selbstlosen Patrioten kann auch er nicht leben. In Asien hat Korruption und Vetternwirtschaft eine tausendjährige, selbst in religiösen Vorstellungen begründete Tradition. Sie ist nicht in einem Menschenalter abzuschaffen.

Ausbalancierung der Großmächte

Wenn man in Singapur den Shenton Way an den Hochhäusern der internationalen Banken, in Manila auf dem Roxas Boulevard an den Hotelpalästen und am Konferenzzentrum vorbeiprominiert oder am Stadtrand von Kuala Lumpur oder Bangkok auf dem Weg vom Flughafen die modernen Fabrikanlagen passiert, liegt die Welt des Dschungelkrieges weitab. Das weite, flache Land ist weit hinter diesen Kristallisationspunkten des Wirtschaftsfortschritts zurück. ASEAN muß klein anfangen, um die Kluft zu überbrücken, mit Gigantomanie geht es nicht. ASEAN hat, weil die Wirtschaft aus wenigen Monokulturen das erübrigt und auch, weil man Rückschläge vermeiden will, ohnehin keine vergleichbaren Institutionen errichtet wie die EG in Brüssel; ASEAN will schrittweise aufbauen. So hat man auf dem Gipfel in Bali 1976 fünf fast bescheiden anmutende ›ASEAN-Projekte‹ beschlossen: einfache Industrieunternehmen, eines für jedes der fünf Länder, und jedes Land wird an jedem Projekt beteiligt sein. Es sind einfache Produktionen, Dieselmotoren für Singapur als technologische Spitze, Kunstdünger für Malaysia und Indonesien als Vorläufer einer petrochemischen Industrie, Pottasche für Thailand, Superphosphat für die Philippinen. Die Produkte dieser Unternehmen und bestimmte andere Produkte aus den ASEAN-Ländern erhalten Präferenzzölle in der Gemeinschaft, man redet über schrittweisen, linearen Zollabbau und verschiedene Arten der Kooperation. Das ist nicht viel, aber es ist realistisch. ASEAN versteht sich zudem als Rohstoffproduzent und ist daher, wenn auch ohne fanatische Attitüde, ein prospektiver Gewinne des Nord-Süd-Dialogs. Im übrigen bemüht sich ASEAN durch Verläßlichkeit in der Finanzpolitik und durch liberale Investitionsgesetze die Industrieländer zur Partnerschaft zu animieren; die Partnerschaften, die angeboten werden, wahren dabei die eigenen Interessen. Aber ASEAN fühlt sich auch als Teil jenes ›Pazifischen Beckens‹, das in den letzten Jahren Wachstumsraten aufzuweisen hatte, wie kaum eine andere Region und das noch viele Reserven hat: es bietet Perspektiven. Die Wirtschaftsphilosophie der ASEAN-Länder ist nicht der Sozialismus, auch wenn es oft, der Mode folgend, so heißt; sie ist auch nicht ›marktwirtschaftlich‹. Man neigt eher zu einer ›mixed economy‹ — so wie man politisch nicht kommunistisch ist, aber auch nicht mehr ›westlich-demokratisch‹, sondern eher auf dem Kurs einer ›gelenkten Demokratie‹.

Wie es weitergehen mag, hat der Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Singapur, Hans J. Dietrich, so angedeutet: »Jetzt, da sich sozusagen der durch das amerikanische Debakel in Vietnam aufgewirbelte Staub zu legen beginnt, scheint tatsächlich eine Periode relativer Sicherheit anzubrechen. China und die Sowjetunion sind darum bemüht, ihren Einfluß in der Region gegenseitig einzudämmen. Dabei müssen sie ständig ins Kalkül einbeziehen a) die wachsende Macht des vereinten Vietnam, b) das handfeste Interesse der USA an Südostasiens Sicherheit und Stabilität, c) die vitalen Wirtschaftsverflechtungen Japans mit der Region und d) die vornehmlich historisch bedingte Hilfeleistung von Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaft.«[4]

Die Machtgewichte mögen sich verschieben. Europas Einfluß geht politisch und wirtschaftlich zurück. Die Sowjetunion mag machtpolitisch an Bedeutung gewinnen, wirtschaftlich, außer für Indochina, sicher nicht. Japan ist noch weiter auf dem Vormarsch, vorerst nur wirtschaftlich. Chinas Einfluß wird mit seinem Wirtschaftspotential wachsen. Die Vereinigten Staaten sind die große Supermacht, die alles kann — und alles unterlassen kann. Die Maxime der ASEAN-Länder ist es, sie alle in Balance zu halten, soweit es die Region betrifft. Man hat hier gelernt: So gut wie die unerreichbare, vielleicht nicht einmal wünschenswerte totale Abwesenheit aller Großmächte wäre, so gut ist allemal ihre totale Präsenz — nur das Vakuum ist gefährlich.

Anmerkungen

1 Mao Tse-tung, Ausgewählte Werke Bd. II, 1968, S. 177—179.
2 S. Anm. 1.
3 So die ›Bangkok-Deklaration‹.
4 In einem Vortrag vor deutschen Kaufleuten Anfang 1977.

Ein neuer Versuch mit der Sachlichkeit

Die Wasserkonferenz der Vereinten Nationen in Mar del Plata

HEINRICH DEHN*

I. Erfolgreiche Konferenzdiplomatie

Ein Verdienst war der Weltwasserkonferenz[1] schon am letzten Tag gewiß: Sie hat gezeigt, wie sehr eine Fachkonferenz der Vereinten Nationen trotz ideologischer Gegensätze und politischer Konflikte, trotz entgegengesetzter Interessen von Staatengruppen und einander ausschließender Ansprüche von Einzelstaaten durch sachliche Zusammenarbeit und Bereitschaft zum Kompromiß geprägt sein kann.

