

Staatliche Fragilität als zentrale Herausforderung für die Wasserkrise im Jemen

von Katja Hübschen und Jonas Hermsen

Der Bevölkerung des Nahen Ostens und der Arabischen Halbinsel stehen nur knapp 3.150 Kubikmetern Wasser pro Jahr und Kopf zur Verfügung. Mit weniger als 130 Kubikmetern ist der Jemen in der Region das wasserärmste Land. Unbestritten ist auch seitens der Europäischen Union, dass sich der Jemen inmitten einer Wasserkrise befindet. Die Gründe dafür sind vielfältig. Als Hauptursachen gelten das starke Bevölkerungswachstum von über drei Prozent sowie der hohe Verbrauch bei der Landwirtschaft von über 90 Prozent der verfügbaren Wasserressourcen. Durch den gleichzeitig herrschenden Trend zur Verstädterung droht insbesondere in den Großstädten ein akuter Mangel in der Trinkwasserversorgung. Auch die wirtschaftliche Entwicklung Jemens ist durch den gravierenden Rückgang der Wasserressourcen gefährdet. Das Bruttoinlandsprodukt beläuft sich laut einer Klassifizierung der Vereinten Nationen auf unter 800 US-Dollar pro Kopf, womit der Jemen zu den am wenigsten entwickelten Ländern der Welt zählt.

Die physische Wasserknappheit des Landes wird durch eine ausgeprägte institutionelle Knappheit noch verstärkt. Obwohl die Institutionen im jemenitischen Wassersektor seit Mitte der 1990er-Jahre einer tief greifenden Reform unterzogen werden, müssen sie – auch aufgrund ihrer geringen Reichweite – nach wie vor als schwach bezeichnet werden.

Kritisch ist vor allem die mangelnde Akzeptanz und Durchsetzung des Wassergesetzes, welches 2002 nach langer Verzögerung verabschiedet wurde. Es folgte eine Reformierungswelle der staatlichen Institutionen im Wassersektor, die im Jahr 2003 in der Gründung eines neuen

Ministeriums für Wasser und Umwelt mündete. Bis heute ist die Kohärenz unter den Einrichtungen jedoch immer noch unzureichend. Eine der Hauptursachen liegt in der unklaren Verteilung der einzelnen Verantwortungsbereiche. Ergebnis sind häufig Kompetenzstreitigkeiten, insbesondere zwischen dem neu gegründeten Ministerium für Wasser und Umwelt und dem Ministerium für Landwirtschaft und Bewässerung. Auch die Verabschiedung der nationalen Wasserstrategie im Jahr 2005, die als eines der vier Hauptziele eine verbesserte Koordination aller Akteure im Wassersektor vorsieht, hat bisher nicht zu nennenswerten Ergebnissen geführt.

Starke staatliche Strukturen als elementare Grundlage für Good Water Governance

Staatliche Institutionen spielen eine entscheidende Rolle im Wasserressourcenmanagement, denn eine der staatlichen Schlüsselfunktionen besteht darin, Eigentums- und Nutzungsrechte zu definieren sowie Verantwortlichkeiten auf die jeweils niedrigste angemessene Ebene zu übertragen. Starke staatliche Strukturen bilden demnach eine elementare Grundlage für eine effiziente Nutzung und effektive Governance der Ressource Wasser. Gute Regierungsführung (Good Governance) wird im Wassermanagement definiert als der Aufbau eines dezentral organisierten verantwortlichen Managements, die Schaffung eines ordnungspolitischen Rahmens und notwendige Strukturreformen, die alle Interessengruppen in den Entscheidungsprozess einbeziehen.¹ Kernaspekte der Good Governance im Wassersektor sind demnach Prinzipien wie Partizipation, Dezentralisierung, Gleichheit und Gerechtigkeit. Um eine

effiziente Wasser-Governance zu ermöglichen, sollte der Staat als Aktivator, Moderator beziehungsweise Vermittler und Verwalter auftreten, der die Rahmenbedingungen festlegt und den Aufbau eines dezentral organisierten verantwortlichen Managements fördert.

