbarung gebunden fühlten (wie immer wieder während der letzten Sharif- und Bhutto-Regierungen) bedeutete nicht nur weiteren Zeit- und damit wirtschaftlichen Verlust, sondern auch eine generelle Schwächung der entscheidungstragenden Instanzen auf Bundes- und Provinzebene. Zuviel hängt für Pakistan mittel- und langfristig von einer verlässlichen Regelung auf solider Rechtsgrundlage ab.

In der Wasserfrage spiegelt sich ein Grundproblem des pakistanischen Staates: die Schwäche seiner Institutionen. Mit einer dauerhaften Lösung der Institutionen-Problematik ließe sich auch der nächste Schritt wagen: die Konzeption und Realisierung eines einheitlichen Wasserentwicklungsplans, ein von pakistanischen und internationalen Fachleuten, aber auch von manchen Politikern immer wieder geforderte Strategie zur koordinierten Nutzung des Flußsystems

mit auf den spezifischen Bedarf der Provinzen ausgerichteten Reservoir- und Kanalanlagen. Mit einer solchermaßen klaren politischen Leitlinie ließen sich leichter Investitionen und Kredite internationaler Firmen und Geldgeber mobilisieren und die angespannten Beziehungen gerade zur Weltbank wieder stabilisieren. Während einige der politischen Aspekte des Wasserproblems wohl keine rasche Änderung erwarten lassen, könnten jedoch die technischen Aspekte pragmatisch behandelt werden.

**Quellen:** div. Ausgaben von *Dawn*, *Herald*, *Pakistan News Service*, *Newsline*

Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Politische Wissenschaft am Südasien-Institut der Universität Heidelberg.