

Regionalorganisationen fördern Nexus-Governance bei Wasserkraft an internationalen Flüssen

Ines Dombrowsky und Waltina Scheumann

Die Nexus Frage

Viele Länder in Afrika und Asien investieren derzeit in Wasserkraft, um zu einer kohlenstoffarmen Energieversorgung beizutragen. Häufig geschieht dies an internationalen Flüssen, oft unilateral durch ein Land, manchmal aber sogar als bi- oder multilaterale Investition. Da Wasserkraftanlagen von stromaufwärts gelegenen Land- und Wassernutzungen negativ beeinträchtigt werden und sich zudem negativ auf Ökosysteme sowie Wasser- und Ernährungssicherheit flussabwärts auswirken können, spielt der Nexus Wasser-Energie-Ernährung bei deren Planung eine zentrale Rolle. Finden die Investitionen an internationalen Flüssen statt, so ist meist nicht nur eine Abstimmung zwischen Energie-, Wasser-, Agrar- und Umweltsektoren innerhalb des investierenden Staates, sondern mit Sektorinstitutionen in Nachbarländern notwendig, um zu vermeiden, dass zwischenstaatliche Konflikte auftreten bzw. eskalieren. Solche zwischenstaatlichen intersektoralen Abstimmungen können aber nicht erzwungen werden, sondern nur freiwillig erfolgen. Sie können aber durch zwischenstaatliche Organisationen auf regionaler Ebene (sog. Regionalorganisationen) unterstützt werden, etwa durch internationale Flussgebietskommissionen oder regionale Energieorganisationen.

Forschungsziele

Das Vorhaben untersucht daher die Rolle von Regionalorganisationen in der Governance des Wasser-Energie-Land-Umwelt Nexus (kurz: Nexus-Governance) bei Wasserkraftinvestitionen an internationalen Flüssen:

- Unter welchen Bedingungen ist es im Eigeninteresse des Energiesektors, sich zwischenstaatlich mit Wasser- und Umweltsektoren abzustimmen?

- Unter welchen Bedingungen befördern Regionalorganisationen Nexus-Governance bei Wasserkraftinvestitionen?
- Welche weiteren Faktoren fördern oder hindern die zwischenstaatliche intersektorale Koordination?

Untersucht werden drei Fälle (s. Tab. 1): (i) Das von Burundi, Ruanda und Tansania geplante Rusumo Falls Projekt am Kagera-Fluss, einem Nilzufluss, wird vom *Nile Equatorial Lakes Subsidiary Action Program* (NELSAP), einer Unterorganisation der Nilbeckeninitiative, koordiniert und primär von der Weltbank finanziert. (ii) Das von Burundi, der Demokratischen Republik Kongo und Ruanda geplante Ruzizi III Kraftwerk am Ruzizi Fluss wird durch eine regionale Energieorganisation, der *Energie des Grands Lacs* (EGL), koordiniert. Hier ist die Beteiligung eines privaten Investors im Rahmen einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft (ÖPP) vorgesehen, die von mehreren Entwicklungsbanken (u.a. KfW) unterstützt wird. (iii) Der Xayaburi-Damm am Mekong wird von Laos mit der Unterstützung thailändischer Banken gebaut; die Investitionsentscheidung wurde außerhalb der *Mekong River Commission* (MRC) getroffen. Während (i) und (ii) trilaterale Investitionen sind, wo der Fluss die Grenze zwischen jeweils zwei der Anrainerstaaten bildet, ist (iii) ein unilaterales Projekt an einem grenzüberschreitenden Fluss.

Ergebnisse

Motive für grenzüberschreitende sektorübergreifende Koordination. Wasserkraftwerksbetreiber haben ein Eigeninteresse, sich mit Wasserkraftwerken und den Wasser- und Landnutzungsinstitutionen im Oberlauf abzustimmen, wenn sie negativ von deren Land- und Wassernutzung betroffen sind. Dies kam insbesondere bei Ruzizi III zum Tragen: Hier hat die EGL als regionale Energieorganisation die Etablierung einer internationalen Flussgebietsorganisation für den Kivu-See und

Regionalorganisationen tragen zu Nexus-Governance bei, indem sie die Anwendung völkerrechtlicher Prinzipien und internationaler Umwelt- und Sozialstandards unterstützen.