Solche Erfolge haben naturgemäß ihren Preis und einige allzu verwaschene Kompromißformeln werden noch zu kritisieren sein. Aber es ist leider wichtig geworden, der öffentlichen Meinung in den westlichen Industrieländern zu beweisen, daß Veranstaltungen der Vereinten Nationen funktionieren können, auch wenn der Westen dort nicht mehr Mehrheiten nach seiner eigenen Vorstellung organisieren kann. Das erfordert Übung bei der Minderheit der Industrieländer und bei der Mehrheit der Entwicklungsländer: Wenn die Minderheit die Interessen der Mehrheit ignoriert und wenn die dadurch provozierte Mehrheit im Vertrauen auf das Gewicht ihrer Stimmen den Erfolg einer Veranstaltung von der Annahme des gesamten Pakets ihrer z. T. annehmbaren, z. T. noch nicht annehmbaren und z. T. auch auf Dauer nicht annehmbaren Forderungen abhängig machen will, dann kommt es zu Kampfabstimmungen, die auf beiden Seiten Verbitterung hinterlassen — bei der majorisierten Minderheit wie bei der faktisch doch ohnmächtigen Mehrheit. Wo es um Prinzipien, um politisch-pädagogische Anstöße geht, wie etwa bei der Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten oder bei den Beschlüssen über die Errichtung einer neuen Weltwirtschaftsordnung, da haben solche Demonstrationen des Willens der Mehrheit der Entwicklungsländer durchaus einen Sinn. Wo es aber um praktisches Handeln auf einem bestimmten Fachgebiet, um die Notwendigkeit einer neuen Organisation geht oder um die eines neuen Fonds, zu dem alle beitragen sollen, da hat es sich auch aus der Sicht der Entwicklungsländer als wenig erfolgreich erwiesen, Mehrheitsbeschlüsse oder mit aktuellen politischen Kontroversen befrachtete Erklärungen durchzusetzen, durch die sich die Industrieländer nicht einmal moralisch zum Handeln verpflichtet fühlen.

Ob nun durch derlei Erfahrungen ernüchtert oder eher durch andere Veranstaltungen wie UNCTAD-Rat oder ›Nord-

Süd-Dialog‹ absorbiert, bei denen die großen Fragen einer neuen Weltwirtschaftsordnung direkter angesprochen werden konnten — auf jeden Fall verzichtete die Mehrheit der Entwicklungsländer auf der Wasserkonferenz in Mar del Plata darauf, die Industrieländer ernsthaft in politische Verlegenheit zu bringen, so daß (fast wider Erwarten) zumindest keine politischen Hindernisse für eine erfolgreiche Fachkonferenz auftauchten.

Umfassender Aufgabenkatalog

Worum ging es fachlich auf dieser Folgekonferenz der Umweltkonferenz der Vereinten Nationen von 1972? Um das gesamte Wasser dieser Erde, soweit es nicht gerade in Meeren und Ozeanen enthalten ist, also um Grundwasser, Binnengewässer und Niederschläge, um alle Arten der Nutzung dieses Wassers etwa für Bewässerung und Stromerzeugung, für Binnenschiffahrt und Fischzucht, um Trinkwasser und Abwasser, um die Gefahren von Naturkatastrophen mit zu viel und zu wenig Wasser, um eine sinnvollere Bewirtschaftung sowie um den Schutz des ehemals von den klassischen Ökonomen als ›freies Gut‹ vernachlässigten und heute an vielen Stellen schon kostbar knappen Nasses. Es handelte sich offenkundig um Fragen, die sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer betreffen, zumal eine rationellere Wasserwirtschaft für sehr viele Entwicklungsländer eine aktuelle Existenzfrage und nicht ein ›Luxusproblem‹ des Umweltschutzes der Industrieländer ist, das sie versucht sein könnten in Kauf zu nehmen, um einige ihrer übrigen Nöte zu überwinden. Die Dürrekatastrophen im Sahel-Gürtel Afrikas und die Überschwemmungen in Bangladesh, die Versalzung von landwirtschaftlichen Bewässerungsflächen in Pakistan, die unzureichende Nutzung der Wasserkraft bei steigenden Ölpreisen und die Problematik großer Staudämme wie des Assuan-Dammes, die Tatsache, daß zwei Drittel der Menschen in den Entwicklungsländern nicht einmal über ein Mindestmaß an sauberem Trinkwasser und hygienischer Abwasserbeseitigung verfügen, aber auch die durch Haushalts- und Industrieabwässer, durch landwirtschaftliche Pestizide oder sogar durch grenzüberschreitende Luftverschmutzung und entsprechende Niederschläge gefährdeten Gewässer der Industrieländer lieferten das Material. Daraus sollten für die einzelnen Staaten Grundzüge der Wasserwirtschaftspolitik und -planung empfohlen, Prioritäten für Ausbildung, Forschung und Technologie abgeleitet und besondere Empfehlungen für eine rationelle Bewirtschaftung des Wassers in den einzelnen Sektoren formuliert werden. Da Wasser keine Staatsgrenzen anerkennt, sollte die regionale Zusammenarbeit der Anrainerländer gefördert werden. Schließlich ging es um weltweite institutionelle und organisatorische Fragen, um die geeigneten ›UN-Kanäle‹ für Wasserfragen und um die nötige Finanzkraft, um das Wasser in der richtigen Qualität und Menge überall dorthin zu bringen, wo es benötigt wird. Naturgemäß stand die Deckung des Fehlbedarfs der Entwicklungsländer an Investitionsmitteln und Fachwissen im Vordergrund, aber auch hier stimmen die alten Schablonen nicht mehr, weil es nicht nur devisenstarke Entwicklungsländer wie etwa Saudi-Arabien gibt, sondern auch Entwicklungsländer mit unzureichend genutztem hochqualifiziertem Fachpersonal wie z. B. Indien, so daß der politisch motivierten Parole von der ›collective self-reliance‹, also vom Vertrauen auf gemeinsame Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer gerade auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft einige konkrete Schritte folgen könnten.