Ist der Staat jedoch fragil, wie im Jemen, ist er häufig nicht in der Lage, diese Rolle auszufüllen. Laut Schneckener zeichnen sich Fälle von fragiler Staatlichkeit in erster Linie dadurch aus, „dass staatliche Institutionen ihre Steuerungsfähigkeit in zentralen Aufgabenbereichen verloren haben oder aber nur unzureichend entwickeln konnten“.² Des Weiteren gilt ein Staat als fragil, wenn eine oder mehrere der Grundfunktionen – Sicherheits-, Wohlfahrts- sowie Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion – nicht erfüllt werden. Angesichts der Unfähigkeit des Staates, seinen grundlegenden Aufgaben nachzukommen, nehmen andere Autoritäten und Governance-Strukturen seine Rolle ein. Was auf Staatsebene bleibt, sind nur noch Gelegenheitsstrukturen für politische, unternehmerische und militärische Eliten des Landes.

Dominanz tribaler Strukturen verhindert die Bildung eines homogenen Nationalstaats

Im Jemen führte eine Kombination verschiedener historisch gewachsener gesellschaftlicher Konstellationen und aktueller teils gewaltförmiger Konflikte dazu, dass der Staat keine starke Rolle einnehmen konnte. Der Jemen weist nur ein geringes Maß an nationaler Integration auf. Eine ausgeprägte Stammesterritorialität, der immer wieder aufflackernde Konflikt in Sa'ada, Sezessionsbestrebungen im Süden sowie die vermehrte Nutzung des



STAATLICHE FRAGILITÄT ALS ZENTRALE HERAUSFORDERUNG FÜR DIE WASSERKRISE IM JEMEN

Landes als terroristisches Rückzugsgebiet und Ziel terroristischer Anschläge schränken den Handlungsspielraum des jemenitischen Zentralstaats erheblich ein und bedrohen die nationale Sicherheit. Eine Vielzahl an ethnischen, religiösen, regionalen oder politischen Gruppen konkurriert um Ressourcen und politische Vormacht.

Vor allem die ausgeprägte Territorialität der Stämme verhindert ein staatliches Gewaltmonopol und somit zugleich eine homogene und durchsetzungsfähige Wassergesetzgebung. Die Stämme sind auch nach der Einführung des modernen Nationalstaats eines der bestimmenden Merkmale der jemenitischen Gesellschaft und deren Territorialität kann als ein hervorsteckendes Charakteristikum des modernen jemenitischen Stammessystems bezeichnet werden. Unter Territorialität wird hier das Geltendmachen von Besitz-, Eigentums- und Verfügungsrechten über Land und deren Ressourcen verstanden, wobei dies häufig mit der Bereitschaft verbunden ist, diesen Anspruch notfalls mit Gewalt gegen Andere zu verteidigen. In großen Teilen des Jemens stellen sich die Stammesgebiete als ein ineinander verwobener Flickenteppich kleiner souveräner Territorien dar, die sowohl untereinander als auch mit dem Zentralstaat durch politische Beziehungen sowie administrative Strukturen und Prozesse verknüpft sind und eine eigene Governance-Struktur aufweisen.

Die wichtigste Funktion in dieser Struktur nehmen der Scheich und der Ältestenrat ein. Sie sind dafür verantwortlich, dass in ihrem Territorium das Stammesrecht eingehalten, aber auch weiterentwickelt wird. Das Stammesrecht besteht aus zwei Bereichen: Das Gewohnheitsrecht ('urf, von der arab. Wortwurzel ‚wissen‘) und das silf (von der arab. Wurzel für ‚schon einmal‘). Jedes Stammesmitglied ‚weiß‘ das 'urf, es ist daher nicht schriftlich fixiert. Das silf ist ein Fallrecht, besteht also aus vergangenen rechtlichen Entscheidungen, die niedergeschrieben und bei führenden Persönlichkeiten, meist dem Scheich, aufbewahrt werden. Daneben gibt es noch Abkommen innerhalb und zwischen Stämmen, zwischen Stämmen und Staaten oder zwischen verschiedenen Herrschern sowie weitere, meist unbekannte Dokumente tribaler Governance. Insgesamt weiß man über das Stammesrecht in Bezug auf Wasser wenig, da solche Regelungen eher kleinräumig und regional verschieden sind. Zudem mischt sich die Anwendung des tribalen Wasserrechts mit islamischem, aber auch staatlichem Recht, sodass die Umsetzung lokal sehr unterschiedlich ausfallen kann.