Charakteristika	Rusumo Falls (80 Megawatt)	Ruzizi III (147 MW)	Xayaburi (1285 MW)
Investition	Trilateral, geberunterstützt	Trilaterale ÖPP, geberunterstützt	Unilaterale ÖPP
Regionalorganisation	Flussgebietskommission: NELSAP/NBI	Regionale Energieorganisation: EGL	Flussgebietskommission: MRC
koordiniert Investition	ja	ja	nein
koordiniert SUP	ja	Nicht erforderlich, da von NELSAP durchgeführt	ja
koordiniert Abstimmung stromaufwärts	nicht bekannt	ja	bedingt
koordiniert Notifizierung stromabwärts	ja	Nicht erforderlich, da alle Anrainerstaaten beteiligt	ja
koordiniert UVP	ja	ja	nein

Ruzizi-Fluss unterstützt: die sog. ABAKIR-Konvention wurde 2011 unterzeichnet. Ferner wird ein Zentrum zur Regulierung des Wasserabflusses am Ruzizi eingerichtet.

Rolle der Regionalorganisationen. Regionalorganisationen erleichtern zwischenstaatliche intersektorale Abstimmungen, da sie ein Verhandlungsforum bieten und durch unterschiedliche Instrumente die Kosten einer Abstimmung senken. Insbesondere bei von Regionalorganisationen koordinierten Investitionen können diese durch den Einsatz von Strategischer Umweltprüfung (SUP) und Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen (UVP) die negativen Folgen von Wasserkraftanlagen reduzieren und damit die Interessen der stromabwärts gelegenen Wasser- und Umweltinstitutionen berücksichtigen. So wurden Rusumo Falls und Ruzizi III im Rahmen einer von NELSAP 2005 veröffentlichten SUP, die auf Anraten der Weltbank angefertigt wurde, als Energieinvestitionen mit hoher Priorität identifiziert. UVP und Umsiedlungspläne wurden in beiden Fällen von den jeweiligen Regionalorganisationen koordiniert, waren aber ebenfalls Geberanforderungen (wobei die UVP bei Ruzizi III vom privaten Investor bestätigt werden muss). Die UVP bei Rusumo Falls führte dazu, dass kein Mehrzweckdamm, sondern ein Wasserlaufkraftwerk mit weit geringeren Umwelt- und Sozialfolgen gebaut wird.

Ein weiteres Instrument internationaler Flussgebietskommissionen ist das völkerrechtliche Prinzip der vorherigen Benachrichtigung (Notifizierung) der Mitranrainer bei Investitionsvorhaben an internationalen Flüssen. Wenngleich der Xayaburi-Dam von Laos ohne Abstimmung innerhalb der MRC geplant wurde, forderten Kambodscha und Vietnam die von der MRC vorgesehene Notifizierung

ein. Die Notifizierung und eine geberunterstützte SUP der MRC führten letztlich zu leichten Anpassungen im Design und zu Kambodschas und Vietnams formaler Zustimmung, auch wenn nicht alle Befürchtungen zerstreut wurden.

Weitere förderliche und hinderliche Faktoren. Internationale Geber spielen eine wichtige Rolle bei der Anwendung von internationalen Umwelt- und Sozialstandards. Gleichzeitig wird die Anwendung völkerrechtlicher Prinzipien und internationaler Umwelt- und Sozialstandards angesichts zunehmender Privatsektor-Investitionen schwerer durchsetzbar. Ohne Regionalorganisationen dürfte dies noch schwieriger werden.

Empfehlungen

- Insbesondere da private Wasserkraftinvestitionen an internationalen Flüssen zunehmen, sollte die EZ weiterhin Flussgebietsorganisationen, aber auch regionale Energieorganisationen unterstützen: sie spielen eine wichtige Rolle in der Governance von Nexus-Fragen.
- Bei der Förderung von Regionalorganisationen sollte auf der Einhaltung völkerrechtlicher Prinzipien (Vermeidung signifikanter Schäden, Notifikation) und Verfahrensregeln bestanden und Investitionen im Rahmen der Regionalorganisationen sollten ermutigt werden.
- Bei der Kapazitätsentwicklung von Regionalorganisationen sollte deren Fähigkeit gestärkt werden, grenzüberschreitende SUP und UVPs durchzuführen.
- Ferner sollten Initiativen wie das *Sustainability Assessment Protocol* der *International Hydropower Association* unterstützt werden. Es ist ein Instrument, das Projektträgern hilft, Wasserkraftprojekte nachhaltig zu gestalten.

Gerade angesichts zunehmender Privatsektorinvestitionen in Wasserkraft sollte die EZ weiterhin internationale Flussgebietsorganisationen und regionale Energieorganisationen unterstützen.

Das Projekt „Anreize und Instrumente zur Umsetzung des Nexus Wasser-, Energie- und Ernährungssicherheit“ wird vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gefördert. www.die-gdi.de/nexus

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

ines.dombrowsky@die-gdi.de

www.die-gdi.de

twitter.com/DIE_GDI

www.facebook.com/DIE.Bonn

www.youtube.com/DIENewsflash