Gründliche Vorbereitung

Um diesen großen Aufgabenkatalog inhaltlich aufzuarbeiten und für die Konferenz weitgehend beschlußreife Empfehlungsvorschläge bereitzustellen, fanden im Jahr 1976 fünf vorbereitende regionale UN-Konferenzen statt. Ferner wurden insgesamt zwei Tagungen des Ausschusses des Wirtschafts- und Sozialrats für Naturschätze angesetzt, der als vorbereitender Ausschuß der Wasserkonferenz fungierte. In bemerkenswert kurzer Zeit und mit sehr geringen Kosten leistete das Konferenzsekretariat unter dem Sudanesen Yahia Abdel Mageed das Menschenmögliche, um termingerecht brauchbare Konferenzdokumente vorzulegen. Außer den Berichten der Regionalkonferenzen (die Westasienkonferenz konnte aufgrund des libanesischen Bürgerkrieges erst im Dezember 1976 stattfinden) waren unter Federführung der UN-Sonderorganisationen FAO und WHO auf Expertentreffen gesonderte Konferenzdokumente über landwirtschaftliche Wassernutzung sowie Siedlungswasserwirtschaft (Trinkwasser/Abwasser) ausgearbeitet worden. Gesonderte Papiere wurden auch über die Möglichkeiten der Technologie sowie über technische Zusammenarbeit zwischen den Entwicklungsländern im Bereich der Wasserwirtschaft vorgelegt. Schließlich galt es auch noch aus rund 230 sogenannten Themenpapieren (also aus über die Nationalberichte hinausgehenden, von Mitgliedstaaten und internationalen Organisationen erstellten Fachpapieren über die verschiedensten Spezialthemen) die wichtigsten allgemeingültigen Erfahrungen in einem Übersichtspapier zusammenzustellen. Ganz konnte diese Aufgabe angesichts der Terminnöte nicht gelingen: Auf der letzten Sitzung des Vorbereitenden Ausschusses konnten im Januar 1977 die noch nicht vollständigen oder noch druckfrischen Dokumente nicht mehr inhaltlich beraten werden, weshalb für die Hauptkonferenz von Mar del Plata in Argentinien im März 1977 nur eine geordnete Aneinanderreihung sich teils wiederholender, teils widersprechender Empfehlungen der Regionalkonferenzen als Hauptbeschlußdokument vorgelegt werden konnte, dazu eine Reihe von parallel entstandenen Dokumenten mit weiteren Empfehlungen — also eine schier unlösbare Aufgabe für eine von der Größe her auch in den Ausschüssen nicht für Redaktionsarbeit geeignete internationale Konferenz. Es war der sachlichen Atmosphäre der Konferenz sowie der guten Arbeit des Sekretariats und des Konferenzbüros zu verdanken, daß es dennoch zu einigermaßen systematischen Konferenzempfehlungen kam. Nach wie vor bestehen jedoch Überschneidungen und Widersprüche, die dem späteren Leser des ›Aktionsplans von Mar del Plata‹ die Übersicht schwer machen und den zur Verwirklichung aufgerufenen Politikern das Ausweichen durch Berufung auf genehme Passagen erleichtern werden. Trotz solcher Schönheitsfehler läßt sich durchaus ein roter Faden unterschiedlich präziser Handlungsanweisungen erkennen.

II. Empfehlungen für die nationale Politik

Wasserpolitik

Die Forderung nach einer nationalen Wasserpolitik als Bezugsrahmen für einzelne Programme zur Nutzung, Bewirtschaftung und Erhaltung des Wassers ist auch in den Industrieländern noch keine Selbstverständlichkeit. Sicherlich haben sie einen hohen Stand bei der Feststellung des Wasserdargebots und bei den meisten Nutzungsarten erreicht. Aber bei der Steuerung der Nachfrage und der Sicherung der Erhaltung des Wassers etwa durch wirklich kostendeckende Tarife, die auch Umweltschutzkosten auf den Verursacher des Wasserverunreinigung umlegen, wird auch in Ländern wie der Bundesrepublik Deutschland derzeit noch steiniges Neuland beackert. Auch im Bereich des institutionellen Aufbaus und des Wasserrechts ist es nicht unbedingt einfacher, eine gewachsene Vielfalt von mehr oder minder getrennten Einrichtungen für einzelne, etwa den üblichen Ministerien entsprechende Teilbereiche der Wasserwirtschaft zu einem einheitlichen oder zumindest übersichtlichen Ganzen umzugestalten, als ein weitgehend neues System aufzubauen. Bundesstaaten wie die Bundesrepublik mußten zusätzliche Einschränkungen gegenüber einer zentralistischen Tendenz der Empfehlungen zur Planung und Institutionalisierung anmel-

den, die aus der finanziellen und personellen Engpaßsituation der Entwicklungsländer abgeleitet wurde.

Keine systembedingten Meinungsverschiedenheiten ergaben sich hinsichtlich der Notwendigkeit einer planmäßigen Bewirtschaftung des Wassers unter maßgeblicher Kontrolle der öffentlichen Hand. Die Erkenntnis, daß Wasser ein zu knappes Gut ist, als daß man es der Willkür von Privatinteressen überlassen könnte, überwog. Ordnungspolitische Akzentvarianten wurden bei der Gewichtung von Preisen und anderen Instrumenten deutlich, mit deren Hilfe sicherzustellen ist, daß Wasser einerseits nicht verschwendet wird und andererseits nicht nur denen zur Verfügung steht, die genug Geld haben, um jeden Wassertarif zu zahlen. Das Problem tauchte sowohl bei der landwirtschaftlichen Bewässerung wie auch beim Trink- und Abwasser auf: auch Kleinstbauern und Slumbewohner benötigen ein Minimum an Trink- und Brauchwasser, um gesund zu überleben und um ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Wenn aber die Mehrheit der Bevölkerung nur in sehr geringem Maße in der Lage ist, dafür zu zahlen, dann wird die Finanzierung von Investitionen und laufenden Kosten zum Problem. Auf dieser Ebene trafen sich denn auch die Vertreter unterschiedlicher Wirtschaftsordnungen: Die Finanzierung von wasserwirtschaftlichen Vorhaben muß gesichert sein, zunächst einmal unabhängig davon, wie weit Gebühren — sie können nach Wasserverbrauch und/oder Zahlungsfähigkeit progressiv gestaffelt sein — alleine oder auch nach Herkunft und Zweckbestimmung explizit festliegende staatliche Subventionen die Kosten decken. Die leidigen Erfahrungen in einer Vielzahl von Entwicklungsländern, in denen teure Bewässerungs- und Wasserversorgungssysteme deshalb mangelhaft genutzt verkommen, weil das Geld fehlt, um sie zu warten und zu unterhalten, haben die letztlich erfreulich klaren Äußerungen zum Finanzierungssystem sicherlich beeinflußt.

Die Erkenntnis, daß ohne direkte Mithilfe und Beteiligung der Nutznießer fast jeder Staat finanziell und personell überfordert wäre, wenn er innerhalb absehbarer Zeiträume von zehn bis fünfzehn Jahren die unversorgte Mehrheit der rasch wachsenden Bevölkerung mehr oder minder zentralistisch versorgen wollte, hat wohl eher aus praktischen Gründen als aus einer an der Partizipation der Massen orientierten Grundhaltung heraus auf der Konferenz dazu geführt, die recht blassen Formulierungen der Entwurfsdokumente zu verbessern.