Einbindung nicht-staatlicher Akteure bei fragiler Staatlichkeit notwendig

Die fragmentierte Wasser-Governance veranschaulicht besonders deutlich den Zusammenhang von staatlicher Fragilität und der jemeni-

tischen Wasserkrise. Die starke Rolle nicht-staatlicher Akteure sowie die Rechtspluralität werden bisher jedoch nicht systematisch von den Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) berücksichtigt, die sich explizit oder implizit am Modell des westlichen Nationalstaats orientieren. Am Beispiel Jemen wird offensichtlich, dass das Modell der OECD-Länder keine Blaupause für die Bildung von Governance-Strukturen abgibt und alternative Entwicklungsprozesse stärker bei der Formulierung von Strategien einbezogen werden sollten.

Dies gilt auch für das aktuelle Strategiepapier der EU für die Jahre 2007 bis 2013.⁴ Zwar erkennt es die elementare Bedeutung der Ressource Wasser für die Entwicklung Jemens an, jedoch fehlen entsprechende Konzepte zu Wasserverteilungsfragen unter der Bedingung nationalstaatlicher Fragilität.

Um die Verbindung zwischen staatlicher Fragilität und Wasserkrise adäquat darzustellen, werden folgende Punkte zur Berücksichtigung für die strategische Ausrichtung der EU vorgeschlagen: Insgesamt sollte größeres Augenmerk auf existierende Governance-Strukturen gerichtet werden. Besonders wichtig wäre es dabei herauszuarbeiten, wie Wassermanagement auf der lokalen Ebene funktioniert und inwiefern solche institutionellen Arrangements das Potenzial aufweisen, Ressourcen sozial und ökologisch nachhaltig zu bewirtschaften. Da die Potenziale existierender lokaler Governance-Strukturen bisher wenig Beachtung gefunden haben, wäre diesbezüglich weitere Forschung notwendig und wünschenswert.

Nicht-staatliche Akteure, etwa aus der Zivilgesellschaft und/oder tribalen Ursprungs, sollten stärker einbezogen und Rechtspluralität anerkannt werden. Keinesfalls sollten diese Faktoren als Entwicklungshindernis angesehen werden, die mit der Idee des ‚modernen Nationalstaats‘ nicht kompatibel sind. Die Wasserkrise im Jemen ist so gravierend, dass neue, mutige und innovative Lösungen gefragt sind. Momentan sind staatliche Stellen Ansprechpartner der deutschen und internationalen EZ. Angesichts der Schwäche staatlicher Strukturen in fragilen Staaten wie dem Jemen sollte eine Diskussion angestoßen werden, wie die (staatliche) EZ passende Instrumente schaffen könnte, um eine effektive und zielgerichtete Zusammenarbeit sowie eine erfolgreiche Implementierung der Entwicklungsansätze zu gewährleisten.



Cartoon zur Rechtspluralität. (Grafik: Redecker/KfW)

- 1 Dagmara Berbalk: Nachhaltiger Umgang mit Süßwasser als politische Verantwortung. In: Studenteninitiative Wirtschaft & Umwelt (Hrsg.): Zündstoff Wasser. Münster: 2004. S. 112.
- 2 Ulrich Schneekener: Fragile Staatlichkeit. „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern. Baden-Baden: 2006. S. 21.
- 3 Gerhard Redecker: Präsentation anlässlich des Joint Annual Review des Jahres 2006 am 27. Juni 2007. Sana'a: Kreditanstalt für Wiederaufbau, 2007.
- 4 Yemen-European Community: Strategy Paper for the period 2007-2013. http://ec.europa.eu/external_relations/yemen/csp/07_13_en.pdf (02.09.2009).



JONAS HERMSEN
ist Diplom Geograph, wiss. Mitarbeiter des Geographischen Instituts der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.



KATJA HÜBSCHEN
ist M.A., Doktorandin am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