Nicht weniger wichtig als die Finanzierung ist die personelle Seite der Wasserwirtschaft. Wenn man die teilweise sehr langen Fristen für die Ausbildung von hochqualifiziertem Personal bedenkt, ist es berechtigt, Untersuchungen über den voraussichtlichen Bedarf an administrativem, wissenschaftlichem und technischem Personal als vorrangig zu bezeichnen. Es fehlt ja nicht nur an Geld, sondern auch an zumindest angelernten Hilfskräften zur Wartung von Anlagen der Bewässerung und Wasserversorgung in ländlichen Gebieten. Für mittlere technische und administrative Fachkräfte, von denen z. B. der sichere Betrieb von Wasserwerken oder die praktische Wirksamkeit von guten Gebührenordnungen abhängen, werden meist nationale oder mehrere kleinere Nachbarländer umfassende Ausbildungsstätten auf- oder ausgebaut werden müssen. Für Akademiker und hochspezialisierte Fachkräfte hängt es sehr von der Größe und Finanzkraft des einzelnen Entwicklungslandes ab, ob eine Grundausbildung auf nationaler Ebene oder nur ein regionales Zusammenwirken mehrerer Entwicklungsländer rationell ist. Unter dem Eindruck des ›brain-drain‹, also der Abwanderung von Intelligenz aus den Entwicklungsländern, wird die Ausbildung in den Industrieländern demgegenüber nur in verhältnismäßig wenigen Fällen, in denen eine Ergänzung der Kenntnisse unabdingbar ist, eine Rolle spielen können.

Technologie und Forschung; sektorale Schwerpunkte

Erfreulich differenziert sind die Empfehlungen zur Technologie ausgefallen. Es wird nicht einfach ein möglichst umfangreicher Technologietransfer aus den Industrieländern gefordert, sondern deutlich gemacht, daß Auswahl und Anpassung sowie Standardisierung entsprechend der Lage und den Möglichkeiten der einzelnen Entwicklungsländer nottun. Dabei sind Arbeitskräfte und lokale Rohstoffe zu nutzen, aber nicht ohne Kosten-Nutzen- und Umweltschutzerwägungen. Der Schwerpunkt soll auf der Entwicklung des technologischen Potentials der Entwicklungsländer liegen, sei es einzeln oder durch regionale Zusammenarbeit. Nur so sind übrigens auch die nötigen Einsparungen bei den Investitionskosten zu erzielen, wenn nicht mehr jede Leitung und jede Pumpe, nicht mehr jeder Filter und alle Chemikalien importiert werden müssen und wenn nicht mehr jede Routinedienstleistung für teure Devisen aus Europa oder den Vereinigten Staaten eingeflogen werden muß.

Weniger überzeugend sind die Empfehlungen zur Forschung und somit auch zur Technologieentwicklung im einzelnen; es wird eine zu lange und nicht gewichtete Liste von in sich weiten Forschungsbereichen aufgestellt. Das reicht von der Wettervorhersage und -veränderung über Fernerkundung und Erosionskontrolle, über die künstliche Anreicherung von Grundwasserspeichern, Anwendung der Systemanalyse zur wasserwirtschaftlichen Planung und Nutzungssteuerung und Entsalzung von Brackwasser bis hin zur Zucht salzverträglicher Pflanzensorten und zur Aquakultur. Es entstand eine bloße Addition von Anregungen, die am ehesten dort überzeugen, wo sie aus den einzelnen Sektorabschnitten abgeleitet werden, so beispielsweise die Untersuchung der Einsparungsmöglichkeiten von Wasser in industriellen Prozessen oder die Entwicklung von billigeren Alternativen zu den derzeitigen Pumpen, Trink- und Abwasseraufbereitungsverfahren für ländliche Gebiete. Unter den sektoralen Abschnitten, die alle unter dem Leitmotiv einer effizienteren Wassernutzung stehen, wurden zu Recht die Landwirtschaft und die Siedlungswasserwirtschaft (Trinkwasser/Abwasser) als vorrangig hervorgehoben und nicht nur durch ausführliche Kapitel im Hauptempfehlungskatalog, sondern auch durch detailliertere und präzise Forderungskataloge in Gestalt getrennter Resolutionen bedacht. Dies wurde durch die gesonderten Konferenzdokumente zu diesen Bereichen ermöglicht, deren jeweiliger Empfehlungskatalog im wesentlichen von der Wasserkonferenz gebilligt wurde. Dadurch sind allerdings Wiederholungen und Interpretationsvarianten entstanden. Sowohl für die landwirtschaftliche Wassernutzung wie für die Siedlungswasserwirtschaft sollen bis 1980 detaillierte und finanziell durchkalkulierte Programme der einzelnen Länder auf internationaler Ebene vorgelegt werden, nicht zuletzt, um die Mittel zu ihrer Finanzierung zu mobilisieren. In beiden Fällen geht es dabei nicht nur um den Umfang, sondern um die Bedingungen der Finanzierung: Ein erheblich höherer Beitrag zur Finanzierung der Kosten in Landeswährung sowie größere Beiträge pauschalerer Art zu sorgfältig vorbereiteten größeren Programmen (Programmfinanzierung) werden nötig sein; man wird nicht mehr jedem Dollar und jeder D-Mark nachlaufen können, die für jeden der unzähligen Dorfbrunnen oder Bewässerungsgräben verwendet werden.

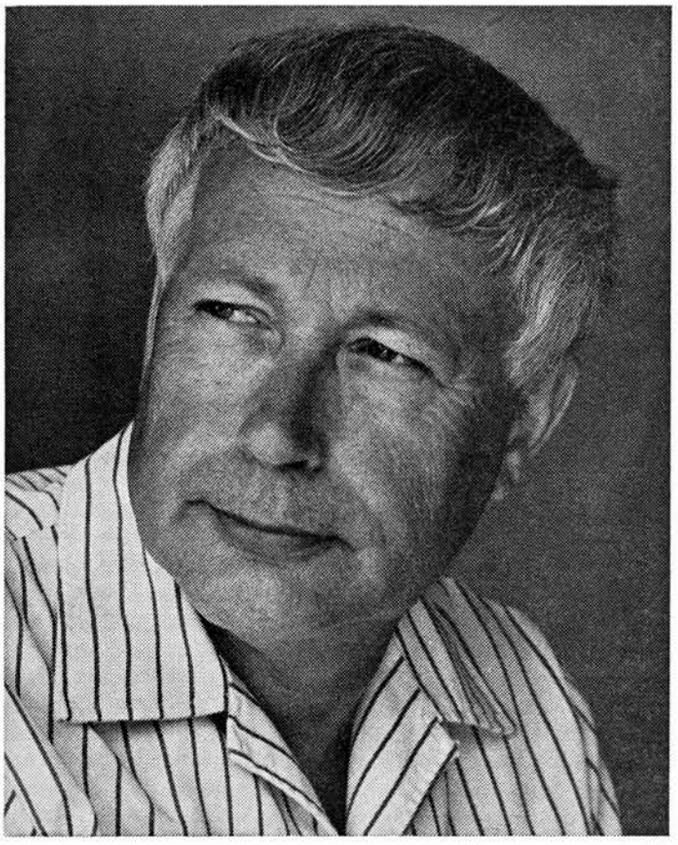
Landwirtschaftliche Bewässerung und Siedlungswasserwirtschaft

Im Bereich der Landwirtschaft wird die Größenordnung der Aufgabe über einen Zeitraum von fünfzehn Jahren mit 45 Mill Hektar verbesserter und 22 Mill Hektar zusätzlicher Bewässerungsfläche grob geschätzt. Dabei liegt der Akzent zu Recht zunächst auf der kurzfristiger möglichen Verbesserung der Nutzung bestehender Be- und Entwässerungssysteme, bei denen zu viel Wasser vergeudet wird und zu viele

unerwünschte Schäden für den Boden entstehen. Auch beim unbewässerten Feldbau und bei der Weidewirtschaft liegen bei besserer Nutzung der Bodenfeuchtigkeit sowie Erschließung bisher nicht genutzter Gebiete noch erhebliche Reserven. Der Schutz vor Versalzung, Überflutung und Versumpfung sowie die Fischzucht als ergänzende Wassernutzung bieten weitere Möglichkeiten. Neue Bewässerungsvorhaben sollen diese Erfahrungen einbeziehen und vor allem nicht mehr ohne eine ausreichende Ausbildung von Fachkräften und ohne den Ausbau von landesweiten Beratungsdiensten für die ländliche Bevölkerung betrieben werden. Die Bewässerung soll auch nicht mehr isoliert, sondern als Teil des Ausbaus der ländlichen Infrastruktur ausgeweitet werden. Besondere Anreize und insbesondere die Sicherung der Wasserrechte der Kleinbauern werden für nötig gehalten, um landwirtschaftliche Bewässerungsvorhaben nicht mehr über die Köpfe dieser größten ländlichen Bevölkerungsgruppe hinweg zu fördern. Um eine sinnvollere Nutzung des Wassers zu gewährleisten, ist nicht nur ein Gleichgewicht zwischen der nötigen Finanzierung der Betriebs- und Unterhaltskosten und sozialen Erwägungen bei der Festsetzung der Wassertarife nötig, sondern auch umfangreiche Motivations-, Bildungs- und Sozialarbeit. Der Zusammenhang von rationellerer Nutzung von Boden und Wasser zur dauerhaften Steigerung der Produktion von Nahrungmitteln und anderen landwirtschaftlichen Erzeugnissen muß von Hunderten von Millionen Menschen erfaßt und praktiziert werden.

Im Bereich der Siedlungswasserwirtschaft wurde das Jahrzehnt von *1980 bis 1990* zum *Jahrzehnt der Trinkwasserversorgung und Abwasserwirtschaft* erklärt, um möglichst bis 1990 das 1976 auf der Konferenz der Vereinten Nationen über menschliche Besiedlungen (Habitat) vereinbarte Ziel zu erreichen, alle Menschen mit einem Minimum an gesundheitlich unbedenklichem Trinkwasser zu versorgen sowie zu verhindern, daß der dadurch erwartete Rückgang der schmutzwasserbedingten Krankheiten wieder durch unhygienische Abwasser- und Müllbeseitigungspraktiken zunichtegemacht wird. Dieses Ziel dürfte schwer, aber nicht unmöglich zu erreichen sein: Eine Verdoppelung der jährlichen Investitionen von Entwicklungs- und Industrieländern im Zeitraum 1976 bis 1990 gegenüber dem Ist der Jahre 1971 bis 1975 auf 8,87 Mrd US-Dollar würde (zu Preisen von 1977) nach Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation ausreichen, um 1990 für alle Menschen in den Entwicklungsländern den Versorgungsstand sicherzustellen, den 1975 nur ein Drittel der Bevölkerung hatte. Danach müßten sich beispielsweise auch 1990 noch 43 vH der Bevölkerung mit einer Wasserversorgung aus gemeinschaftlichen Zapfstellen begnügen. Obwohl die eher optimistischen Kostenschätzungen zur Vorsicht mahnen (es spricht vieles dafür, daß die Versorgung der bisher vernachlässigten Gebiete doch teurer kommt, als die der schon versorgten), wird doch bestätigt, daß mit relativ kleinen Pro-Kopf-Investitionen von 31 US-Dollar in ländlichen Gebieten, wo die Unterversorgungsquote über 80 vH im Durchschnitt beträgt, sowie von 83 US-Dollar in städtischen Gebieten jenes Minimum an hygienischen Voraussetzungen geschaffen werden kann, ohne das alle Bemühungen auf dem Gesundheitssektor weitgehend nutzlos blieben.

Das bisherige Verhältnis von Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer und Beiträgen der Industrieländer spricht nach den Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation für eine Vernachlässigung des gesamten Sektors, vor allem aber der ländlichen Wasserversorgung und der gesamten Umwelthygiene durch die internationale Entwicklungspolitik. Die Gründe dafür liegen unter anderem im mangelnden Prestigewert kleinerer Vorhaben in ländlichen Regionen und in den geringen Exportchancen bei der Finanzierung von Vorhaben, bei denen hauptsächlich Kosten in lokaler Währung der Entwicklungsländer anfallen. Damit sich daran etwas ändert,



Der Bonner Völkerrechtler Professor Dr. Karl Josef Partsch ist neuer Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen. Die XIV. Ordentliche Hauptversammlung der Gesellschaft wählte am 4. Juni 1977 in Stuttgart den neuen Vorstand (s. zweite Umschlagseite), der bei seiner konstituierenden Sitzung in Bonn aus seiner Mitte den Vorsitzenden und dessen beide Stellvertreter wählte. Die Amtszeit des Vorstands läuft bis zur nächsten Hauptversammlung; eine derartige Mitgliederversammlung findet in jedem zweiten Kalenderjahr statt. — Karl Josef Partsch wurde 1914 in Freiburg geboren. Nach juristischen und volkswirtschaftlichen Studien an den Universitäten München, Frankfurt und Freiburg wurde er 1937 zum Dr. jur. promoviert. In den fünfziger Jahren war er im Auswärtigen Dienst tätig und nahm u. a. an den Verhandlungen um die Pariser Verträge teil. 1957 wurde er auf einen Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Universität Kiel berufen, lehrte später in Mainz und kam 1966 an die Universität Bonn, der er 1968—69 als Rektor vorstand. Er ist Ordinarius für Öffentliches Recht und Direktor am Institut für Völkerrecht. Seit 1969 gehört er dem Ausschuß der Vereinten Nationen zur Beseitigung der Rassendiskriminierung an.

bedarf es einerseits einer Neuordnung der Prioritäten auf seiten der Entwicklungsländer, zum anderen einer entsprechenden und nicht mehr auf Finanzierung von Devisenkosten bzw. von Exporten fixierten Politik der Industrieländer. Da die Beteiligungsraten der Industrieländer zwischen 12 vH bei der städtischen Wasserversorgung und 0,5 vH bei der ländlichen Umwelthygiene schwankten, würden ihnen zusätzliche Anstrengungen weitaus leichter fallen als den Entwicklungsländern; auch bei einer durchschnittlichen Beteiligung von 10 vH hätten sie zur Erreichung der gesteckten Ziele knapp 900 statt derzeit rund 400 Mill US-Dollar jährlich zu investieren, während die Entwicklungsländer fast 8 Mrd US-Dollar anstelle der derzeitigen 4,2 Mrd aufzubringen hätten.

Grundversorgung sicherstellen

Den einzelnen Entwicklungsländern wird empfohlen, im Rahmen ihrer Entwicklungsplanung und der oft noch fehlenden wasserwirtschaftlichen Gesamtplanung geeignete Ziele, Zwischenschritte, Programme und Normen zu entwickeln sowie entsprechende personelle, organisatorische und finanzielle Voraussetzungen zu schaffen. Deutlich herausgearbeitet wurde der Vorrang, welcher dabei der Grundversorgung aller Siedlungen, d. h. vor allem der ländlichen Siedlungen und der Elendsviertel der Großstädte, gegenüber einer verbesserten Versorgung der bereits angeschlossenen Gebiete einzu-

räumen ist. Als Kriterium für die Finanzierungssysteme wird der Ausgleich zwischen den von Ort zu Ort oft sehr unterschiedlich hohen Produktionskosten und der nicht weniger weit streuenden Zahlungsfähigkeit der Nutznießer gefordert. Als Instrument werden revolvierende Fonds gesehen, welche in- und ausländische Finanzquellen, also z. B. auch Programmfinanzierungshilfen mobilisieren; die inländischen Mittel würden teils aus Wassertarifen bestehen, welche eine sozial ausgewogene Belastung bringen, ohne die Wasservergeudung zu ermutigen, andererseits auch aus Subventionen. Ein bedauerlicher Widerspruch zu diesen vernünftigen Finanzierungsvorstellungen stellt die in Aussicht genommene organisatorische Trennung von städtischer und ländlicher Wasserversorgung dar, weil dadurch der nötige Finanzausgleich zu Lasten der relativ besser gestellten städtischen Wasserversorgung unterbleiben dürfte; dies war einer der Punkte, bei denen es sich als nachteilig erwies, die Konferenzthematik im relativ unaufbreiteten Zustand der Konferenzdokumente auf zwei de facto kaum miteinander koordinierte Ausschüsse zu verteilen. Eine für alle Bereiche der Wasserwirtschaft unerläßliche Voraussetzung wurde zu Recht betont: Es müssen künftig wesentlich mehr finanzielle, personelle und technologische Hilfsquellen in eine genauere Feststellung der verfügbaren Wasservorräte investiert werden. Ohne umfassende meteorologische, hydrologische und hydrogeologische Bestandsaufnahmen und Beobachtungsnetze ist keine rationelle Planung der Wasserwirtschaft und auch keine sparsame und schonende Nutzung der Wasservorräte möglich. Allzuoft haben sich grobe Schätzungen des Wasserpotentials als grobe Fehleinschätzungen erwiesen, auf denen dann Fehlinvestitionen aufgebaut wurden. Das führte etwa zur Überbeanspruchung des Grundwassers, zur falschen Reihenfolge des Wasserkraftwerkausbaus oder zu teurer Trinkwasserversorgung aus aufbereitungsbedürftigem Oberflächenwasser bei faktisch ausreichenden Grundwasservorräten, bei denen eine Aufbereitung weitgehend entbehrlich zu sein pflegt.

Die verschiedenen Sektorbereiche wurden in sehr unterschiedlicher Ausführlichkeit und Qualität behandelt. Die Abschnitte über Wasserkraft, Binnenschiffahrt, Fischerei oder Umweltschutz genügen sicherlich nicht den Ansprüchen einer umfassenden fachlichen Orientierung. Dennoch ist eine Fülle von wichtigen Denkanstößen enthalten oder auch von Feststellung internationaler politischer Übereinstimmung in Fragen, die den Spezialisten zwar bekannt waren, die aber von den Politikern und Verwaltern, von den Consultingunternehmen und Einzelexperten ohne eine solche internationale Ermunterung noch allzuoft vernachlässigt werden.

So wurde beispielsweise noch nicht überall in ausreichender Deutlichkeit darauf hingewiesen, daß eine der vielen Voraussetzungen für das Gelingen der Industrialisierungspläne der Entwicklungsländer genauere Untersuchungen über ihren industriellen Wasserbedarf und dessen Bereitstellung in ausreichender Menge und Qualität und zu vertretbaren Kosten sein dürfte. Auch die Möglichkeit, daß größere und sogar kleine Staumaßnahmen in tropischen Zonen zur Verbreitung wasserinduzierter Krankheiten, wie z. B. der Bilharzia, beitragen, wurde vielfach übersehen oder es wurden zumindest ergänzende Maßnahmen zur Abwehr oder Milderung solcher Nebenwirkungen mangels Finanzierung unterlassen und auch bei der entscheidungsrelevanten Kosten-Nutzen-Erwägung ausgeklammert.

III. Internationale Aspekte

Politische Kontroversen

Wenig erfolgreich war die Konferenz bei dem Bemühen, die Zusammenarbeit bei der Nutzung ›internationaler‹ Gewässer anzukurbeln; schon diese Bezeichnung für Gewässer, welche das Hoheitsgebiet mehrerer Staaten berühren, blieb umstritten. An jedem zweiten Wort entzündeten sich die alten Gegensätze von Unter- und Oberliegern, gleichgültig, ob es sich um Industrie- oder um Entwicklungsländer handelte. Man hatte den Eindruck, daß der jeweilige Unterlieger ablehnen mußte, was der jeweilige Oberlieger vorschlug, auch dort, wo dies gar nicht wesentlich war. Geradezu typisch war eine Kampfabstimmung darüber, ob im Falle der Nichteinigung über eine gemeinsame Nutzung wenigstens ein Informationsaustausch zu empfehlen sei, auf dem dann die einseitigen Nutzungsmaßnahmen der Anliegerstaaten aufbauen könnten: diese Empfehlung wurde mit nur 29 gegen 13 Stimmen bei 48 Enthaltungen angenommen! Bei diesen von Fall zu Fall doch sehr unterschiedlich gelagerten und allenfalls unter den jeweils beteiligten Staaten in besonderer Form zu lösenden Fragen erwies sich eine weltweite UN-Fachkonferenz als ungeeignet für den sicherlich sinnvollen technischen und juristischen Erfahrungsaustausch. Ohne eine derartige Vorbereitung durch Spezialisten ist aber nicht mit größeren politischen Fortschritten zu rechnen.

Eine andere erwartete Kampfabstimmung belastete die Konferenz erfreulich wenig: Die arabischen Länder bestanden zwar auf einer Entschließung über die Wasserpolitik in besetzten Gebieten, in der »jede Politik oder Maßnahme der Kolonial- und/oder beherrschenden Mächte, welche sich insbesondere in Palästina, Namibia und Asania²« gegen eine »sinnvolle Nutzung durch die einheimische Bevölkerung« richtet, verurteilt wurde. Die darin implizierte Gleichstellung der Politik Israels mit dem südafrikanischen Rassismus konnte von den 16 Delegationen, die die Resolution ablehnten, unter ihnen alle Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft, sowie von einigen der 21 Länder, die sich der Stimme enthielten, nicht akzeptiert werden. Die Resolution wurde mit 53 Ja-Stimmen durchgesetzt, aber das hatte eher den Charakter einer Pflichtübung ohne Schaden für den Gesamtablauf der Konferenz, weil die Resolution kein Junktim mit wirklich wesentlichen Anliegen der Mehrheit der Entwicklungsländer beinhaltete.

Weder neue Institution noch neuer Fonds

Bei der Frage der institutionellen Vorkehrungen für eine verstärkte internationale Zusammenarbeit im Bereich der Wasserwirtschaft blieben die ohnehin zaghaften Versuche zur Gründung neuer UN-Institutionen weitgehend auf der Strecke. Nicht zuletzt mit Blick auf die anstehende Gesamtreform des Wirtschafts- und Sozialbereichs der Vereinten Nationen wurden eher Interimslösungen empfohlen. Auf der Ebene der Regierungsvertreter sollen weiterhin der Wirtschafts- und Sozialrat, der Ausschuß für Naturschätze und die Regionalkommissionen eine zentrale Rolle spielen. Dabei könnte sich eine gewisse Verstärkung der jeweiligen Sekretariate mit Fachleuten als notwendig erweisen. Auch der Koordinationsmechanismus zwischen den verschiedenen, im Bereich der Wasserwirtschaft tätigen Organisationen im Verband der Vereinten Nationen könnte möglicherweise aufgewertet werden, aber all dies wären nur kleinere Umgruppierungen und keine neuen Institutionen.

Bei den finanziellen Vorkehrungen für die internationale Zusammenarbeit standen sich zunächst Forderung und Ablehnung eines besonderen Fonds für Vorhaben der Wasserwirtschaft schroff gegenüber. Daß der Plan wenig zusätzliche Mittel versprach, wurde schon bei den Konferenzvorbereitungen deutlich: Am Vorabend der entscheidenden Runden im Nord-Süd-Dialog wollten insbesondere die westlichen Industrieländer ihr weniges Pulver nicht schon auf einem ›Nebenkriegsschauplatz‹ verschießen. Nachdem auch die sozialistischen Industrieländer neue Fonds, neue Organisationen und auch zusätzliche Mittel mit ungewöhnlicher Schärfe ablehnten, ließen sich die Entwicklungsländer nach Rückzugsgefechten insbesondere der eigentlich an einem Trinkwasserfonds interessierten afrikanischen Länder schließlich mit recht vagen Versprechungen abspeisen. So wird dem UN-Generalsekretär die Erstellung einer Studie über die Möglich-

keiten zur verstärkten Finanzierung von Vorhaben der wasserwirtschaftlichen Entwicklung empfohlen. Die Idee eines neuen Fonds erscheint in der verwaschenen Kompromißformel nur noch als Anlaß für die Studie, allenfalls als eine unter mehreren Alternativen. Ausdrücklich empfohlen wird dagegen, zusätzliche Mittel über bestehende multilaterale, regionale, subregionale und bilaterale Programme, wie z. B. UNDP, Weltbank und Regionalbanken zu leiten, die gleichzeitig ihre Finanzierungsbedingungen für Vorhaben der Wasserwirtschaft überprüfen sollen.

Die Tendenz dieser Empfehlung ist insofern zu begrüßen, als jede weitere Zersplitterung der multilateralen Entwicklungshilfe eher weniger und nicht mehr Aktivitäten in einem Bereich auslösen würde, der ohnehin von sehr vielen Finanzierungsinstitutionen auf breiter Basis, insbesondere in den Teilgebieten Stromerzeugung und Bewässerung, gefördert wird. Andererseits stimmten die Entwicklungsländer diesem Kompromiß nur im Vertrauen auf den guten Willen der Industrieländer zu, auch ohne neuen Fonds größere, und das heißt aus der Sicht der Entwicklungsländer zusätzliche Anstrengungen zur Förderung des Ausbaus der Wasserwirtschaft der Entwicklungsländer zu unternehmen.

Auf dem Gebiet der landwirtschaftlichen Bewässerung könnte der neu gegründete Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD)[3] Aktivitäten finanzieren helfen, die bei einigem guten Willen als zusätzlich anerkannt werden könnten, obwohl die Größenordnung des Fonds in keinem Verhältnis zur Größenordnung der Aufgabe stehen dürfte. Im Bereich Trinkwasser/Abwasser fehlt es schon heute den ›weichen‹ Kreditfonds wie der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) an Mitteln für das derzeit vorliegende und offenkundig unzureichende Antragsvolumen. Hier dürften die Entwicklungsländer spätestens 1980 die für die Industrieländer relativ leicht aufzubringende Verdoppelung ihrer Beiträge erwarten, selbst wenn sicherlich noch nicht in allen Entwicklungsländern zu diesem Zeitpunkt fertig ausgearbeitete Programme vorliegen dürften, um die gesamte Bevölkerung bis 1990 zu versorgen.

Es wäre zwar möglich, den Entwicklungsländern ihre Versäumnisse und ihre unzulänglichen Planungen vorzuwerfen, aber es wäre weder klug noch sinnvoll. Sinnvoll wäre es vielmehr, die Zeit bis 1980 gemeinsam zu nutzen, um wenigstens einen Teil der Voraussetzungen vor Ort zu schaffen, um in den neunziger Jahren eine neue Dimension und eine neue Qualität der Zusammenarbeit in der Siedlungswasserwirtschaft anzupacken.

Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern

Ein finanziell auf absehbare Zeit wenig aufwendiger, aber für die Entwicklungsländer psychologisch sehr wichtiger Zwischenschritt dürfte die für 1978 angesetzte Konferenz der Vereinten Nationen über technische Zusammenarbeit zwischen den Entwicklungsländern[4] sein, weil sie sich die Wasserwirtschaft als Testfall dafür ausgesucht haben. Neben der wichtigen Bereitschaft zu intensiverer gegenseitiger Zusammenarbeit haben die meisten Entwicklungsländer keine freien Mittel für die Finanzierung dieser Zusammenarbeit. Hier könnten relativ geringe, aber gezielte Zuwendungen, etwa für Pilotprojekte des UNDP, aber auch über bilaterale Programme geleitete Starthilfen große Wirkung haben. Einerseits gibt es eine Reihe sinnvoller Ansatzpunkte dafür, etwa regionale oder subregionale Ausbildungsstätten, konkrete Projekte der gemeinsamen Nutzung von Gewässern durch mehrere Entwicklungsländer oder subregionale Produktion von bisher importierten Materialien zum Ausbau der Siedlungswasserwirtschaft. Zum anderen würde die Bereitschaft der Entwicklungsländer zum sachgerechten Kompromiß auf der Weltwasserkonferenz honoriert. Auf jeden Fall sollte verhindert werden, daß aus dem ›Aktionsplan von Mar del Plata‹ (es handelt sich dabei nur um den Titel der gesammelten Konferenzempfehlungen und nicht um ein gesondertes Manifest, das nur als kurzer Spuk die Konferenz kurzfristig in Bedrängnis brachte) ein bloßer Deklamationsplan mit nachfolgender Verbitterung derjenigen wird, die für unabweisbare Grundbedürfnisse einen Beitrag der internationalen Gemeinschaft benötigen.

Anmerkungen

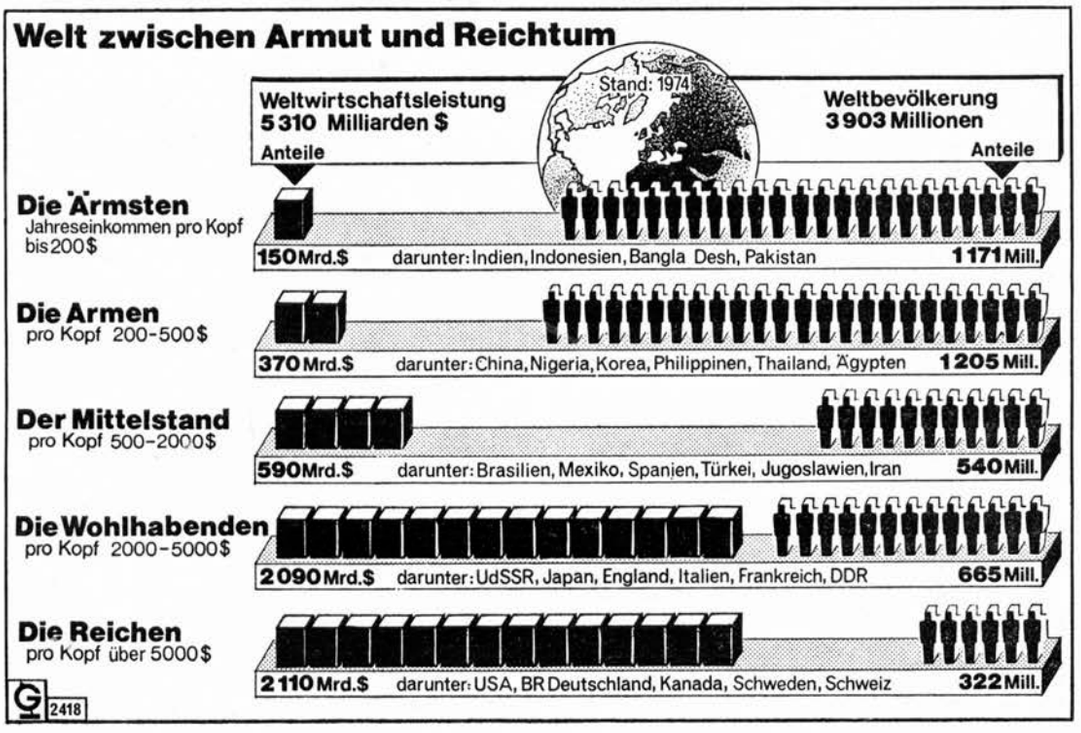
* Dieser Beitrag gibt die Meinung des Verfassers wieder, die nicht mit der des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit übereinzustimmen braucht.

1 Die Weltwasserkonferenz fand vom 14. bis zum 25. März 1977 statt. Eine Übersicht über die Thematik der Konferenz findet sich in VN 1/1977 S. 26, ein erster Überblick über ihren Verlauf in VN 2/1977 S. 55.

2 Südafrika.

3 Vgl. VN 1/1977 S. 25 f.

4 Vgl. VN 1/1977 S. 26.



Die erdrückende Übermacht wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit liegt bei den Industrieländern, die zu den Wohlhabenden und Reichen auf der Stufenleiter des Welteinkommens zählen. In diesen Ländern erzeugt und verbraucht ein Viertel der Menschheit, knapp eine Milliarde Menschen, vier Fünftel der Welt-Wirtschaftsleistung. Weit in der Überzahl sind die Armen und Ärmsten; sie zählen 2,4 Mrd, 61 vH der Weltbevölkerung, und haben lediglich ein Zehntel des Welteinkommens zur Verfügung. Die Schicht des Welt-›Mittelstandes‹ ist mit 540 Mill Menschen vergleichsweise dünn. Hierzu zählen überwiegend ›Aufsteiger‹ wie Brasilien, Mexiko, Spanien, die Türkei, Jugoslawien und der Iran.